

1972:70

SOU

Ref

rätten rätten

till

Förslag till körkortsreform

1 Allmän motivering

Betänkande avgivet av trafikmålskommittén

Stockholm 1972

Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2013



National Library
of Sweden

1972:70

NOU
S

Ref
rätten
rätten
till

Förslag till körkortsreform

1 Allmän motivering

Betänkande avgivet av trafikmålskommittén

Stockholm 1972





Statens offentliga utredningar
1972:70
Justitiedepartementet

Rätten till rätten

Förslag till körkortsreform

1. Allmän motivering

Betänkande avgivet av trafikmålskommittén
Stockholm 1972

ISBN 91-38-01424-6



Rätten till rätten

En studie i rättens funktion och
dess betydelse för den enskilda medborgaren

Till Statsrådet och Chefen för Justitiedepartementet

Genom beslut den 23 mars 1961 bemyndigade Kungl. Maj:t chefen för justitiedepartementet att tillkalla högst fem sakkunniga med uppdrag att undersöka möjligheterna att förenkla handläggningen av trafiköverträdelser och därmed sammanhängande frågor.

Med stöd av detta bemyndigande tillkallade Herr Statsrådet den 20 april 1961 följande sakkunniga att verkställa utredningen, nämligen dåvarande borgmästaren Yngve Kristensson, ordförande, advokaten Sten Agvald, numera avlidne häradshövdingen Nils G. Fröding, försäkringsdirektören Lenart Lindstrand samt numera avlidne överåklagaren Martin Lundqvist. Efter särskilt bemyndigande den 15 april 1966 tillkallade Herr Statsrådet den 24 maj 1966 ytterligare två sakkunniga, nämligen numera hovrättslagmannen Bertil Holmquist och numera polismästaren Kurt Lindroth. Vidare förordnades överåklagaren Berndt Erik Berndtson, som den 29 november 1966 utsetts till expert, den 25 augusti 1967 till ledamot i kommittén.

Att som experter biträda utredningen förordnades den 20 april 1961 numera professor juris doktorn Carl M. Elwing, den 11 september 1961 numera polisintendenten Erik Settergren, den 5 november 1963 professorerna Gunnar Johansson och Knut Sveri, den 17 juni 1968 numera länsrådet Karl-Gustaf Hjelmqvist, den 17 oktober 1968 professorn Ingmar Dureman och den 7 februari 1969 numera förste länsassessorn Jan Berntsen.

Till sekreterare förordnades den 8 maj 1961 assessorn i Svea hovrätt Carl-Johan Cosmo och den 20 september 1968 assessorn i Göta hovrätt Stig Iversen.

Kommittén har vidare biträttats av kansliädet dr jur. Gerhard Simson med vissa undersökningar över utländsk rätt.

De sakkunniga har antagit namnet trafikmålskommittén.

Kommittén har till Herr Statsrådet överlämnat dels den 14 maj 1963 ett delbetänkande, kallat Trafikmål (SOU 1963:27),¹ dels den 7 december 1967 ett delbetänkande, kallat Förundersökning (SOU 1967:59)², dels den 25 maj 1968 ett delbetänkande, kallat Trafikmålsutredningar (SOU 1968:19) och dels den 14 oktober 1971 ett delbetänkande, kallat Den mänskliga faktorn i vägtrafiken (SOU 1971:81).

Kommittén har med anledning av remisser från justitie-, civil- och kommunikationsdepartementen avgett ett flertal utlåtanden.

Kommittén får härmed överlämna ytterligare tre betänkanden. Dessa betänkanden innehåller förslag till en genomgripande körkortsreform. Kommitténs förslag presen-

¹ Se även prop. 1966:100 och 1968:82 samt SFS 1966:247–252, 1968:193, 1969:505, 1970:26, 1970:60 och 1970:64.

² Se prop. 1971:114, bilaga 4, samt SFS 1969:588–593, 1971:128 och 1971:964. Se även RPS arbetsansv. 411–1 den 2–2–1969. Föreskrifter och anvisningar för polisväsendet 404–2, RÅ cirk. C 71, direktiven för åtalsrättskommittén (Riksdagsberättelsen Ju 1970:63) samt Protokoll om alkoholpåverkan (Med.styr V, Försöksblankett 1967).

teras i två betänkanden med den allmänna motiveringen i det ena betänkandet och lagtext med specialmotivering i det andra betänkandet medan vissa för kommittén utförda undersökningar presenteras i ett särskilt betänkande. Vidare kommer kommittén att inom kort utge en särskild expertutredning, kallad Kriminalitet och trafikbrott (DsJu 1972:31).

Kommittén vill erinra om att vissa av de undersökningar som kommittén haft som grund för sina förslag redan tidigare publicerats. Här kan nämnas 1. Samhällsreaktioner

vid trafikbrott, Wenner-Gren Center, 7, Norstedts 1966, 2. Ungdomen i bilåldern, Statens trafiksäkerhetsråds rapport nr 153, 1969 samt 3. Den mänskliga faktorn i vägtrafiken (SOU 1971:81).

Till betänkandet har fogats en reservation av ledamoten Holmquist. I anledning av denna reservation har ledamoten Agvald avgett särskilt yttrande.

Kommitténs experter herrar Berntsen, Dureman, Elwing, Hjelmqvist, Johansson, Settergren och Sveri har förklarat att de ansluter sig till kommitténs förslag.

Uppdraget är därmed slutfört.

Stockholm den 11 november 1972

Yngve Kristensson

Sten Agvald

Berndt E. Berndtsson

Bertil Holmquist

Kurt Lindroth

Lennart Lindstrand

Jan Berntsen

Ingmar Dureman

Carl M. Elwing

Karl-Gustaf Hjelmqvist

Gunnar Johansson

Erik Settergren

Knut Sveri

/Carl-Johan Cosmo

Stig Iversen

Innehåll

Förkortningar	11	fikmiljön	32
<i>Sammanfattning</i>	13	1.9 Kommitténs betänkanden	32
A Allmän motivering	13	2 Förarurval	34
1. Inledning	13	2.1 Körkortet ett allmänt förtroendebevis?	34
2. Förarurval	13	2.2 Kommitténs utredningsuppdrag	34
3. Samhällsreaktionen vid trafikbrott	15	2.3 Nuvarande urvalsmetoder	35
4. Handläggningen av frågor rörande rätten att a motorfordon	18	2.3.1 Gällande rätt	35
5. Upptäcktsrisken höjes	20	2.3.1.1 Om körkortsgivning	35
6. Informationsfrågor	21	2.3.1.2 Om körkortsingripande	35
7. Rationaliseringsvinster genom kommittéförlagen	21	2.3.1.3 Om underrättelse till körkortsregister och länsläkare	36
8. Kommittéförlagen bör följas upp	21	2.3.2 Bakgrunden till nuvarande regelsystem	36
B Lagtext och specialmotivering	21	2.3.3 Ur förarbetena	36
1. Lag om körkort	22	2.3.3.1 Allmänt	36
2. Kungörelse om körkortsprickar	22	2.3.3.2 Nykterhetskravet	40
Utredningsdirektiven	25	2.4 Sociala avvikelser, främst annan brottslighet än trafikbrott, som hinder för körkort	41
1 <i>Inledning</i>	27	2.4.1 Nuvarande rättstillämpning	41
1.1 Trafikutvecklingen	27	2.4.1.1 Lämplighetsintyget	41
1.2 Vad betyder bilen och körkortet för den enskilde?	28	2.4.1.2 Körkortsmyndigheternas praxis	42
1.3 Trafikolyckorna	29	2.4.2 Vetenskapliga undersökningar	44
1.4 Den mänskliga faktorn som olycksorsak	30	2.4.2.1 Tidigare utförda	44
1.5 Vilka krav ställer dagens trafikapparat på människan?	30	2.4.2.2 Utförda genom kommitténs medverkan	45
1.6 Trafiksystemet	31		
1.7 Överbelastning av den mänskliga prestationsförmågan	31		
1.8 Trafikanternas anpassning till tra-			

2.4.3	Kommitténs överväganden rörande uppnådda forskningsresultat	47	metoder för urval av bilförare	63
2.4.4	Kommitténs allmänna överväganden	50	2.7 Lämplighetsintyget	64
2.5	Nyktert levnadssätt som urvalsinstrument	53	2.7.1 Allmänt	64
2.5.1	Tillämpningen av gällande rätt	53	2.7.2 Brott- och vårdregister	65
2.5.2	Framlagda förslag och synpunkter	54	2.7.3 Kommitténs överväganden	66
2.5.2.1	Fylleristrafutredningen (SOU 1968:55)	54	2.7.3.1 Krävs information från brottsregister?	66
2.5.2.2	Motorförarnas helnykterhetsförbund (MHF)	56	2.7.3.2 Krävs information från vårdregister?	66
2.5.3	Utländsk rätt	56	2.7.3.3 Skall polismyndigheten avge yttrande?	67
2.5.3.1	Norge	56	2.7.3.4 Skall de kommunala vårdorganen avge yttrande?	67
2.5.3.2	Danmark	57	2.7.3.5 Sammanfattning	67
2.5.4	Undersökningar och statistik	57	2.8 Särskilda krav på förare i yrkesmässig trafik	68
2.5.4.1	Trafiksäkerhetsutredningen (SOU 1957:18)	57	2.8.1 Gällande rätt	68
2.5.4.2	Fylleristrafutredningen (SOU 1968:55)	57	2.8.1.1 Tillämpningen av gällande rätt	69
2.5.4.3	Riksskatteverket	58	2.8.2 Ändringsförslag	72
2.5.4.4	"384 fylleristers körkort", tillämpningsuppsats vid Stockholms universitet	58	2.8.2.1 1967 års riksdag	72
2.5.5	Överväganden och förslag	59	2.8.2.2 Betänkandet körkort och körkortsregistrering (SOU 1970:26)	73
2.5.5.1	Är fyllerister trafikfarliga?	59	2.8.2.3 1971 års riksdag	73
2.5.5.2	Är fylleristerna alkoholmissbrukare?	60	2.8.2.4 Betänkandet CKR förslag om ett centralt körkortsregister (SOU 1972:5)	74
2.5.5.3	Vilka personer straffar vi för fylleri?	60	2.8.3 Kommitténs överväganden	74
2.5.5.4	Vilka konsekvenser får vårt nuvarande system?	61	3 <i>Samhällsreaktioner vid trafikbrott</i>	78
2.5.5.5	Förslag till reformprogram	62	3.1 Summarisk redovisning av nuvarande förhållanden	78
2.6	Kvalificerad förutredning — test-		3.2 Lagstiftarens rättspolitiska värdering av trafikbrott	80
			3.2.1 Nuläget	80
			3.2.2 Vilken betydelse har trafikbrotten från trafiksäkerhets-synpunkt?	80
			3.2.3 Vilken ekonomisk skada medför trafikbrotten?	80
			3.2.4 Personskada allvarligare än sakskada	81
			3.2.5 Uppsåtets betydelse	81
			3.2.6 Är trafikbrott allvarliga?	81

3.2.6.1 Lagstiftarens uppfattning	81	trafikbrott utformas?	97
3.2.6.2 Kommitténs uppfattning	82	3.7.1 Allmänhetens inställning . .	97
3.3 Vilka är trafikbrottslingar?	82	3.7.2 Kommitténs expertutredningar	100
3.3.1 Inledning	82	3.7.3 Utländska förhållanden . .	103
3.3.2 Den "verkliga" trafikbrottsligheten	83	3.8 Kommitténs reformprogram för samhällsreaktionen vid trafikbrott	104
3.3.3 Representativiteten	83	3.8.1 Allmänna synpunkter	104
3.3.4 Undersökta brottstyper . .	84	3.8.2 Kan körkortsingripande användas för att hindra trafikbrott?	105
3.3.4.1 Vårdslöshet i trafik .	84	3.8.3 Värderingen av olika trafikbrott	108
3.3.4.2 Smitning	85	3.8.4 Rehabilitering i stället för straff?	108
3.3.4.3 Trafiknykterhetsbrott	86	3.8.5 Vilka brott skall beivras genom körkortsingripande? .	111
3.3.4.4 Övriga undersökningar	86	3.8.6 Körkortsingripande bör förebyggas	111
3.3.5 Diskussion	87	3.8.7 Samhällsreaktionens varaktighet	111
3.4 Samhällsreaktionens syfte	87	3.8.7.1 Frihetsstraffet	111
3.4.1 Brottspåföljden	87	3.8.7.2 Körkortsingripandet	112
3.4.2 Körkortsreaktion	88	3.8.8 Skall trafikolycka med dödlig utgång eller personskada medföra strängare straff och allvarligare körkortsingripande?	113
3.5 Samhällsreaktionens effekt	89	3.8.9 Pricksystemet	114
3.5.1 Trafikbrottslighetens utveckling	89	3.8.10 Behandling under anstaltsvistelse	115
3.5.2 Den dolda brottsligheten .	89	3.8.10.1 Trafiknykterhetsbrott	116
3.5.3 Trafikbrottet som urvalsinstrument	90	3.8.10.2 Utländska förhållanden	116
3.5.4 De sociala konsekvenserna av samhällsreaktionen . . .	90	3.8.10.3 Kommitténs överväganden . . .	117
3.6 Varför är trafikbrotten så vanliga?	92	4 <i>Handläggningen av frågor rörande rätten att föra motorfordon</i>	119
3.6.1 Allmänhetens inställning . .	92	4.1 Gällande rätt — en summarisk redovisning	119
3.6.2 Överkriminalisering	93	4.1.1 Körkortsgivning	119
3.6.3 Upptäcktsrisken är låg . . .	93	4.1.2 Samhällsingripanden i anledning av trafikbrott	119
3.6.4 De brottsförebyggande synpunkterna	93	4.1.2.1 Straffrättsliga påföljder vid trafikbrott	119
3.6.4.1 Informationen . . .	94		
3.6.5 Brister i nuvarande samhällsreaktion	94		
3.6.5.1 Rehabiliteringen beaktas ej	94		
3.6.5.2 Körkortsingripande vid trafiknykterhetsbrott dominerar	95		
3.6.5.3 Brister i nyanseringen	95		
3.6.6 Handläggningen av samhällsingripandet	96		
3.6.6.1 Snabbhet nödvändig	96		
3.7 Hur bör samhällsreaktionen vid			

4.1.2.2	Särskilda rättsverkningar vid trafikbrott — körkortsingripande	120	4.3.4.13	Enhetlig rättspraxis	141
4.1.3	Samhällsingripanden av andra orsaker än trafikbrott . .	120	4.3.4.14	Den myndighet som har hand om körkortsgivningen bör också ha hand om körkortsingripandet	142
4.2	Anmärkningar mot nuvarande handläggning	120	4.3.4.15	Allmänt ombud	143
4.2.1	Samhällsorganen repressiva	120	4.3.4.16	Allmän underrätt lämpligaste beslutsorganet — Sammanfattning	143
4.2.2	Samhällsorganen saknar trafikexpertis	121	4.3.5	Samhällsingripanden av medicinska och därmed jämförbara skäl eller på grund av annan brottslighet än trafikbrottslighet	144
4.2.3	Handläggningen för långsam	121	4.3.6	Domstolens sammansättning	145
4.3	Kommitténs överväganden angående reformåtgärder	121	4.3.6.1	Yrkesdomare	145
4.3.1	Allmänt	121	4.3.6.2	Medverkan av lekmän	147
4.3.2	Sakkunnigorgan för körkortsfrågor	121	4.3.7	Allmänt ombud i länsrätt och vid länsstyrelse	148
4.3.3	Särskilda trafikdomstolar	125	4.3.8	Förenklad handläggning	148
4.3.4	Handläggningen av samhällsingripandena vid trafikbrott	127	4.3.8.1	Personlig inställelse	148
4.3.4.1	Allmän underrätt eller länsrätt?	127	4.3.8.2	Skriftlig handläggning	150
4.3.4.2	Trafiksäkerhetssynpunkter	129	4.3.8.2.1	Gällande rätt	150
4.3.4.3	Allmänhetens inställning	131	4.3.8.2.2	Kommitténs överväganden	151
4.3.4.4	Rättssäkerhetssynpunkter	132	4.4	Handläggningen av frågor rörande tillstånd till yrkesmässig personbefordran	153
4.3.4.5	Internationella hänsyn	134	4.4.1	Kommitténs överväganden	153
4.3.4.6	Snabbhetssynpunkter	135	5	<i>Upptäcktsrisk och trafikövervakning</i>	155
4.3.4.7	Kostnadssynpunkter	137	5.1	Allmänt	155
4.3.4.8	Möjligheterna till förenklad handläggning	139	5.2	Upptäcktsrisk	155
4.3.4.9	Samordning mellan allmän domstol och länsstyrelse/länsrätt	139	5.3	Trafikövervakningens allmänna effekt	156
4.3.4.10	Personutredningen	140	5.4	Kommitténs allmänna synpunkter på trafikövervakningen	156
4.3.4.11	Förhållandet straff/körkortsingripande	140	5.5	Körkortsreglernas efterlevnad	157
4.3.4.12	Jämförelse med andra ingripanden mot den enskilde i anledning av brott	141	5.5.1	Allmänt	157
			5.5.2	Maskinell körkortskontroll	158
			5.5.3	Den manuella körkortskon-	

trollen	158	10.4 Särskilda undersökningar beslutade av länsstyrelserna	179
5.5.3.1 Den allmänna kontrollen av körkortsinnehavet	159	10.5 Körkortsingripanden	180
5.5.3.2 Specialinriktad körkortskontroll	160	10.6 Processtider	182
6 <i>Informationsfrågor</i>	162	11 <i>Summary</i>	183
6.1 Allmänheten	162	12 <i>Reservation</i>	195
6.2 Personalutbildning	163	13 <i>Särskilt yttrande</i>	197
7 <i>Ekonomiska konsekvenser av kommitténs förslag</i>	166		
7.1 Allmänt	166		
7.2 Körkortsgivningen	166		
7.2.1 Polisen	166		
7.2.2 Trafiksäkerhetsverket	167		
7.2.3 Länsstyrelserna	167		
7.2.4 Förvaltningsdomstolarna	167		
7.2.5 Sammanfattning	168		
7.3 Körkortsingripanden	168		
7.3.1 Trafiksäkerhetsverket	168		
7.3.2 Polisen	170		
7.3.3 Länsstyrelserna	170		
7.3.4 Förvaltningsdomstolar	171		
7.3.4.1 Länsrätterna	171		
7.3.4.2 Kammarrätterna	173		
7.3.4.3 Regeringsrätten	173		
7.3.5 Brottmålsprocessen	173		
7.3.5.1 Polisen	173		
7.3.5.2 Åklagarna	174		
7.3.5.3 De allmänna domstolarna	174		
7.3.6 Sammanfattning	174		
7.4 Den enskilde	175		
7.5 Körkortsregistret	175		
7.6 Utbildningen av personal	175		
7.7 Information av allmänheten	175		
7.8 Trafikolyckorna	175		
7.9 Sammanfattning	175		
8 <i>Uppföljning av kommittéförslaget</i>	177		
9 <i>Kommitténs arbete</i>	178		
10 <i>Statistik</i>	179		
10.1 Allmänt	179		
10.2 Information till länsstyrelserna	179		
10.3 Körkortsgivning	179		

Förkortningar

- ASF = Förordningen den 2 juni 1922 om automobilskatt
BrB = Brottsbalken
BrB I–III = Beckman m. fl., Kommentar till brottsbalken del I – III
Folkesson = Hans Folkesson, Omprövning av körkort, Stockholm 1969
Fredrikson = Gunnar Fredrikson, Vägtrafikförordningen, Stockholm 1967
JK = Justitiekanslern
JO = Justitieombudsmannen
K = Kommunikationsdepartementet
KL = Kommitténs förslag till lag om körkort
MopF = Förordningen den 5 maj 1960 om mopeder
NJA = Nytt juridiskt arkiv, avdelning I
NTF = Nationalföreningen för trafiksäkerhetens främjande
RB = Rättegångsbalken
RI = Rättsväsendets informationssystem
Roman = Ola Roman, Hastighetsöverträdelser i sociologisk belysning, Umeå 1972
RR = Regeringsrätten
RRÅ = Regeringsrättens årsbok
RÅ = Riksåklagaren
Samhällsreaktioner = Samhällsreaktioner vid trafikbrott, Wenner-Gren Center, Svenska Symposier, Stockholm 1966
SFS = Svensk författningssamling
SOU = Statens offentliga utredningar
SvJT = Svensk Juristtidning
Trafikförs L = Lagen den 10 maj 1929 om trafikförsäkring å motorfordon
TL = Lagen den 28 september 1951 om straff för vissa trafikbrott
Ungdomen = Ungdomen i bilåldern, Statens trafiksäkerhetsråds Rapport nr 153, 1969
VTF = Vägtrafikförordningen
VTK = Vägtrafikkungörelsen
YTF = Förordningen den 25 oktober 1940 angående yrkesmässig automobiltrafik m. m.

Sammanfattning

Av trafikmålskommitténs förslag till körkortsreform¹

A Allmän motivering

1. Inledning

Kommitténs körkortsreform vilar på följande grundtankar:

a. Körkortet är att anse som ett kompetensbevis, inte som ett allmänt förtroendebevis. Körkortsfrågan skall bedömas strikt från trafiksäkerhetssynpunkt.

b. Åtgärder för trafikantpåverkan måste väsentligen riktas till alla trafikanter och väl förankras i den allmänna opinionen.

c. Samhällsåtgärderna — straffpåföljden och körkortsingripandet — vid trafikbrott måste samordnas och dessutom utformas så att de får en positiv och brottsförebyggande effekt.

d. Handläggningen av den upprepade trafikbrottsligheten måste göras mera enhetlig och rättvisande.

e. Snabba och nyanserade körkortsingripanden.

f. Körkortsingripandena skall ej ha längre varaktighet än som krävs från trafiksäkerhetssynpunkt.

g. Skärpta regler för körkortsingripande vid överträdelse av grundläggande trafikregler.

h. Kravet på internationell harmonisering är särskilt starkt inom trafikrätten och måste därför i hög grad beaktas vid utformningen av lagstiftningen.

Mot bakgrunden av dessa mera allmänna principer föreslår kommittén som närmare

kommer att framgå av det följande bl. a. ett särskilt sakkunnigorgan för förarkontroll — trafikkonsulenter —, en mera individualiserad och ingående kontroll av t. ex. förare som söker körkort efter körkortsåterkallelse, en samtidig och samlad bedömning av straff- och körkortsfrågor genom allmän domstol, en stark nyansering av tiderna för körkortsingripande med en minimitid på en månad, skärpta regler för körkortsingripande vid överträdelse av grundläggande trafikregler, en villkorlig körkortsåterkallelse, som kan kombineras med rehabiliteringsåtgärder och förbud att föra motorfordon under viss kortare tid, en skärpt kontroll av förare som gör sig skyldiga till upprepade trafikbrottslighet — ett pricksystem införs —, en körkortsspärr vid trafikbrott av den som ej har körkort, samt en kraftig satsning på vidareutbildning av trafikanter som misskött sig i trafiken.

2. Förarurval

Inledningsvis framhåller kommittén att körkort bör vägras eller fräntas endast den som inte uppfyller de krav som från

¹ Kommittén har ej haft att pröva alla frågor som berör körkortet. Sälunda har kommittén ej behandlat frågan om vid vilka fordonstyper det skall krävas körkort. Även vad gäller t. ex. klassindelningen av körkortet och körkortsåldern har kommittén haft att utgå från gällande rätt. Frågan om en periodisk omprövning av körkortet eller en förnyad läkarundersökning sedan körkortsinnehavaren uppnått viss ålder har inte heller ingått i kommitténs utredningsuppdrag.

trafiksäkerhetssynpunkt kan ställas på honom. Kommittén redovisar ett omfattande utredningsmaterial till belysning av frågan om förarurvalet. Kommittén ställer sig kritisk till gällande rättstillämpning som även använder ett socialt urvalskriterium vid förarurvalet. Personer som avviker från vissa sociala mönster anses sålunda enligt denna tillämpning särskilt trafikfarliga.

Annan brottslighet än trafikbrott som hinder för körkort

Enligt nuvarande rättstillämpning vägras eller fråntas en förare körkort främst vid våldsbrott av något allvarigare art, vid för-mögenhetsbrott med anknytning till bil (t. ex. bilstöld och stöld ur bil), vid jakt från bil samt vid olaga försäljning av alkohol och narkotika. Kommittén erinrar om att i ett flertal andra länder allmän brottslighet inte tillmäts någon betydelse för körkortsfrågan.

Vidare konstaterar kommittén att det inte är möjligt att med någon större grad av sannolikhet ange i vilken mån personer med allmän brottslighet från trafiksäkerhetssynpunkt markant avviker i negativ riktning från normaltrafikanter. Vår nuvarande rättstillämpning bygger på den tanken att en person som visat aggressiva tendenser utanför trafiken också kan antas vara aggressiv i trafiken. Kommittén har funnit att det inte finns något stöd för en sådan uppfattning. För en persons uppträdande i trafiken är det förmågan att *där* behärska aggressiviteten som är avgörande. Det finns enligt kommittén inte heller något stöd för uppfattningen att viss allmän brottslighet – t. ex. våldsbrott – är ett bättre bevis på förarolämplighet än övrig brottslighet – t. ex. stölder eller falskdeklaration. Det går således inte att identifiera s. k. olycksbenägna förare med hjälp av sådana sociala faktorer.

Kommittén föreslår att allmän brottslighet i fortsättningen inte skall användas som urvalsinstrument för bilförare.

Nyktert levnadssätt som urvalsgrund

Körkort skall enligt gällande rätt förvägras den som under de senaste två åren dömts för fylleri, om det ej kan anses uppenbart, att han ändock kan bedömas som en skötsam person. Har körkortsinnehavare gjort sig skyldig till fylleri skall återkallelse beslutas, om inte nyss angivna krav på skötsamhet uppfylls.

Kommittén uttalar, att det står klart, att det finns personer som måste uteslutas från rätten att föra motorfordon på grund av att de missbrukar alkohol. Frågan är emellertid hur urvalet skall ske. Kommittén pekar på en del av nackdelarna med att som för närvarande stereotyp använda fylleriförseelsen som urvalsmetod. Frågan om en persons rätt att inneha körkort är alldeles för allvarlig och betydelsefull för den enskilde för att vi skall kunna tillåtas bedöma frågan utifrån enkla schablonmetoder. Särbestämmelserna om fylleriets betydelse tas därför bort. I enlighet med synpunkter som uttalats av läkare och nykterhetsnämnder blir det dessa sakkunnigorgan som får utreda närmare om förutsättningar för körkortsinnehav föreligger. Först därefter skall körkortsmyndigheten fatta sitt beslut.

*Kommittén föreslår*¹ en regel, som ger uttryck för att körkortsinnehavarens förhållande till trafiken även skall påverka körkortsmyndighetens beslut. Principen skall vara den att den som missbrukar alkoholhaltiga drycker får beviljas körkort endast om särskilda skäl ger anledning antaga, att han kommer att efterleva bestämmelserna om nykterhet i trafik.

Särskilda sakkunnigorgan för körkortsfrågor – trafik konsulenter

Enligt gällande rätt sker prövningen av förarlämpligheten – förutom genom det teoretiska och praktiska förarprovet – främst genom en lämplighetsutredning, som utförs av polisen. Denna utredning har som främsta syfte att närmare utreda om sociala avvikel-

¹ Se 1:7 KL.

ser föreligger. Således undersöks särskilt om kriminalitet kan konstateras.

Kommittén finner det vara en brist att vi i vårt land till skillnad från i många andra länder – t. ex. Västtyskland och USA – inte har något särskilt sakkunnigorgan som kan utreda körkortsfrågor. Det är också anmärkningsvärt att vi vad gäller efterkontroll endast satsar på fordonen och inte också på förarna. Kommittén uttalar vidare att det ofta behövs en mera ingående undersökning av en körkortsaspirants trafiklämplighet. Det är nödvändigt att för denna undersökning använda särskild trafikexpertis.

Kommittén föreslår ett särskilt sakkunnigorgan för körkortsfrågor – trafikkonsulenter. Konsulenterna knyts till trafiksäkerhetsverkets lokalorganisation, som enligt förslaget skall tilldelas 39 sådana befattningshavare. För samordning och ledning av verksamheten får emellertid därutöver vart och ett av de sju regionalkontoren en förste trafikkonsulent.

Trafikkonsulenterna skall enligt förslaget medverka i det system för ökad förarkontroll som kommittén förordar. Således skall konsumenten bl. a. delta i prövningen av den som önskar erhålla körkort efter ett körkortsingripande, på begäran av länsstyrelsen avge sakkunnigutredningar om förarlämpligheten och medverka i olika rehabiliteringsåtgärder. Han skall vidare medverka i pricksystemet och därigenom bl. a. överta från länsstyrelserna en del av kontrollen av förare som gjort sig skyldiga till upprepade trafikbrott. Konsumenten får också en viktig uppgift vad gäller vidareutbildningen av trafikanter som brutit mot trafikreglerna. Tillsynen av förare som erhållit villkorlig körkortsåterkallelse skall skötas av konsumenten.

Kommittén föreslår också att polisens lämplighetsutredning tas bort. Om det behövs en särskild socialutredning skall denna utföras av det lokala socialorganet. Uppmärksammas bör att yttrandet inte som för närvarande i lämplighetsintyget skall avse en prövning av körkortsaspirantens eventuella trafikfarlighet. Utredningen skall endast avse

en beskrivning av eventuellt förekommande sociala avvikelser i form av alkoholmissbruk, narkotikamissbruk, kriminalitet etc. Om alkohol- eller narkotikamissbruk föreligger skall socialorganet därutöver uttala sig om riskerna för att körkortsaspiranten kommer att bryta mot 4 § trafikbrottslagen (trafiknykterhetsbrott).

Kvalificerad förarutredning

Kommittén betonar att någon metod för mera kvalificerad trafiksäkerhetsbedömning av körkortsaspiranter eller körkortsinnehavare ej funnits utarbetad i vårt land. Vi har tidigare inte heller haft något egentligt sakkunnigorgan lämpat att utföra en mera individualiserad och ingående förarkontroll. Kommittén erinrar om att testmetoder för urval av förare sedan länge i betydande utsträckning använts i bl. a. Västtyskland och Österrike. Dessa metoder har emellertid enligt kommittén inte nått en sådan grad av tillförlitlighet att de kan utgöra ett mera väsentligt inslag i en förarutredning. En sådan utredning bör sålunda enligt kommittén främst inriktas på att närmare undersöka hur vederbörande fungerar i trafiken.

Kommittén föreslår att trafikkonsulenter, i samarbete framför allt med den befattningshavare som i normalfallen kontrollerar den teoretiska och praktiska förarlämpligheten, i tveksamma fall skall göra en mera kvalificerad förarutredning. En sådan utredning kan bli aktuell då en förare söker nytt körkort efter återkallelse eller då en person med betydande sociala problem söker körkort. Kommittén betonar att utredningen i normalfallet inte bör användas för att hindra en person från att uppträda i trafiken. Utredningen bör i stället främst ses som en startpunkt för en rehabiliteringsverksamhet, dvs. som en hjälp att få körkort eller behålla ett redan förvärvat.

3. Samhällsreaktionen vid trafikbrott

Varför är trafikbrotten så vanliga?

Kommittén påpekar, att de sociala kon-

troller som i andra sammanhang ej sällan hindrar överträdelser av samhällets regelsystem ofta ej har samma betydelse i trafiken. Att överträda de regler som gäller i trafiken anses i allmänhet inte så diskriminerande som att göra sig skyldig till brott mot annans person eller egendom. Nonchalansen mot trafikens grundläggande regler är utbredd. Många förare vill själva kunna bestämma t. ex. hastigheten på sin bil, och förståelsen för nödvändigheten av att av trafiksäkerhetsskäl ofta ha stränga trafikregler är ringa. En viktig anledning till att det sociala kontrollsystemet ej har någon större verkan inom trafiken är således att den allmänna opinionen ofta inte stöder myndigheternas dekret.

Samtidigt utgör det förhållandet att vi i trafiken i så stor utsträckning som sker kriminaliserar även handlingar som sker ouppsåttligt en negativ faktor. Det leder till att straffet råkar ut för en inflation och försvagar därigenom allmänhetens respekt även för de avsiktliga brotten mot regelsystemet. Det är således enligt kommitténs uppfattning meningslöst och dessutom skadligt att vi fortfarande kriminaliserar handlingar som främst har sin grund i brister i den mänskliga prestationsförmågan eller i den konkreta handlingssituationen i sin helhet.

Kommittén påpekar att ett mycket stort antal trafikbrott aldrig upptäcks. Sålunda kan antalet trafiknykterhetsbrott beräknas utgöra flera hundratusen årligen. Antalet upptäckta vårdslösheter utgör endast en bråkdel av den verkliga brottsligheten. Vid en i kommitténs expertbetänkande redovisad undersökning har det resultat erhållits, att närmare 50 % av dem som fått körkortet återkallat har kört olovligt under återkallelsetiden.

Sanktionssystemet förlorar sålunda mycket av sin effekt genom att upptäcktsrisken är låg. Detta gäller inte bara den faktiska upptäcktsrisken utan också, vilket är minst lika väsentligt, den upplevda upptäcktsrisken. Kommittén påpekar också att informationen om trafiksystemet är bristfällig.

Även utformningen av sanktionssystemet, dvs. straffet och körkortsingripandet, kritise-

ras av kommittén. Det är för närvarande enbart repressivt och innehåller alltså inte något rehabiliteringsmoment. Det finns inte någon som helst anledning anta att vi får en trafiksäkrare trafikant enbart genom att döma ut en månads fängelse eller ett par års körkortsåterkallelse. Vidare anser kommittén att bedömningen är alldeles för schablonmässig.

Kommitténs reformprogram utgår från den uppfattningen att efterlevnad av trafikens regelsystem är ett väsentligt intresse från trafiksäkerhetssynpunkt. Trafikbrottens skadeverkningar är betydande. Den bagatellisering, som ofta sker av trafiköverträdelserna — i motsats till vad som, enligt vad nyss sagts, många gånger sker i fråga om de ouppsåttliga vårdslösheterna — är farlig för trafiksäkerheten. Trafikbrotten är ofta allvarliga och kan i dessa fall jämföras med annan kriminalitet som allmänheten bedömer strängt. Det är samtidigt nödvändigt att trafikreglerna tillkommer i nära samarbete med trafikanterna och deras organisationer och att sådana felhandlingar som normalbilisten lätt kan göra sig skyldig till särbehandlas.

Mot bakgrunden av den betydelse som kommittén anser att inte minst de framlagda förslagen i fråga om sanktionssystemet kommer att få för trafiksäkerheten, anser kommittén det angeläget att de föreslagna reformerna genomförs snarast.

Ett nyanserat körkortsingripande viktigt medel för att hindra trafikbrott

Ingripande mot körkortet bör rätt använt kunna utgöra ett adekvat och effektivt vapen i kampen mot trafikbrotten. Hitintills har emellertid körkortsingripande i huvudsak begränsats till att avse ingripande vid trafiknykterhetsbrott. Det är nödvändigt att vi även i vårt land — i likhet med vad som redan i stor utsträckning sker utomlands — gör våra trafikpåföljder mera effektiva genom att använda körkortsingripande som en reaktion.

Kommittén konstaterar samtidigt att de

sociala biverkningarna av körkortsingripandet ofta är svåra. Detta gäller särskilt om körkortsingripandet har längre varaktighet. Dessa sociala biverkningar av körkortsingripandet måste enligt kommittén ses som något från trafiksäkerhetssynpunkt negativt.

Kommittén föreslår en samordning mellan den allmänna straffpåföljden och körkortsingripandet.¹ Vidare föreslår kommittén en ny form av körkortsingripande – nämligen villkorlig körkortsåterkallelse.² Den villkorliga återkallelsen kan enligt förslaget kombineras med ett förbud att föra körkortspliktigt fordon under minst en och högst två månader.

Kommittén föreslår vidare en starkare nyansering av tiden för körkortsingripandena. För närvarande hör en körkortsåterkallelsetid på under sex månader till rena undantagen. VTF har dessutom en absolut minimitid på tre månader. Utomlands används i stor utsträckning återkallelsetider på ned till en månad. Kommittén föreslår³ en minimitid för körkortsingripande på en månad. Detta ger en helt annan möjlighet än vår nuvarande lagstiftning att använda körkortsingripande som en reaktionsform. Samtidigt får den beslutande instansen stora möjligheter att nyansera ingripandet med hänsyn till omständigheterna i det särskilda fallet. I detta sammanhang förordar kommittén också att de långa återkallelsetiderna skall användas med stor försiktighet. Som allmän regel förordar kommittén en halvering av nuvarande återkallelsetider.

Kommittén vänder sig slutligen mot nuvarande praxis enligt vilken vid bedömningen av körkortsfrågan hänsyn tas inte enbart till det aktuella trafikbeteendets farlighetsgrad utan även till det förhållandet att skada uppkommit i anledning av trafikbrottet. Enligt kommittéförslaget skall enbart graden av trafikfarlighet i trafikantens handlande tillmätas betydelse då körkortsfrågan avgörs.

Skärpta regler för körkortsingripande vid överträdelse av grundläggande trafikregler

Kommittén anser att körkortsingripande i väsentligt ökad utsträckning bör användas

för att uppnå en bättre efterlevnad av trafikens regelsystem. Det är därför nödvändigt att ingripandet i större utsträckning än för närvarande sätts in vid överträdelser av grundläggande trafikregler. *Kommittén föreslår*⁴ att körkortsingripande skall användas om någon funnits skyldig till brott, varigenom han vid förande av motordrivet fordon i ej ringa mån åsidosatt en för trafiksäkerheten grundläggande regel t. ex. körning mot rött ljus, underlåtenhet att stanna före infart på huvudled och grovre hastighetsöverträdelser.

Domstolen beslutar körkortsspärr

Enligt nuvarande regler anges i allmänhet ej i återkallelsebeslut den tid efter vilken ansökan om körkort kan upptagas till prövning. Detta har medfört olägenheter framförallt för den enskilde som ej sällan blivit missledd på det sätt att han trott att han med utsikt till framgång kunde ansöka om körkort sedan den lagfästa minimitiden för återkallelse löpt ut. Den preventiva effekten av återkallelsebeslutet försvagas också genom att tiden för återkallelsen ej anges i beslutet. Vidare har kommittén funnit att i praktiskt taget alla andra länder än Sverige anges återkallelsetiden i återkallelsebeslutet. *Kommittén föreslår*⁵ att i beslut om ovillkorlig återkallelse skall bestämmas viss tid, lägst en månad och högst fem år, före vars utgång föraren ej får medges behörighet att föra körkortspliktigt fordon.

Rehabilitering viktig

Kommittén redovisar att man under senare tid särskilt i Kalifornien uppnått betydande trafiksäkerhetseffekter genom att vidta rehabiliterande åtgärder – främst gruppsamtal – som ett komplement till straffet för den som begått trafikbrott. Samtidigt påpekar kom-

¹ Se 3:1 KL.

² Se 3:2 KL.

³ Se 4:1 KL.

⁴ Se 3:1 första stycket 3 KL.

⁵ Se 4:1 KL.

mittén att det i våra nu gällande bestämmelser om trafikpåföljder inte finns något positivt moment. Bötesstraffet, fängelsestraffet och körkortsåterkallelsen får främst ses som repressiva åtgärder. Det är enligt kommittén naturligt att vi inom trafikrätten försöker hjälpa trafikanterna att undvika återfall i brott.

Kommittén föreslår därför att t. ex. undervisning eller gruppsamtal skall användas som en behandlingsform vid trafikbrott.¹ Efter övervägande av olika lösningar stannar kommittén för att förorda att rehabiliteringen knyts an till körkortsingripandet. Rehabiliteringen skall enligt kommittén ingå som ett frivilligt eller tvångsmässigt led i en villkorlig körkortsåterkallelse. Samtidigt föreslår kommittén att trafikundervisning skall meddelas i fängvårdsanstalter, ungdomsvårdsskolor etc.

Pricksystem

Kommittén har funnit att i ett modernt system för handläggning av trafikbrott måste ett pricksystem ingå som ett viktigt led. Ett pricksystem kan i korthet beskrivas som en metod för att dels erinra trafikanterna om följderna av fortsatt trafikbrottslighet, dels välja ut sådana förare som samhället på grund av upprepad brottslighet måste uppmärksamma närmare. Pricksystemet syftar således främst till att förhindra återfall i trafikbrott. Varje förseelse som omfattas av systemet får ett visst antal prickar. Dessa registreras och när körkortsinnehavaren uppnått viss pricknivå kan olika åtgärder vidtas. Däremot innebär pricksystemet inte, att ett visst antal prickar är liktydigt med att körkortet återkallas. Sedan den myndighet som har att fatta beslut i körkortsfrågan informerats om att körkortsinnehavare uppnått viss nivå, prövas i stället noggrant frågan om vilka åtgärder som skall vidtas.

De främsta fördelarna med ett pricksystem anser kommittén vara, att det har en *trafiksäkerhetsfrämjande* effekt genom att det bl. a. kan få en stor pedagogisk betydelse. Vidare ger det *ökad rättssäkerhet* för den

enskilde. Slutligen möjliggör det *enklare och rationellare handläggningsformer* bl. a. genom att datatekniken kan användas.

Kommittén föreslår att ett pricksystem införs.

4. Handläggningen av frågor rörande rätten att föra motorfordon

Kommittén betonar att den brottspreventiva betydelsen av handläggningsformerna hitintills har underskattats. I enlighet med vad som förordats av flertalet experter på området lägger kommittén därför större vikt än vad man tidigare gjort vid de processuella frågorna. Kommittén uttalar bl. a. att processen skall vara så anordnad att den upplevs som ett led i det trafiksäkerhetsfrämjande arbetet.

Kommittén avvisar tanken på särskilda trafikdomstolar

Kommittén diskuterar tanken på särskilda trafikdomstolar, som skulle överta de arbetsuppgifter i fråga om handläggningen av trafikmål som nu åvilar allmänna domstolar och förvaltningsdomstolar. Härigenom skulle bl. a. kravet på specialistkompetens hos beslutsorganet kunna tillgodoses.

De invändningar som kan framföras mot en sådan tanke är emellertid tungt vägande. Det finns sålunda bl. a. ett så starkt samband mellan trafikmålen och de allmänna brottmålen att en uppdelning av dessa mål på olika beslutsorgan skulle stöta på mycket stora svårigheter. Kommittén erinrar om att i 25 % av målen om ansvar för trafiknykterhetsbrott är huvudbrottet annat brott än trafikbrott. Vidare utgör trafikmålen f. n. en så betydande del av de allmänna domstolarnas arbetsområde, att man, om trafikmålen tas bort, riskerar att bryta sönder organisationen.

Kommittén anser att i fortsättningen måste den tilltalade inställa sig personligen i ett betydande antal fall. Särskilda trafik-

¹ Se även 11 § kungörelsen om körkortsprickar.

domstolar måste av organisatoriska skäl omfatta minst ett län. Detta gör det svårare och kostsammare för den enskilde att inställa sig än om målet handläggs vid de allmänna domstolarna, som har en förhållandevis spridd lokal organisation. Kommittén avvisar på i huvudsak de skäl som här anförts tanken på särskilda trafikdomstolar.

Allmän domstol skall avgöra körkortsfrågan i anledning av trafikbrott

Enligt nuvarande regler handläggs frågor om ingripande i anledning av trafikbrott i två processer. Straffrökan behandlas av allmän domstol i en brottmålsprocess och körkortsfrågan avgörs därefter vid förvaltningsdomstol i en körkortsprocess.

Kommittén finner det vara av avgörande betydelse att frågorna om straff och körkortsingripande i anledning av ett trafikbrott så långt möjligt avgörs samtidigt. Härigenom kan körkortet användas som ett effektivt medel i kampen mot trafikbrottligheten. En samordning av olika ingripanden kan också genomföras. Den samtidiga handläggningen medför även stora fördelar för den enskilde. Han behöver ej utsättas för två processer i anledning av samma sakförhållande. Det finns också ett starkt önskemål från allmänheten om att allmän domstol skall avgöra körkortsfrågan samtidigt med att straffet bestäms.

Kommittén har sålunda funnit att mer än 80 procent av de av kommittén tillfrågade körkortsinnehavarna önskar en sådan ordning. Medborgarnas önskemål om en samtidig handläggning har också vunnit stöd vid de hearings som kommittén haft med bl. a. företrädare för LO:s trafikkommitté, Svenska Transportarbetarförbundet, arbetsgivarorganisationer, motororganisationer och advokatsamfundet.

Det förhållande att körkortsfrågan avgörs i brottmålsprocessen ger möjlighet till en snabbare handläggning. Fördröjningen enbart till följd av den dubbla handläggningen kan för närvarande beräknas till omkring

fyra månader. De möjligheter till en snabbare handläggning som skapas genom att körkortsfrågan avgörs i brottmålsprocessen är från trafiksäkerhetssynpunkt av särskild betydelse. Det är också ett välmotiverat rättssäkerhetskrav från den enskilde att nuvarande långsamhet vid handläggningen undanröjs.

Kommittén lägger vid sitt ställningstagande stor vikt vid den internationella aspekten. Det är för närvarande endast i ett mycket begränsat antal länder som körkortsfrågor i anledning av trafikbrott avgörs av annat organ än allmän domstol. Den enda realistiska vägen för att uppnå enhetliga regler i Europa är således ett godtagande av allmän domstol som beslutsinstans. Europarådet¹ har också i princip förordat denna linje.

Slutligen måste enligt kommittén det förhållande beaktas att vi genom en samtidig handläggning kan göra årliga administrativa vinster på cirka fem miljoner kronor. Alldeles bortsett från de vinster som kan göras från trafiksäkerhetssynpunkt medför sålunda en handläggning vid allmän domstol betydande ekonomiska fördelar. Det kan inte vara rimligt att det allmänna skall bekosta två parallella processer i anledning av ett och samma trafikbrott. I fall där den enskilde behöver offentligt biträde i båda processerna blir läget från kostnadssynpunkt särskilt anmärkningsvärt.² Det nya systemet med länsrätter har gjort dubbelprocessen än mera kostnadskrävande för den enskilde och det allmänna. Utländska erfarenheter talar för att körkortsfrågorna inte kommer att föranleda någon mera väsentlig ökning av arbetsbördan för de allmänna domstolarna.

Denna reform är enligt kommitténs uppfattning synnerligen angelägen och brådskande. Det är därför av betydelse att som departementschefen uttalade i prop. 1971:14 (s. 63) kommitténs förslag inte hindras eller försenas till följd av den för kort tid sedan genomförda länsrättsreformen.

¹ Se SOU 1972:71 avsnitt 7.

² Se Stencil Ju 1970:14, SOU 1971:76 och prop. 1972:4.

men. Det finns ej heller någon anledning att avvakta andra nu pågående utredningar, innan slutlig ställning tas till kommitténs förslag.

Kommittén föreslår således att körkortsfrågan i anledning av trafikbrott skall avgöras vid allmän domstol. Däremot föreslår kommittén inte någon ändring av nuvarande system enligt vilket frågor om körkortsåtgärd i anledning av sjukdom och dylikt avgörs vid förvaltningsdomstol dvs. i första instans länsrätterna.

Domstolens sammansättning

Kommittén föreslår att vid de största tingsrätterna och länsrätterna trafikmålen handläggs på särskilda avdelningar eller rotlar. Om domstolen inte är indelad på avdelningar bör dessa mål så långt möjligt handläggas av viss domare. Vidare bör trafikmålen handläggas på särskild avdelning i hovrätt och kammarrätt. I högsta domstolen och regeringsrätten bör specialföredragande användas i dessa mål.

Kommittén föreslår¹ vidare en bestämelse av den innebörden att förekommer vid tingsrätt anledning besluta om körkortsingripande skall nämnd alltid medverka i avgörandet. I fråga om beslut om körkortsingripande vid länsrätt förutsätter kommittén att med hänsyn till den mera individuella prövning som i fortsättningen skall ske beslut om administrativt körkortsingripande i ett stort antal fall fattas under medverkan av nämnd och att som en konsekvens härav nämnd också medverkar då yttrande avges till länsstyrelse i körkortsfrågor. I fråga om nämndens sammansättning anser kommittén att i körkortsmål alltid skall tjänstgöra en eller flera nämndemän med insikt och erfarenhet i trafikfrågor.

Allmänt ombud i alla körkortsmål

Kritik har riktats mot nuvarande körkortsprocess för att den inte innehåller någon representant med uppgift att föra talan för det allmänna, t. ex. genom att överklaga läns-

rätts beslut. Kommitténs förslag att körkortsfrågan skall avgöras av allmän domstol i trafikbrottmålet medför automatiskt att för dessa fall kravet på allmänt ombud blir tillgodosett. Åklagaren får till uppgift att även i körkortsdelen bevaka det allmännas intresse.

Kommittén anser emellertid att det behövs ett allmänt ombud även i de körkorts-mål som skall handläggas vid länsrätt. *Kommittén föreslår*² att trafiksäkerhetsverket ges uppgiften att granska och eventuellt överklaga länsrätternas och kammarrätternas beslut. I samband härmed förordar kommittén en viss förstärkning av verket med juridisk expertis.

Personlig inställelse ofta nödvändig

Kommittén erinrar om att vid mera ingripande beslut som i andra sammanhang träffas rörande den enskilde anses ofta att personlig inställelse utgör ett elementärt rättssäkerhetskrav. Tiden är nu mogen att principiellt ställa upp samma krav i körkortsprocessen. I fråga om inställeskyldigheten vid tingsrätt *föreslår kommittén*³ som huvudregel att den tilltalade skall inställa sig personligen om körkortsfrågan är aktuell. Undantag från denna regel medges för fall där beslut om körkortsspärr i högst tre månader meddelas.

Kortare körkortsingripande tas upp i strafföreläggande

Kommittén föreslår att i strafföreläggande skall kunna tas upp körkortsåterkallelse i kombination med en körkortsspärr på högst tre månader.⁴

5. Upptäcktsrisken höjes

Kommittén betonar att vid utformningen av ett framtida övervakningssystem i trafiken är det särskilt viktigt att man beaktar att det är själva känslan av övervakningen, dvs. den

¹ Se 6:10 KL.

² Se 6:2 KL.

³ Se 6:10 KL.

⁴ Se förslag till lag om ändring i RB.

upplevda upptäcktsrisken, som torde vara det från preventiv synpunkt mest betydelsefulla. För att underlätta körkortskontrollen föreslår kommittén att det införs en absolut skyldighet för motorfordonsförare att medföra körkort under färd. Vidare anvisar kommittén riktlinjer för en speciell kontroll av förare som har fått körkortet återkallat.

6. Informationsfrågor

Kommittén erinrar om att erfarenheterna både från vårt och andra länder visar att stora trafiksäkerhetsvinster kan uppnås om lagstiftningsåtgärder kombineras med intensiva informationskampanjer. De stora utgifterna för information om trafikreformer har också gett utdelning i form av betydande trafiksäkerhetsvinster. *Kommittén föreslår* att 7,5 miljoner kronor av statsmedel anslås till en treårig kampanj för kommittéförslagen.

Kampanjen bör främst inriktas på att belysa den snabba och samtidiga handläggningen vid allmän domstol av straff- och körkortsfrågor, pricksystemet, betydelsen av vidareutbildningen i trafiken samt den ökade användningen av korta återkallelser vid överträdelse av bestämda trafikregler.

Personalutbildningen intensifieras

Kommittén anser att trafikmålens stora betydelse gör det nödvändigt, att personalen vid bl. a. allmänna domstolar och förvaltningsdomstolar får vidareutbildning. *Kommittén föreslår* att 300 000 kronor årligen anslås för detta ändamål. Vidare anser kommittén att det kan övervägas att utge en nordisk facktidskrift för trafikfrågor.

7. Rationaliseringsvinster genom kommittéförslagen

Kommittén understryker svårigheten att beräkna de exakta ekonomiska vinsterna av förslagen. Enligt en approximativ beräkning som gjorts av kommittén skulle rationaliseringsvinsten genom den samtidiga handlägg-

ningen av straff- och körkortsfrågan kunna beräknas till cirka 2,5 miljoner kronor årligen. Samtidigt beräknas de enskilda göra en årlig vinst på cirka 3 miljoner kronor genom detta förslag. Även vid körkortsgivningen görs stora besparingar genom förslagen. Här beräknas den årliga vinsten till cirka 1,2 miljoner kronor. De här redovisade besparingarna erhålls trots att avdrag redan gjorts för kostnaden för uppbyggnad av en särskild sakkunnigorganisation – trafikkonsulenterna. Den årliga kostnaden för denna organisation har beräknats till 3,4 miljoner kronor. Om vi bortser från denna kostnad och enbart ser på de årliga rationaliseringsvinsterna genom t. ex. den samtidiga handläggningen av straff- och körkortsfrågor så blir dessa cirka 8 miljoner.

8. Kommittéförslagen bör följas upp

Som alltid då reformer avseende vårt system för samhällsinslag skall genomföras finns det inte några på praktiska försök grundade erfarenheter att bygga på. Det är därför nödvändigt att de av kommittén föreslagna reformerna noga följs upp. Uppföljningen bör främst avse den undervisning och de gruppsamtal som kommittén förordat för att hindra återfall i trafikbrott. Det är också av intresse att följa upp i vilken utsträckning det är möjligt att ändra trafikanternas beteendemönster genom att använda pricksystemet.

B Lagtext och specialmotivering

Mot bakgrund av de synpunkter som redovisats i den allmänna motiveringen lägger kommittén fram konkreta förslag för att förverkliga sina reformidéer. Detta sker främst i en *lag om körkort (KL)* samt i en *kungörelse om körkortsprickar*.

1. Lag om körkort¹

Kommittén har funnit det naturligt att de grundläggande reglerna om körkortsplikten och rätten att föra körkortspliktigt fordon lämnas i en lag. De i förslaget intagna reglerna avser i huvudsak att ersätta 28–37 §§ VTF.

I 1 kap. behandlas rätten att föra vissa fordon. I detta kap. anges de fordonstyper där förarrätten knytes till att föraren har ett för fordonstypen gällande körkort. Åldersgränser och övriga förutsättningar för att få körkort redovisas. I fråga om körkortskravet och åldersgränserna har kommittén utan särskild prövning överfört gällande regler till den nya lagen.

I 2 kap. ges reglerna för körkortsindragning, varmed avses körkortsingripande som sker i förvaltningsprocess och som icke är grundat på att föraren gjort sig skyldig till trafikbrott. F. n. regleras motsvarande grunder huvudsakligen i 33 § 2 mom. 7 och 8 VTF.

Körkortsingripande i anledning av trafikbrott behandlas i 3 kap. och föreslås få benämningen *körkortsåterkallelse*. I 3 kap. finns kommitténs förslag till återkallelsegrunder, avsedda att ersätta 33 § 2 mom. första stycket 1–6 VTF. Vidare ges reglerna för villkorlig körkortsåterkallelse och trafikkonsulenternas uppgifter i samband därmed.

I 4 kap., som har rubriken *körkortsspärr*, föreslås betydelsefulla nyheter. För det första har kommittén funnit det mest ändamålsenligt att rätten omedelbart i samband med återkallelsebeslutet bestämmer den tid som brottet skall utestänga föraren från rätten att få körkort (körkortsspärr). På grund av att många förare, som gör sig skyldiga till trafikbrott, saknar körkort, har kommittén vidare föreslagit att körkortsspärr också skall utfärdas för sådan förare. Kommittén har funnit att den i VTF intagna tvåårsspärren för den som sakfällts för olovlig körning inte är motiverad från trafik-säkerhetssynpunkt. Ofta är det angelägnare att föraren tillgodogör sig förarutbildningen och får uppträda i trafiken på samma villkor

som andra förare. Bedömningen får inte grundas på formella kriterier utan skall bli mera nyanserad än i dag. Slutligen föreslås i detta kap. nyheten att rätten skall kunna beakta körkortsspärrens konsekvenser för föraren, när den bestämmer påföljd för brottet.

I 5 kap. ger kommittén regler för *omhändertagande av körkort*. Dessa syftar till att skapa förutsättningar för ett snabbt körkortsingripande. Skillnaden i förhållande till gällande rätt är framför allt att omhändertagandet vid trafikbrott kommer att utgöra en säkerhetsåtgärd inom ramen för förundersökningsförfarandet. Detta medför att polis, åklagare och domstol skall beakta kravet på körkortsomhändertagande på samma sätt som övriga säkerhetsfrågor. Som en naturlig följd av detta ställningstagande föreslås särskilda tidsramar för handläggningen av mål, där körkortsomhändertagande föreligger. Således skall bl. a. åtal väckas inom två veckor från omhändertagandet och huvudförhandling i allmänhet hållas inom två veckor från det åtal väcktes.

Slutligen lämnas i 6 kap. vissa *rättegångsbestämmelser*, t. ex. kravet på personlig inställelse och medverkan av nämnd.

2. Kungörelse om körkortsprickar

Kungörelsen om körkortsprickar behandlar i ett inledande avsnitt (1–4 §§) bl. a. vid vilka brott körkortsprickar skall sättas ut (2 §) och körkortsprickarnas antal vid olika brott (3 §). Trafikbrotten indelas i fyra grupper där brottet beroende på i vilken grupp det placerats belastas med 1, 2, 3 eller 4 prickar.

Frågan om vilken åtgärd som skall vidtas i anledning av att föraren uppnått viss pricknivå behandlas i ett följande avsnitt i kungörelsen (5–11 §§). Vid fem prickar eller mera skall föraren åläggas teoretiskt förarprov (6 §). Den som uppnått åtta eller nio prickar skall i allmänhet personligen inställa sig hos en trafikkonsulent (7 §). Har körkorts-

¹ En något utförligare sammanfattning av nyheterna i förslaget lämnas i specialmotiveringen under rubriken till varje kapitel.

innehavaren 10 prickar eller mera skall åklagaren pröva frågan om han bör föra talan om återkallelse av körkortet. När pricknivån bestämmes för en förare skall endast brott som begåtts under de senaste tre åren beaktas (10 §).

Körkortsinnehavaren har även vissa möjligheter att genom egna åtgärder sänka sin pricknivå. Om han deltar i trafikutbildning, som godkänts av trafiksäkerhetsverket, kan han sålunda erhålla avdrag med högst två prickar (11 §).

De avslutande paragraferna i kungörelsen innehåller bestämmelser om bl. a. teoretiskt förarprov (12–13 §§) och trafikkonsulentens verksamhet (14–17 §§). Här regleras bl. a. i vilka fall konsulenten skall ha samtal med föraren. De riktlinjer konsulenten skall följa i sin verksamhet anges också.

Utredningsdirektiven

Trafikmålskommitténs direktiv innefattas i yttrande till statsrådsprotokollet den 23 mars 1961 av dåvarande chefen för justitiedepartementet, statsrådet Kling. Dessa direktiv har återgetts i betänkandet Trafikmål (SOU 1963:27 s. 9)¹.

Vidare har chefen för justitiedepartementet, statsrådet Geijer, den 6 november 1970 efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter lämnat kommittén följande tilläggsdirektiv (1971:Ju 18):

Den snabba utvecklingen på vägtrafikens område under det senaste decenniet har nödvändiggjort kraftfulla insatser från samhällets och enskildas sida för att höja trafiksäkerheten. En alltmer betydelsefull uppgift är att åstadkomma en bättre efterlevnad av trafikreglerna. Vid sidan av upplysningsverksamhet, övervakning och andra förebyggande åtgärder spelar härvid påföljdssystemet vid trafiköverträdelser en betydelsefull roll.

Trafikmålskommittén utreder f. n. vissa frågor om påföljdssystemet vid trafiköverträdelser. I detta utredningsarbete tilldrar sig frågan om återkallelse av körkort särskilt intresse. Som en reaktionsform mot trafiköverträdelser bör indragning av körkort utnyttjas mer variationsrikt än nu. Det kan sålunda bl. a. antagas att återkallelse av körkort under kort tid skulle vara en lämplig åtgärd vid många trafiköverträdelser. Av stor betydelse är därvid att undersöka möjligheterna till omedelbara ingripanden genom omhändertagande av körkort eller interimistiska återkallelsebeslut. Vid utredningsarbetet ägnas också, enligt vad jag erfarit, uppmärksamhet åt denna fråga.

Givetvis är det särskilt allvarligt om ett åsidosättande av trafikreglerna kan bevisas

ha inneburit en direkt fara. Men även där så inte är fallet kan förseelsen vara allvarlig. Den typ av förseelser jag syftar på är t. ex. att köra mot rött ljus, att göra omkörning strax före eller på övergångsställe, att färdas ut på huvudled utan att iaktta stopplikt eller att väsentligt överskrida tillåten hastighet. Om sådana trafiköverträdelser i det särskilda fallet inte visas ha medfört fara för trafiken är påföljden i allmänhet obetydlig. Enligt min mening visar emellertid sådana trafiköverträdelser oavsett trafikfaran i det enskilda fallet en påtaglig brist i förarens insikter om och förståelse för vad trafiksäkerheten kräver. Vid förseelser av detta slag föreligger dessutom alltid en fara för trafiksäkerheten redan däri att beteendet skapar osäkerhet hos andra i trafiken. Ett mera allmänt åsidosättande av sådana bestämmelser kan lätt leda till att den nödvändiga respekten för trafikreglerna inte kan upprätthållas.

Mot bakgrund av det anförda har jag, efter samråd med chefen för kommunikationsdepartementet, funnit att det finns starka skäl att trafikmålskommitténs uppdrag inriktas på dessa frågor.

Kommittén bör under utredningsarbetet särskilt undersöka förutsättningarna och formerna för körkortsingripanden vid trafiköverträdelser av det slag som jag nu har angivit och möjligheterna att omhänderta förarens körkort omedelbart när trafiköverträdelser har ägt rum. Men jag vill framhålla att sådana ingripanden givetvis inte får ske utan att kravet på rättssäkerhet beaktas.

Under hänvisning till det anförda hemställer jag att trafikmålskommitténs uppdrag utvidgas i enlighet med vad jag förordat.

¹ Se även SvJT 1966 s. 100.

1 Inledning

1.1 Trafikutvecklingen

I det moderna samhället har bilen¹ kommit att spela en allt större roll. Denna utveckling har belysts bl. a. i betänkandet Vägplan 70 (SOU 1969:56 särskilt s. 87 – 96). Där redovisas bl. a. följande uppgifter om biltäthet och bilantal i Sverige åren 1950 – 1968 (s. 90) samt en prognos för åren 1975 – 2000 avseende personbilar, lastbilar och bussar (tabell 5:20).

År	Inv. per bil	Bilar per 1000 inv.	Antal bilar 1000-tal
1950	20	49	340
1951	17	58	410
1952	15	65	470
1953	13	75	540
1954	11	90	650
1955	10	104	750
1956	9	117	860
1957	7,5	134	990
1958	6,8	148	1 100
1959	6,1	163	1 220
1960	5,7	177	1 320
1961	5,2	191	1 490
1962	4,9	206	1 560
1963	4,5	222	1 700
1964	4,3	235	1 810
1965	4,0	249	1 930
1966	3,9	259	2 030
1967	3,7	269	2 130
1968 ³	3,6	281	2 230

År	Inv. per bil	Bilar per 1000 inv.	Antal bilar 1000-tal
1970	3,10	320	2 600
1975	2,55	390	3 300
1980	2,20	450	4 000
1985	2,00	500	4 600
1990	1,85	540	..
1995	1,75	580	..
2000	1,65	610	..

Även om denna prognos självfallet måste tagas med stor försiktighet,² förefaller det klart, att biltrafiken kommer att öka väsentligt under de närmaste åren. Bilen har från att i början av 1950-talet ha varit jämförelsevis ovanlig numera blivit snart sagt var mans egendom.

Låginkomstutredningen har i sin rapport om Fritid och rekreation (Agneta Lundahl 1971) lämnat följande uppgifter om bilinnehavet.⁴

Bilnehav – enkla frekvenser

	Andelar	Antal
Egen bil	53 %	3 160 000
Bil i hushållet	63 %	3 733 000
Barnbil	30 %	320 000

¹ Med uttrycket bil avses, om ej annat sägs eller framgår av sammanhanget, motorfordon enligt VTF:s definition.

² Prognoserna ligger för närvarande ett par år före utvecklingen.

³ Preliminär uppgift.

⁴ Liknande resultat redovisas i Svenska vägföreningens undersökning "Bilismen i samhället, 1971".

Bilnehav – lokalisering i befolkningsstrukturen (andelar i %)

	Kön		Ålder					
	Män	Kvinnor	17–25	26–35	36–45	46–55	56–65	66–75
Egen bil	58	48	37	76	77	65	44	20
Bil i hushållet	68	59	68	77	78	69	50	25

Bilnehav – yrkesgrupper

	Soc I		Soc II				Soc III				
	Föret. led	Högre tjm	Bönder	Småföret.	Förmän	Kontor	Tjm	Småbruk.	Arb. priv.	Bitr. priv.	Arb. off.
Egen bil	78	84	77	76	76	65	65	43	63	47	55
Bil i hushållet	81	87	84	78	79	73	71	52	69	57	64

Bilnehav – lokalisering i sociala strukturen (andelar i %)

	Socialgrupp ¹			Region	
	I	II	III	Land	
				Land	Stad
Egen bil	71	63	45	54	53
Bil i hushållet	75	72	56	66	62
Barnbil ²	3	6	6	7	4

Ifråga om körkortet har en motsvarande utveckling skett. Körkortsutredningen har beräknat, att det i början av 1968 fanns cirka 3,2 miljoner svenska körkort (SOU 1970:26 s. 23). Utredningen har också gjort en prognos över utvecklingen av antalet körkortsinnehavare fram till årsskiftet 1979/80 och funnit, att det vid denna tidpunkt kan väntas ligga mellan 4 och 5 miljoner (s. 163 – 166). Denna prognos tyder på att körkortet inom det närmaste årtiondet blir så vanligt, att det i praktiken kommer att finnas hos varje medborgare, som uppnått föreskriven ålder för rätt att inneha det.

1.2 Vad betyder bilen och körkortet för den enskilde?

Det stora antalet bilar och körkort visar bilens stora betydelse för praktiskt taget varje människa. Såvitt kommittén känner till har någon undersökning ej gjorts om hur många människor som för sin yrkesverksam-

het måste ha tillgång till bil och körkort. Körkortsutredningen har beräknat antalet trafik kort vid början av 1968 till cirka 230 000 (SOU 1970:26 s. 22). Emellertid krävs trafik kort endast för en viss del av de personer som för sin yrkesverksamhet har behov av körkort. Antalet personer som för sitt arbete måste ha körkort är alltså svårt att uppskatta. Det torde vara tillräckligt att konstatera att detta antal är betydande.

Vidare finns ett stort antal personer som är mer eller mindre beroende av tillgång till bil. Det kan t. ex. gälla transport till och från arbetet eller för att kunna utnyttja samhällets servicefunktioner. Den fortgående koncentrationen av denna service till vissa tätorter medför att allt flera människor behöver tillgång till bil t. ex. för inköp. Även i detta avseende är emellertid våra kunskaper om bilens betydelse begränsade.

Bilen och körkortet tillfredsställer också väsentliga sociala behov. De utgör i icke obetydlig mån statuskriterier.² För en anpassning till det moderna samhället krävs ofta tillgång till bil. Det är idag på grund av samhällsutvecklingens krav på rörlighet en så att säga social vana att förflytta sig. Ett typiskt exempel utgör fritids- och hobby-

¹ Om socialgruppsbegreppet se Sten Johansson, Om levnadsnivåundersökningen (s. 84 f.f.), Allmänna Förlaget Stockholm 1970.

² Se Sveri i Ungdomen s. 73.

verksamhet, som praktiskt taget alltid kräver förflyttningar.¹

Vi lever i ett utbildningssamhälle. Det förhållandet att en person har en utbildning har ett egenvärde. Blotta känslan av att vara utbildad ger en tillfredsställelse även om utbildningen ej används i ett yrke eller för försörjningen. Körkortet ingår i allmänbildningen och det vittnar om kunskaper som stärker egenvärdet.

1.3 Trafikolyckorna

Den snabbt fortgående stegringen av trafikintensitet och trafikolyckor har medfört många och svåra problem för samhället. Det torde ej vara möjligt att mera exakt ange antalet trafikolyckor och deras skadeverkningar. Särskilt de långsiktiga skadorna är svåra att beräkna. Den officiella statistiken redovisar endast antalet polisundersökta trafikolyckor. De ekonomiska förlusterna av trafikolyckorna har för år 1970 beräknats till 2,5 miljarder (se Statens trafiksäkerhetsråds rapport 1968:116 s. 155). I andra sammanhang har kostnaden för trafikolyckorna beräknats väsentligt högre (som exempel härpå kan utan att kommittén tar ställning till beräkningens tillförlitlighet nämnas att Westerberg i Den ofärdiga trafikpolitiken angett siffran 4 à 8 miljarder för olyckskostnaderna och att Roman med utgångspunkt i en engelsk undersökning beräknat den årliga samhällsekonomiska kostnaden till 10 miljarder). Följande statistiska material ger en viss upplysning om personskadorna.

Vägtrafikolyckor: skadade personer 1955 – 1971

Tabellen omfattar endast olyckor som föranlett polisundersökning.² Enligt statens väginstitutets skattning av vägtrafikolyckorna m. m. år 1964 upptar därför den officiella statistiken endast ca 50 procent av det verkliga antalet personskador.

Antalet polisundersökta vägtrafikolyckor med dödlig utgång eller personskada utgjorde 1969 17 337 och 1970 16 636.

År	Dödade ³	Svårt skadade	Lindrigt skadade	Summa
1955	902	3 416	14 634	18 952
1956	889	3 275	15 945	20 109
1957	946	3 277	16 657	20 880
1958	941	3 104	17 755	21 800
1959	1 000	3 137	18 338	22 475
1960	1 036	2 983	18 553	22 572
1961	1 083	3 031	19 867	23 981
1962	1 123	2 942	19 496	23 561
1963	1 217	3 068	20 332	24 617
1964	1 308	3 370	21 565	26 243
1965	1 313	3 158	20 460	24 931
1966	1 313	4 700 ⁴	16 730	22 743
1967	1 077	5 304	15 697	22 078
1968	1 262	6 111	16 917	24 290
1969	1 275	6 529	16 670	24 474
1970	1 307	6 614	15 616	23 537
1971	1 213	7 031	14 841	23 085

Antalet anmälda trafikförsäkringsskador som år 1950 utgjorde 56 922, hade år 1970 stigit till 364 740.⁵ Härav utgjorde skadorna med dödsfall eller annan personskada 6 809 år 1950 och 20 102 år 1970. Då är att märka, att åtskilliga bilister på grund av bonussystemets verkningar torde betala smärre skador ur egen ficka. Sannolikt är bonussystemets verkningar torde betala smärre skador ur egen ficka. Sannolikt är antalet trafikförsäkringsskador är icke oväsentligt större än det angivna.

Som särskilt anmärkningsvärd vill kommittén framhålla den kraftiga ökningen av antalet svårt skadade personer som skett under de senaste fem åren. Således har siffran för antalet svårt skadade legat i stort sett oförändrad mellan 1955 och 1965. Under tiden från 1966, då definitionen på svår trafikskada ändrades, till 1971 har emellertid dessa skador ökat från 4 700 till 7 031 eller med cirka 50 procent. Under

¹ Jfr här Louis Delmonicos arbete *More than four wheels* (Sociologiska institutionen vid Uppsala universitet, 1967) t. ex. s. 106–108.

² Bl. a. statistisk årsbok 1969 tab. 166.

³ Personer som avlidit inom 30 dagar efter olyckan.

⁴ Definitionen på svår personskada ändrad fr. o. m. 1966.

⁵ Anmärkas kan att en trafikolycka ofta föranleder flera anmälningar om trafikförsäkringsskador.

samma tid har siffran för antalet dödade varit i stort sett oförändrad. På grund av den stora ökningen av antalet svårt skadade har emellertid den sammanlagda siffran på dödade och svårt skadade från år 1966 till år 1971 ökat från 6 013 till 8 244 eller med cirka 40 procent. Kommittén känner ej till någon undersökning av orsakerna till att antalet svårt skadade ökat så väsentligt medan antalet dödade varit i stort sett oförändrat. En förklaring kan kanske vara att den utökade intensivvården vid sjukhusen medverkat till att hålla dödssiffrorna nere.

Det förhållandet att de allvarliga trafikolyckorna ökat så väsentligt under senare år inger allvarlig oro. Anmärkas kan att det ofta är yngre personer som dödas eller skadas i trafikolyckor. Sålunda är 25 procent av de vid trafikolyckor skadade bilförarna yngre än 22 år (se statens trafiksäkerhetsråds rapport 153 år 1969 s. 9 och Aldman i Läkartidningen nr 19 år 1965).

De allvarliga personskadeolyckorna är för sjukvården ett enormt problem. Mer än en tredjedel av patienterna på de kirurgiska och ortopediska klinikerna utgörs av trafikoffer. Antalet långtidssjuka trafikolycksoffer ökar ständigt. Även för socialvården torde personer med handikapp efter trafikolyckor komma att utgöra en grupp som behöver allt större hänsynstagande.

Det är mot bakgrunden av trafikolyckornas stora skadeverkningar anmärkningsvärt, att så förhållandevis obetydliga belopp satsas på förebyggande åtgärder. Kommittén ser det som en viktig uppgift att komma med förslag till olika medel genom vilka samhällets resurser kan sättas in för att verka olycksförebyggande. De ständigt växande kostnaderna inte minst för sjukvården borde enligt kommittén vara ett betydelsefullt argument vid avgörandet av omfattningen av samhällets satsning på trafikolycksförebyggande åtgärder.

1.4 Den mänskliga faktorn som olycksorsak

Debatten om den mänskliga faktorns medverkan i trafikolyckorna har pågått sedan

länge och kommittén har inte funnit det möjligt att med ledning av tillgängliga forskningsresultat göra något bestämt uttalande i frågan. Under senare år synes emellertid uppfattningen att trafikolyckorna oftast beror på en serie samverkande faktorer ha vunnit stark anslutning. Det görs ofta gällande att det brustit i trafiksystemet och den samordning som måste finnas mellan människan, bilen och trafikmiljön.

1.5 Vilka krav ställer dagens trafikapparat på människan?

Dagens trafiksystem har tillkommit under en lång tidsperiod med starkt varierande förutsättningar bl. a. i fråga om trafikintensiteten och bilarnas prestationsförmåga. Olika delar av trafiksystemet ställer olika krav på de medverkande. Våra kunskaper om vad dessa olika delar kräver är begränsade. Någon egentlig kravanalys av systemet synes ej ha genomförts och torde knappast heller vara möjlig att genomföra. Detta innebär självfallet nackdelar när kommittén senare skall diskutera under vilka förutsättningar en person skall uteslutas från delar av trafiksystemet.

Under senare år har dock våra kunskaper på området ökat. En del av de uppnådda forskningsresultaten har av Björkman, Englund och Johansson sammanfattningsvis redovisats i arbetet *Människa och bil* (Almqvist & Wiksell, Stockholm 1967). Här uttalas bl. a.:

Trafiksituationen och bilen av idag har därför kommit att ställa krav, som hon (människan) bara ofullständigt kan uppfylla, hon är med andra ord inte den verkligt funktionsdugliga bilmänniskan, då hon sitter i sin bil.

I arbetet behandlas i övrigt bl. a. reaktionstider, synsinnet, uppmärksamhet och vägmärken samt mörkerkörning (se s. 49 – 90).

Genom undersökningar vid Chalmers tekniska högskola har man också ansett sig kunna visa att trafikmiljön har stora brister.

Se t. ex. Informationsinhämtning i korsningar Meddelande 33, 1971.

1.6 Trafiksystemet

Det förhållandet att detta betänkande skall behandla Människan i trafiksystemet får inte förläda till den felaktiga slutsatsen att kommittén underskattar trafiksystembyggarens roll. Kommittén är väl medveten om samhällsplanerarens, vägbyggarens och bilkonstruktörens stora ansvar. Denna fråga ingår emellertid inte i kommitténs utredningsuppdrag.

Kommittén vill understryka, att t. ex. en ökad satsning på kollektiv trafik också medför trafiksäkerhetseffekter. Detta framgår

klart av tabellerna nedan, som redovisats i arbetet Olycksfrekvenser i olika trafikslag, Stig Bexelius, Chalmers meddelande 19, 1968. Tabellerna visar bl. a. att det i tätort är 10 gånger mera riskfyllt att åka personbil än att åka buss medan järnvägstransporter antas vara 6 gånger säkrare än personbilstransporter.

1.7 Överbelastning av den mänskliga prestationsförmågan

Det torde numera få anses klarlagt att trafikmiljön ej sällan överbelastar den enskilde trafikanten. Detta förhållande bör få konse-

Dödsolycksfrekvenser i skilda trafikslag. Sverige omkring 1965.

Trafikslag	Trafikantoffer per år	Personaloffer per år	Utomstående offer per år	Personkm miljarder år 1965	Dödsolycksfrekvenser	
					Personer per 10 ⁹ pkm Netto	Brutto
Järnväg (SJ)	13	4	33	5,2	2,6	10
Personbil (Sverige)	580	—	600	39	15	30
Motorcykel (Sverige)	38	—	10	0,9	42	53
Moped (Sverige)	135	—	5	2,5	54	56
Cykel (Sverige)	167	—	3	2,0	80	80
Fotgängare dödade av fordon	450	—	—	7	65	—
Flyg (Internationell linjefart, IATA)	520	65	5	178	2,9	3,3
Färjetrafik	—	—	—	—	<1	<1

Anm. Amerikanska preliminära siffror för 1967 anger för flyg nettofrekvensen 1,9 och för motorfordon bruttofrekvensen 23. Den senare siffran bör ses mot bakgrunden av att de svenska frekvenserna avtar påtagligt efter hand som biltätheten stiger.

Dödsrisk per timme för trafikanter i olika trafikslag 1965

Trafikslag	Antagen medelhas-tighet (km/t)	Dödsoffer per 10 ⁶ persontimmar
Järnväg (SJ)	60	0,15
Spårväg (Sthlm+Gbg)	—	<0,01
Buss (Sthlm+Gbg)	—	<0,02
Personbil, tätort	25	0,2
Personbil, totalt	60	0,9
Motorcykel	50	2,0
Moped	25	1,4
Cykel	10	0,8
Fotgängare	4 ¹	0,2 à 0,3
Flyg (IATA)	530 ²	1,6

¹ Innebär tillsammans med tidigare antaganden, att varje medborgare som fotgängare uppehåller sig 250 timmar per år i trafiken.

² Siffran anges av IATA.

kvenser även för det trafikrättsliga regel-systemet. Redan i betänkandet Trafikmål uttalade kommittén följande (SOU 1963:27 s. 28).

Våra dagars trafik ställer stora – kanske alltför stora – krav på trafikanterna. Det är även för en trafikant med de allra bästa föresatser svårt att alltid följa de anvisningar, som trafikreglerna lämnar. En betydelsefull faktor är också att trafikanternas möjligheter att meddela sig med varandra är synnerligen begränsade, vilket inte sällan leder till i och för sig förklarliga felbedömningar av andra trafikanters handlande. Det sagda gäller inte minst i storstadstrafiken, där det är nödvändigt att snabbt och oavbrutet registrera och bedöma en mångfald skiftande händelser, efter vilka trafikanten har att rätta sitt handlande. Detta ställer denne inför problem som även med en långt gående försiktighet ej alltid kan bemästras. Utförda undersökningar¹ visar att kraven på den mänskliga prestationsförmågan i de avseenden, som är betydelsefulla för trafiken, ej kan ställas alltför höga. Människan är ej vuxen att bemästra alla de invecklade och svåra situationer som trafikintensiteten och den tekniska utvecklingen medfört.

Som en konsekvens av bl. a. detta uttalande föreslog kommittén en väsentlig begränsning i kriminaliseringen av felhandlingar i trafiken. Detta förslag är emellertid ännu ej genomfört. Praxis synes dock i allmänhet ha ändrats i den riktning som kommittén föreslagit. Som kommer att framgå av det följande anser kommittén fortfarande att brister i den mänskliga prestationsförmågan inte kan botas genom straffrättsliga ingripanden (jfr 3.6.2).

1.8 Trafikanternas anpassning till trafikmiljön

Arbetet för en säkrare trafik måste bedrivas med utnyttjande av ett brett register av åtgärder. Häri ingår som ett viktigt led åtgärder för att så långt möjligt anpassa trafikanten till trafikmiljön. Denna anpassning kan underlättas genom olika former av påverkan.

Detta betänkande kommer att behandla möjligheterna att genom lagstiftning få en bättre efterlevnad av trafikens regler. Be-

tänkandet måste emellertid läsas mot bakgrunden av det förhållandet att vårt uppträdande i trafiken betingas i kanske än högre grad av andra faktorer. Denna fråga har närmare utvecklats av Willett i kommitténs betänkande Den mänskliga faktorn i vägtrafiken (SOU 1971:81 s. 8 o.f.), till vilket hänvisas. Frågan har i samma betänkande belysts av Klette genom dennes modell för hur vårt uppträdande i trafiken påverkas. Här kan sammanfattningsvis konstateras att vårt sätt att uppträda i bilförarrollen i hög grad beror på påverkan från passagerare, medtrafikanter, massmedia, motororganisationerna och deras tidningar, reklam etc. Trafikundervisning och trafiksäkerhetsinformation spelar in. Som ett led i ett påverkanssystem har vi de samhälls-ingripanden som sker i form av t. ex. lagstiftning, trafikövervakning, straffrättsliga påföljder och körkortsingripanden. Det bör upprepas att ett effektivt system för att lära oss alla att uppträda på ett adekvat sätt i det moderna samhällets trafikmiljö kräver en samverkan av en mängd faktorer. Det synes föga realistiskt att räkna med att en sådan omställningsprocess skall kunna genomföras med enbart lagstiftningsåtgärder. Ett verklighetsbetonat handlande från samhällets sida kräver en samlad syn på hela problemet.

1.9 Kommitténs betänkanden

Kommittén redovisar sitt utredningsresultat i tre olika betänkanden. Det första har titeln *Rätten till ratten, Förslag till körkortsreform, Allmän motivering*. Här ger kommittén vissa allmänna synpunkter på problemställningar av mera central betydelse.

I detta betänkande tar kommittén upp vissa frågor rörande vem som skall ha rätt uppträda i trafiken. Främst diskuteras frågor om urvalsmetoder och diagnostisering, dvs. hur farliga trafikanter uppspåras genom

¹ Jfr bl. a. en vid psykologiska institutionen vid universitetet i Uppsala i september 1960 verkställd undersökning angående bilförare och trafiksignaler. Utredningen har utförts i samarbete med statens trafiksäkerhetsråd.

t. ex. psykologiska undersökningar, kontroll av sociala avvikelser eller uppgifter om alkohol- och narkotikakonsumtion. Vidare behandlas möjligheterna att genom samhällsreaktioner förhindra trafikbrott och i vad mån trafikbrott kan bilda utgångspunkt för diagnostisering och rehabilitering av farliga trafikanter.

Därefter ges några allmänna synpunkter på det processrättsliga systemet. De krav den enskilde bör kunna ställa på processen tas upp till diskussion. Vidare behandlas trafikövervakningen, informationsfrågor och uppföljningen av kommitténs förslag.

Det andra betänkandet har titeln *Rätten till ratten, Förslag till körkortsreform, Lagtext och specialmotivering*. Detta betänkande innehåller förslag till en Lag om körkort och specialmotivering till denna lag. Vidare finns här bl. a. förslag till en kungörelse om körkortsprickar.

De vetenskapliga undersökningar på vilka kommittén i väsentliga delar grundar sina ställningstaganden har i viss utsträckning redan tidigare offentliggjorts. Detta har således skett i arbetet *Samhällsreaktioner vid trafikbrott*, Wenner-Gren Center, Svenska Symposier, Norstedts 1966 (arbetet kallas i fortsättningen *Samhällsreaktioner*) och i publikationen *Ungdomen i bilåldern*, statens trafiksäkerhetsråds Rapport nr 153 år 1969 (arbetet kallas i fortsättningen *Ungdomen*). Vidare har kommittén gett ut betänkandet *Den mänskliga faktorn i vägtrafiken*, (SOU 1971:81) som innehåller undersökningar utförda på kommitténs uppdrag av olika europeiska vetenskapsmän. Därutöver redovisar kommittén nu i ett tredje betänkande, kallat *Rätten till ratten, Förslag till körkortsreform, Expertutredningar*, vissa tidigare ej publicerade utredningar som utförts för kommitténs räkning. Slutligen kan anmärkas att ett flertal vetenskapliga institutioner medverkat i kommittéarbetet genom att på förslag av kommittén eller i samråd med kommittén utföra mindre undersökningar i olika ämnen. Dessa undersökningar har publicerats som ett led i dessa institutioners ordinarie arbete.

2.1 *Körkortet ett allmänt förtroendebevis?*

Kommittén har erfarit att nuvarande rättstillämpning gett anledning till tveksamhet om körkortets natur. Det har därför ansetts nödvändigt att redan inledningsvis ta ställning till om körkortet skall anses som ett allmänt förtroendebevis eller som ett kompetensbevis för trafiken.

Körkortet utgör inte något allmänt förtroendebevis — ett tecken på att innehavaren iakttar de normer som samhället i olika avseenden föreskrivit rörande beteenden som ej har anknytning till trafiken. Den omständigheten att en person grovt förbryter sig mot samlevnadsregler som ej har anknytning till trafiken kan således ej i sig motivera att han förvägras körkort eller att ett körkortsingripande sker.

Här kan erinras om att det från utlandet finns exempel på att annat än trafiksäkerhetssynpunkter åberopas som stöd för körkortsingripande. Det förekommer således sådana ingripanden på grund av nedsmutning i naturen (någon stat i USA), skattebrott (Frankrike) och underlåtenhet att delta i allmänna val (Grekland).

Det skulle sålunda kunna hävdas att körkortet är ett lämpligt instrument för att beivra olika typer av avvikelser från våra samlevnadsregler. Eftersom det är en så betydelsefull handling för de flesta människor, skulle det kunna ha en stor preventiv effekt om ingripanden i möjligheterna att erhålla eller i rätten att behålla ett körkort användes

som ett allmänt medel för att beivra avvikelser.

Kommittén kan emellertid — särskilt med tanke på att körkortet blivit av så väsentlig betydelse för många människors möjligheter att fungera socialt — inte ansluta sig till en sådan tanke. Körkort bör således endast förvägras eller fråntas den som inte uppfyller de krav som *från trafiksynpunkt* kan ställas på honom.

Enbart det förhållandet att körkortsingripande kan tänkas utgöra en effektiv reaktionsform får således ej motivera att körkortsingripandet används allmänt inom straffrätten. Ett sådant förslag skulle kunna jämföras med tanken att på grund av brott frånta någon rätten att arbeta eller rätten till bostad m. m. Lika litet som vi förvägrar en person som begått brott utbildning bör vi förvägra honom körkort. Förlust av körkort får inte bli någon sentida ersättning för förlust av medborgerligt förtroende.

2.2 *Kommitténs utredningsuppdrag*

De frågor som kommittén här skall behandla rör främst de fordringar som utöver kraven på kunskaper och praktiska färdigheter bör ställas på den som skall inneha körkort. Med andra ord vilka möjligheter det finns att genom olika urvalsmetoder välja ut personer som inte uppfyller de krav samhället funnit anledning ange. Däremot ingår ej i utredningsuppdraget att göra en allmän översyn av de krav på kunskaper och praktiska färdig-

heter som skall ställas på körkortsinnehavaren.

I det närmaste avsnittet skall behandlas möjligheterna att genom psykologiska metoder, utredningar om sociala avvikelser och medicinska bedömningar göra den avsedda utgallringen. I ett följande avsnitt kommer sedan trafikbrottens betydelse som hjälpmedel för att finna farliga trafikanter att närmare diskuteras.

2.3 Nuvarande urvalsmetoder

2.3.1 Gällande rätt

2.3.1.1 Om körkortsgivning

Bestämmelserna om lämplighetsprövning återfinns i 32 § 1 och 2 mom. VTF. Vid ansökan om körkort skall fogas lämplighetsintyg, utfärdat inom tre månader före ansökningen, av polismyndigheten i sökandens mantalsskrivningsort. Av intyget skall framgå huruvida sökanden med hänsyn till sina personliga förhållanden kan anses lämplig såsom förare av körkortspliktigt fordon. Om sökanden varit mantalsskriven i annan ort de senaste två åren skall yttrande inhämtas från polismyndigheten i denna ort innan intyget utfärdas. Före utfärdande av intyg eller avgivande av yttrande skall polismyndigheten kontrollera, huruvida sökanden förekommer i tillgängliga register över personer, som misstänkts eller straffats för brott eller vilkas körkort återkallats, ävensom höra vederbörande nykterhetsnämnd samt, om så finnes erforderligt, jämväl annan som äger kännedom i saken. Om anmärkning av beskaffenhet att inverka på bedömningen av sökandens lämplighet som förare framkommer skall polismyndigheten verkställa en mera ingående utredning. Redogörelse för denna utredning skall sändas till länsstyrelsen. På lämplighetsintyget skall angivas att sådan utredning kommer att insändas.

Beträffande länsstyrelsens lämplighetsprövning sägs att länsstyrelsen skall särskilt beakta, om sökanden gjort sig känd för nyktert levnadssätt och om det kan antagas,

att han såsom förare av körkortspliktigt fordon kommer att visa hänsyn till andra, om döme och ansvar samt respekt för trafikens regler. Den, som dömts för fylleri eller olovlig körning, får ej erhålla körkort innan två år förflutit från förseelsens begående, såvida det ej kan anses uppenbart, att han ändock är att bedöma som en skötsam person.

2.3.1.2 Om körkortsingripande

Om länsstyrelsen (33 § 1 mom. VTF), med hänsyn till inkomna underrättelser om person, för vilken länsstyrelsen utfärdat körkort, finner skälig anledning till antagande, att denne inte uppfyller de krav på skicklighet, hänsyn, ansvar och pålitlighet i nykterhetshänseende eller de övriga förutsättningar, som gäller för erhållande av körkort, skall länsstyrelsen skyndsamt uppta frågan om hans lämplighet till omprövning.

Länsrätten skall, efter anmälan från länsstyrelsen, återkalla körkortet bl. a. (33 § 2 mom. första stycket VTF)

om föraren gjort sig skyldig till fylleri eller olovlig körning och det ej kan anses uppenbart, att föraren ändock är att bedöma som en skötsam person, eller om föraren med hänsyn till onyktert levnadssätt inte bör betros med att inneha körkort,

om föraren genom brottslig gärning ådaga-lagt påtaglig brist på hänsyn till andra eller på grund av personliga förhållanden i övrigt icke kan anses lämplig som förare av körkortspliktigt fordon,

om förarens förutsättningar för rätt att föra körkortspliktigt fordon blivit så väsentligen minskade genom sjukdom, skada eller dylikt, att han från trafiksäkerhetssynpunkt icke vidare bör inneha körkort,

om föraren inte efterkommer länsstyrelsens eller länsrättens föreläggande att inkomma med bl. a. lämplighetsintyg.

2.3.1.3 Om underrättelse till körkortsregister och länsläkare

Enligt 80 § 2 mom. VTK skall i körkortsregistret för körkortsinnehavare antecknas bl. a.

1. brott mot narkotikastrafflagen (1968:64) eller brott mot lagen (1960:418) om straff för varusmuggling i fråga om narkotika som avses i 1 § narkotikaförordningen (1962:704),

2. olovligt tillgrepp av motorfordon,

3. brott mot 16:15 och 21:15 BrB (fylleri och fylleri av krigsman),

4. brott mot 21:13 och 21:14 BrB, vid vars begående körkortsinnehavaren varit berusad, så att det framgått av hans åtbörder eller tal (övergivande av post och onykterhet i tjänsten),

5. om körkortsinnehavare dömts till annan påföljd än böter för brott mot följande i BrB upptagna brott 3:1 (mord), 3:2 (dråp), 3:5 (misshandel), 3:6 (grov misshandel), 3:7 (vållande till annans död), 3:8 (vållande till kroppsskada eller sjukdom), 3:9 (framkallande av fara för annan) eller någon av de nu nämnda paragraferna jämte 10 § samma kap. (försök och förberedelse), 4 kap. (om brott mot frihet och frid), 6:1 (våldtäkt och våldförande), 6:2 (frihetskränkande otukt), eller 1 § jämte 10 § samma kap. (försök), 8:5 (rån), 8:6 (grovt rån), eller någon av 8:5 och 8:6 jämfört med 12 § i samma kap. (försök och förberedelse), 13 kap. (allmänfarliga brott, mordbrand etc.), 17:1 (våld eller hot mot tjänsteman), 17:2 (förgripelse mot tjänsteman), 17:3 (se 17:1 och 17:2), 17:4 (våldsamt motstånd).

Vidare gäller (80 § 3 mom. VTK) att om nykterhetsnämnd beslutat ställa körkortsinnehavare under övervakning enligt 15 § lagen om nykterhetsvård eller (i visst fall) om nämnden ingivit ansökan om att körkortsinnehavare skall intagas på allmän vårdanstalt för alkoholmissbrukare, så skall körkortsregistret underrättas.

Nykterhetsnämnden skall också underrätta körkortsregistret, om nämnden i annat fall finner att rätten för viss person att

inneha körkort bör omprövas till följd av dennes alkoholmissbruk.

Polismyndighet, som finner anledning förekomma till återkallelse av körkort, skall göra framställning därom till länsstyrelsen (81 § VTK). Vidare har läkare i ett av dåvarande medicinalstyrelsen år 1965 utfärdat cirkulär rekommenderats att till vederbörande länsläkare eller förste stadsläkare anmäla vissa sjukdomar eller defekttillstånd, som kan medföra fara för trafiksäkerheten, såsom kronisk alkoholism och narkomani. Någon uttrycklig skyldighet att göra anmälan föreligger emellertid inte.

2.3.2 Bakgrunden till nuvarande regelsystem

Frågan om förutsättningarna för körkortsinnehav har i de delar som här är av intresse senast behandlats av 1953 års trafiksäkerhetsutredning (SOU 1957:18). I olika avsnitt behandlas "Vissa förare är mera olycksbenägna än andra" (s. 40 – 51), "Människan kör som hon lever" (s. 76 – 117), "Lämplighetsprövningen" (s. 170 – 207), "Hur uppspåra de olämpliga förarna" (s. 224 – 270) och "Återkallelse av körkort" (särskilt s. 287 – 291 samt 325 – 328).

Trafiksäkerhetsutredningen redovisar, förutom egna överväganden, ett omfattande bakgrundsmaterial med redogörelse för tidigare praxis m. m. Trafikmålskommittén har inte funnit anledning att ännu en gång närmare redovisa detta material, utan inskränker sig till att på några mera väsentliga punkter återge utredningens överväganden. Anmärkas kan att utredningens förslag återges i prop. 1958:69, i enlighet med vilken de delar av trafiklagstiftningen som här skall behandlas väsentligen tillkommit.

2.3.3 Ur förarbetena

2.3.3.1 Allmänt

1953 års trafiksäkerhetsutredning (SOU 1957:18)¹ uttalar, att en omständighet, vid

¹ Redovisningen har i stora delar gjorts likalydande med motsvarande redovisning i prop. 1958:69.

vilken utredningen fäst särskilt stor vikt, är den att vissa förare statistiskt sett är mera olycksbenägna än andra. Av samtliga i körkortregistren upptagna personer är det endast ett relativt litet antal, som över huvud belastas av trafikförseelser. Inom den sålunda belastade gruppen är det återigen endast få förare, som belastas med ett större antal förseelser. Dessa iakttagelser har bestyrkts av ett flertal statistiska undersökningar. Utredningen har därför ansett sig kunna uttala den mening, att det övervägande antalet förare icke utgör någon påtaglig fara från trafiksäkerhetssynpunkt. De åtgärder, som bör vidtagas, behöver därför icke ha karaktären av generella åtgärder som berör alla motorförare. I stället bör kraftiga åtgärder vidtagas mot de till antalet icke alltför många förare, som genom sitt uppträdande i trafiken eller på annat sätt inger grundad anledning till misstanke om olämplighet.

Vidare framhåller utredningen, att speciell uppmärksamhet ägnats det förhållandet, att bland förarna finns en grupp individer med extremt hög olycksbelastning, och utredningen har sökt att ur föreliggande statistik utfinna vad som är karakteristiskt för förarna inom denna grupp. Utgångspunkt för undersökningen har varit material, som sammanbragts inom Amerikas förenta stater och Kanada. Utredningen har också verkställt omfattande undersökningar av hur förhållandena gestaltar sig i Sverige. Av gjorda iakttagelser må nämnas, att de olycksbelastade förarna i exceptionellt stor omfattning förekommer i allmänna straffregistret, kontrollstyrelsens register samt det militära straffregistret. De har också i mycket större omfattning än de olycksfria förarna varit föremål för hjälpåtgärder från de socialvårdande myndigheternas sida. Vidare har utredningen åberopat vissa undersökningar, som redovisats i tidigare kommittébetänkanden, nämligen av 1944 års nykterhetskommitté (SOU 1951:43) samt av 1949 års trafiknykterhetsutredning (SOU 1953:20), utvisande att alkoholmissbrukarna har en mycket stark social och kriminell belastning och att i synnerhet de personer, som begår rattfylleri-

brott, ofta är i påfallande hög grad belastade med annan kriminalitet eller med tidigare begångna trafikförseelser. Av dessa undersökningar har utredningen dragit den slutsatsen, att personer som i sin allmänna livsföring icke iakttar tillbörlig hänsyn till sina medmänniskor eller som eljest visar prov på en ansvarslös inställning och en bristande social anpassning, påfallande ofta ådagalägger samma negativa egenskaper, då de uppträder som motorförare. Utredningen har på grundval härav format tesen, att "människan kör som hon lever". Det är enligt utredningens mening från trafiksäkerhetssynpunkt synnerligen angeläget att tillse, att personer med nykterhetsanmärkningar icke tillåtes uppträda som förare av motorfordon. Det är likaledes angeläget, att personer som gör sig skyldiga till brottslig verksamhet av mera allvarlig beskaffenhet blir föremål för särskild uppmärksamhet från synpunkten huruvida de kan anses besitta den ansvarskänsla och den hänsyn, som måste krävas av en motorförare.

Av intresse i detta sammanhang torde också vara trafiksäkerhetsutredningens uttalanden om när lämplighetsintyg bör utfärdas. Utredningen uttalar bl. a. att vid avgörande av frågan, huruvida lämplighetsintyg bör utfärdas eller icke, bör polismyndigheten framför allt beakta, att kraven på ansvarskänsla och hänsyn hos förarna blir tillgodosedda. Om en sökande tidigare gjort sig skyldig till brott eller förseelse, är det icke brottets rubricering eller det ådömda straffet, som i första hand skall avgöra frågan om hans lämplighet såsom motorförare. Den primära frågeställningen måste vara, huruvida sökanden i mera väsentlig mån visat bristande respekt för andra människors säkerhet till liv eller egendom, om han ådagalagt ett aggressivt och hänsynslöst sinne samt om den brottslighet, som ligger sökanden till last, av annan orsak utgör anledning till antagande, att han som motorförare icke kommer att respektera trafikreglerna. En av de förseelser, som oftast ligger körkortssökande till last, är olovlig körning. Med hänsyn till förseelsens allvar och den högggradiga nonchalans, som

den ådagalägger hos sökanden, har utredningen ansett att olovlig körning bör under avsevärd tid efter förseelsen utgöra hinder för erhållande av körkort. Vidare har även i detta sammanhang framhållits den utomordentligt stora fara, som biltjuvarna representerar. Den, som gjort sig skyldig till upprepade bilstölder, får enligt utredningens mening anses ha givit prov på en så aggressiv läggning och sådan brist på hänsyn gentemot andra, att han måste framstå som direkt olämplig att föra motorfordon.

Departementschefen (prop. 1958:69) uttalade i frågan om förarurvalet bl. a. följande:

Såsom jag tidigare betonat beror en persons lämplighet såsom motorförare icke blott på graden av teoretiskt kunnande och körskicklighet utan även och framför allt på hans ansvarskänsla, omdömesgillhet och benägenhet att ta hänsyn till andra. Huruvida en körkortsaspirant kommer att fylla måttet i dessa hänseenden, kan tyvärr icke med säkerhet avgöras i förväg. Körkortsmyndigheten är hänvisad till den relativt bristfälliga metoden att granska vad som är känt om hans tidigare vandel och därur söka dra slutsatser om hans lämplighet. Detta är syftet med nuvarande bestämmelser i 32 § 1 och 2 mom. vägtrafikförordningen om den personundersökning, som skall äga rum i samband med utfärdande av s. k. nykterhetsintyg, och om möjlighet för länsstyrelsen att vid behov föranstalta om ytterligare undersökning. Bestämmelserna förutsätter uppenbarligen, att körkort icke bör utfärdas för den, som ej kan anses pålitlig i nykterhets-hänseende och i övrigt, men anger icke närmare de krav, vilka bör uppställas i sådant hänseende. Såsom utredningen anmärkt har praxis vid utfärdande av körkort till följd härav kommit att variera avsevärt i olika län.

Liksom utredningen anser jag önskvärt, att mera detaljerade regler utformas för prövningen i körkortsärenden. Svårigheter möter dock, när det gäller att utforma lämpliga sådana regler, om man vill vidhålla den enligt min mening riktiga tanken, att avgörandet skall grundas på en lämplighetsprövning i egentlig mening och icke blott på formella kriterier. Det viktigaste bör vara den helhetsbild av vederbörande, som personundersökningen utvisar, men icke det ofta tillfälliga förhållandet, om vederbörande sakfällts för enstaka brott eller förseelse. Det

är icke ens möjligt att med bestämdhet säga, att vissa brott eller förseelser bör generellt diskvalificera såsom motorförare. En förseelse kan i det ena fallet framstå som ett tillfälligt avsteg från en i övrigt skötsam livsföring men i ett annat fall blotta sådana brister i vederbörandes mentalitet eller moraliska utrustning, att han under inga förhållanden bör betros med körkort. De regler, som utformas till stöd för bedömandet i körkortsärenden, bör därför icke vara av tvingande art utan bör genom sin avfattning tydligt utmärka, att de blott avser normalfall och att avsteg från dem icke blott är möjliga utan mången gång också tillrådliga.

Liksom utredningen anser jag den nuvarande föreskriften om att hänsyn över huvud icke skall kunna tagas till omständigheter, som ligger längre tillbaka i tiden än två år, vara mindre lämplig. Jag biträder därför förslaget om att den slopas.

De närmare reglerna om lämplighetsprövningen torde böra inledas med en allmänt hållen bestämmelse om att körkort icke får utfärdas med mindre det på grund av vad som är känt om sökanden måste antagas, att han såsom motorförare kommer att visa ansvar, omdöme, hänsyn till andra och respekt för trafikens regler. Vidare bör föreskrift givas om att vid prövningen skall särskilt beaktas, huruvida sökanden gjort sig känd för nykterhet samt huruvida han veterligen, i samband med begängen förseelse eller eljest, ådagalagt egenskaper som gör honom mindre lämpad att föra motorfordon. Härefter torde ligga bl. a. att körkort icke får anförtros personer med avsevärd kriminell belastning och i all synnerhet icke dem, som på grund av begångna brott och andra omständigheter visat sig klart brista i fråga om de nyss angivna egenskaperna. I anslutning därtill kan lämpligen upptagas en speciell bestämmelse om den, som gjort sig skyldig till fylleri eller olovlig körning. Jag kan visserligen icke helt biträda utredningens förslag i dessa delar. Emellertid förordar jag en bestämmelse av innehåll, att den som under de två sistförflutna åren gjort sig skyldig till fylleri eller olovlig körning, icke må erhålla körkort med mindre händelsen uppenbarligen är att anse som en enstaka förseelse av en i övrigt skötsam person.

De nu föreslagna bestämmelserna bör, såsom innefattande villkor för erhållande av körkort, inflyta bland bestämmelserna i 32 § 2 mom., vilka är av närstående innehåll.

Den personundersökning, som skall ligga till grund för körkortsprövningen, bör göras

grundlig. Den bör i princip avse allt, som det kan vara av vikt för körkortmyndigheten att känna till vid prövningen av den sökande ur lämplighetssynpunkt. Beträffande undersökningens omfattning kan jag i allt väsentligt biträda vad utredningen yttrat. Jag vill dessutom framhålla önskvärdenheten av att polismyndigheten i regel inhämtar yttrande från barnavårdsnämnden, såvida fråga är om underårig person eller annan, om vilken man kan antaga att upplysningar står att vinna hos denna nämnd, och från skyddskonsulenten beträffande den, som står eller nyligen stått under övervakning såsom villkorligt dömd eller villkorligt frigiven eller utskriven. Vissa skäl – bl. a. rådande ovisshet om den framtida utformningen av brottsregistreringen – gör det dock mindre lämpligt att i vägtrafikförordningen intaga detaljerade bestämmelser om att polismyndigheten skall inhämta upplysningar ur vissa särskilda register. Jag anser därför att bestämmelserna i detta ämne bör få en mera allmänt hållen avfattning än utredningen föreslagit, t. ex. att polismyndigheten skall genomgå tillgängliga register. I övrigt synes bestämmelserna kunna avfattas i nära anslutning till utredningens förslag.

Andra lagutskottet (utl. 1958:20) behandlar också frågan om förarurvalet och uttalar (s. 41 och 46):

Utskottet vill betona vikten av att i görligaste mån en för hela landet enhetlig praxis tillämpas när det gäller de olika prövningar som föregår ett körkortsutfärdande. Såsom utredningen visat har bedömningsgrunderna varierat rätt avsevärt när det gällt det s. k. nykterhetsintyget. I det framlagda författningsförslaget ges i vissa avseenden mera detaljerade regler för prövningen i körkortsärenden, syftande bl. a. till att ernå större enhetlighet i bedömningen. I många fall torde de föreslagna ändringarna och tilläggen endast innebära ett inskrivande i författningen av vad som redan tillämpas på sina håll. Samtidigt avser dock de föreslagna ändringarna i vissa avseenden en skärpning av lämplighetsprövningen. Särskilt gäller detta betydelsen av faktorer som sammanhänger med körkortssökandens personliga vandell, varvid såsom utgångspunkt valts det av utredningen påtalade sambandet mellan en persons allmänna skötsamhet och hans lämplighet som förare av motorfordon. Utskottet vill i detta sammanhang som sin mening framhålla betydelsen ur rättssäkerhetssynpunkt av att en viss försiktighet iakttagas när det gäller att ur de upplysningar, som före-

ligger om en person, draga slutsatser om hans framtida uppträdande i trafiken. I särskilt hög grad gäller detta givetvis när det rör sig om anmärkta förhållanden som ligger inte alltför nära i tiden. Vidare är det utskottet angeläget betona, att den personundersökning, som skall verkställas, utföres med takt och omdöme och icke i former som för den enskilde kan uppfattas som kränkande.

Till grund för beslut om utfärdande av körkort skall ligga en så långt möjligt utslagsgivande och rättvisande prövning av sökandens förmåga och lämplighet att på egen hand uppträda som förare av motorfordon. Det ligger i sakens natur att bedömningen härvidlag innebär stora vanskligheter. Redan praktiska skäl gör att prövningen måste hålla sig inom en rätt begränsad ram. Därtill kommer svårigheterna att på förhand uttala sig om hur en person kommer att bete sig som förare av motorfordon under eget ansvar. Här kan som regel något säkert svar ges först sedan vederbörande beretts tillfälle att under någon tid framträda som motorfordonsförare på egen hand. Dessa vanskligheter gör, att det måste betraktas som ett angeläget rättvisekrav, att en vägran att tilldela en person körkort inte får grundas på alltför lösa antaganden om bristande lämplighet och förmåga hos sökanden. Det bör i sammanhanget hållas i minnet att motorismens utveckling gjort att rätten att inneha körkort blivit en angelägenhet för ett allt större antal samhällsmedborgare. En ytterligare fortsatt utveckling i samma riktning är att förutse. Härigenom blir körkortsinnehav av en allmera vital betydelse för den enskilde individen. Rätten att få föra motorfordon kan vara av avgörande betydelse för hans val av arbete och bostad, för hur han skall använda sin fritid och för mycket annat. Över huvud taget blir innehav av körkort i stor utsträckning bestämmande för den enskildes möjligheter att tillgodogöra sig den pågående standardutvecklingen. Självfallet måste under sådana förhållanden stor försiktighet iakttagas, när det gäller att ställa vissa personer utanför. Väl ställer den moderna trafiken stora krav på dem som uppträder däri, och väl är det i hög grad önskvärt, att som förare av motorfordon uppträder bara de som är skickade därför. Givetvis måste man också av den enskilde individen kräva, att han gör vad som står i hans makt för att skaffa sig de färdigheter och kunskaper, som erfordras för ett trafiksäkert uppträdande. Emellertid kan inte alla utvecklas till lika skickliga och säkra

förare, och kraven bör inte utan tvingande skäl ställas så höga, att en större del av samhällsmedborgarna berövas möjlighet att komma i åtnjutande av de förmåner, som innehavet av körkort innebär. Vad nu sagts får naturligtvis inte hindra att de verkligt trafikfarliga förarna rensas bort. I mycket stor utsträckning torde dock urvalet härvidlag bäst ske på grundval av bedömningar med utgångspunkt från hur vederbörande uppträtt i trafiken, det vill säga urvalet får som regel grunda sig på omständigheter som framkommer först efter det körkort utfärdats.

2.3.3.2 Nykterhetskravet

Kravet på skötsamhet i nykterhetshänseende för att få körkort infördes uttryckligen i lagstiftningen år 1920 genom en då vidtagen ändring i 1916 års förordning om automobiltrafik (SFS 1920:624). Ändringen hade karaktären av en föreskrift att länsstyrelsen skulle utfärda körkort för den som ingivit erforderliga ansökningshandlingar, fyllt 18 år samt gjort sig känd för nykterhet och ordentlighet.

I 1923 års motorfordonsförordning ålades körkortssökanden att tillsammans med ansökningshandlingarna inge intyg, som kunde godtagas av länsstyrelsen och som visade att han gjort sig känd för nykterhet, ordentlighet och ett hänsynsfullt uppträdande.

I 1930 års motorfordonsförordning föreskrevs, att intyget skulle utfärdas av polismyndigheten i den eller de orter, där sökanden varit mantalsskriven de tre senaste åren. Intyget skulle ange att vederbörande gjort sig känd för ett nyktert levnadssätt och med hänsyn till sina personliga förhållanden i övrigt icke kunde anses olämplig som förare av motorfordon. Bestämmelsen bibehölls oförändrad i 1936 års motorfordonsförordning, där det dock tillades att intyget inte fick vara äldre än två månader.

I 1951 års vägtrafikförordning föreskrevs ursprungligen att vid ansökningshandlingarna skulle fogas intyg, utfärdat inom tre månader före ansökningshandlingarna, av polismyndigheten i sökandens mantalsskrivningsort, att sökanden under de senaste två åren gjort sig

känd för nyktert levnadssätt och med hänsyn till sina personliga förhållanden i övrigt icke kan anses olämplig såsom förare av körkortspliktigt fordon".

Fredrikson anförde i första upplagan av sin kommentar till vägtrafikförordningen (1953), att i uttrycket "levnadssätt" fick anses ligga, att det var livsföringen såsom helhet som skulle bedömas. En smärre anmärkning skulle icke utgöra absolut hinder mot att utfärda nykterhetsintyg.

Med vägtrafikförordningen fick vi också den första uttryckliga föreskriften om att körkortet skulle återkallas, om föraren med hänsyn till onyktert levnadssätt icke borde betros med körkort.

De ännu gällande bestämmelserna tillkom efter ändringar 1958 och 1959.

Till grund för 1958 års ändringar låg ett förslag av 1953 års trafiksäkerhetsutredning (SOU 1957:18).

Trafiksäkerhetsutredningen menade att det var nödvändigt att kravet på skötsamhet i nykterhetshänseende strängt upprätthölls (s. 202 f.). I fråga om fylleriets betydelse som indicium på spritmissbruk anförde man:

Huruvida fylleriet är en isolerad företeelse eller ett tecken på ett begynnande spritmissbruk, kan emellertid icke avgöras vid tiden för förseelsens begående utan först sedan viss tid förflutit. Den omständigheten, att en person super sig full, inger — alldeles oberoende av de upplysningar som erhållas om hans livsföring i övrigt — en så stark misstanke om opålitlighet i nykterhetsavseende, att det icke kan vara försvarligt att ge en sådan person rätt att föra motorfordon, så länge denna misstanke består.

Trafiksäkerhetsutredningen föreslog därför ett tillägg till 32 § VTF. Tillägget innebär, att den som gjort sig skyldig till fylleri icke skulle äga erhålla lämplighetsintyg förrän minst två år förflutit efter det att förseelsen begåtts.

Beträffande återkallelsereglerna påpekade trafiksäkerhetsutredningen, att körkortsmyndigheterna inte uppehöll samma stränga krav på skötsamhet i nykterhetshänseende för den som erhållit körkort som för den

som ansökte om sådant. Av en verkställd undersökning framgick att det av landets 25 körkortsmyndigheter endast var 3 som redan efter ett fylleri återkallade förarens körkort. Trafiksäkerhetsutredningen föreslog därför jämväl en bestämmelse, som föreskrev körkortsåterkallelse om föraren gjort sig skyldig till fylleri som icke var att anse som ett enstaka fall av spritmissbruk hos en eljest i nykterhethänseende fullt skötsam person.

Slutligen menade trafiksäkerhetsutredningen att den då gällande regeln att avseende icke fick fästas vid förseelse som låg mer än två år tillbaka i tiden, var ett hinder för en förnuftig körkortspolitik och därför borde utgå ur såväl 32 som 33 § VTF.

Remissinstanserna avstyrkte ganska allmänt den föreslagna tvåårskarensen för körkort (prop. 1958:69 s. 52). En länsstyrelse framhöll, att utredningen i detta liksom i vissa andra fall varit benägen att åberopa extrema fall och dra vittgående slutsatser från dessa. Det hävdades av andra remissinstanser, att bestämmelsen var för sträng och att en enstaka förseelse av en i övrigt skötsam person ävensom bagatellartade fyllerifall borde undantagas. Den föreslagna tvåårstiden betecknades allmänt som alldeles för onyanserad.

Några remissinstanser ansåg att bestämmelserna om återkallelse vid fylleriförseelse var väl stränga.

Departementschefens och andra lagutskottets synpunkter har tidigare redovisats.

De justeringar som utfördes 1959 innebar dels att tvåårskarensen på grund av fylleri skulle räknas från förseelsens begående i stället för från sakfällandet, dels att den olägenhet uttrycket "enstaka förseelse" medförde borttogs.

De ännu gällande bestämmelserna trädde i kraft den 1 juli 1959 (SFS 259).

2.4 Sociala avvikelser, främst annan brottslighet än trafikbrott, som hinder för körkort¹

2.4.1 Nuvarande rättstillämpning

2.4.1.1 Lämplighetsintyget

För att något belysa praxis i fråga om lämplighetsintyget har kommittén under år 1968 inhämtat vissa uppgifter från sju polisdistrikt.² I fråga om förfarandet vid utfärdande av lämplighetsintyg framgår av svaren bl. a. följande.

1. I alla distrikten tas kontakt med nykterhetsnämnden beträffande samtliga ansökningar.

2. Barnavårdsnämnden kontaktas i två polisdistrikt "i förekommande fall" resp. "i vissa fall" samt i ett distrikt (Stockholm) beträffande samtliga sökande under 21 år. Skyddskonsulent kan i något distrikt ibland kontaktas.

3. Har sökanden varit mantalsskriven inom annat polisdistrikt de två eller i vissa fall tre senaste åren inhämtas i sex polisdistrikt yttrande från nämnda distrikt. I ett distrikt hörs i stället rikspolisstyrelsen.

4. Uppgift angående mantalsskrivningsort de senaste två, eller ibland tre åren kontrolleras alltid hos lokala skattemyndigheten i fyra distrikt och i vissa fall i ett distrikt (Stockholm).

5. Beträffande den slagning som sker i polisens egna register föreligger något skiftande uppgifter. I de flesta fall synes emellertid slagning ske i den lokala polismyndighetens centralregister, vari ingår allmänt personregister och spårregister. Endast en polismyndighet har angivit att man alltid kontrollerar i PU (polisunderrättelser). Detta kan dock bero på att vissa distrikt registrerar PU-efterlysningar i spårregistret.

6. I ett distrikt tas regelmässigt kontakt med sökanden, i tre sker detta i tveksamma fall och i två distrikt tas i allmänhet ej personlig kontakt.

7. I några distrikt kontaktas arbetsgivaren, om sökanden medger detta. Ett distrikt kontaktar, om det anses behövt, alltid arbetsgivare och arbetsledare.

8. Någon ytterligare utredning utöver vad

¹ Frågan om nyktert levnadssätt behandlas under 2.5.

² Boden, Helsingborg, Hässleholm, Jönköping, Karlstad, Stockholm och Umeå.

här ovan angetts görs som regel inte i normalfallen. I tveksamma fall inhämtas i de flesta distrikten ytterligare utredning. I ett distrikt görs en personundersökning, varvid alla personer och myndigheter som kan lämna upplysning hörs.

9. Tiden för utfärdande av lämplighetsintyg varierar inom olika polisdistrikt. Enligt uppgift från Stockholms polisdistrikt tar det omkring 3 – 4 veckor i normalfallen, i tveksamma fall betydligt längre tid. I Växjö uppges den normala tidsåtgången vara 8 – 10 dagar. Polisen i Uppsala anger tidsåtgången till en vecka om ingen anmärkning förekommer.

Någon utredning av polismyndigheternas praxis i fråga om inverkan av annan brottslighet än trafikbrottslighet¹ vid utfärdande av lämplighetsintyg finns ej publicerad. Kommittén har därför även undersökt denna fråga närmare. Därav framgår att praxis varierar mellan de olika polisdistrikten. Allmänt torde kunna sägas att särskild hänsyn ofta tas av polismyndigheterna till förmögenhetsbrott, som har anknytning till bil eller bilkörning, samt till allvarigare våldsbrott. Sedlighetsbrott, t. ex. våldtäkt, beaktas också. Vad gäller den tid som skall ha förflutit efter brottet uttalas från ett distrikt,² att s. k. negativt intyg utfärdas, om ej sex månader förflutit sedan stöld begåtts ur eller från bil eller avsett drivmedel för bil. Efter stöld av bil är väntetiden ett år. Från ett annat polisdistrikt³ uttalas, att "förmögenhetsbrott och då särskilt s. k. ungdomsbrott i serie med inslag av stölder ur och från bil, eller exempelvis brott begångna under alkoholpåverkan, där alkoholförtäringen kan ha haft betydelse för förövandet av brottet, föranleder i regel negativt intyg minst 12 månader och oftast upp till 24 månader efter senast kända brottsstillfället".

2.4.1.2 Körkortsmyndigheternas praxis

Körkortsmyndigheterna har, som redan tidigare meddelats, att ta ställning till förarurvalet i samband med dels körkortsgivning dels körkortsingripande. Visserligen ställs i princip samma krav i dessa båda fall men full överensstämmelse torde dock ej råda. Vissa

brott, som exempelvis förmögenhetsbrott utan samband med bilkörning, föranleder normalt icke återkallelse men kan innebära ett avslag på ansökan om körkort.

Vad gäller körkortsgivningen i egentlig mening, dvs frågor om körkort i fall där körkortet ej tidigare varit återkallat, är redovisningen av praxis mycket sparsam. Rättsfall förekommer ej. Emellertid synes för dessa fall god ledning kunna erhållas av praxis i fråga om körkortsingripande i anledning av allmän olämplighet.

Kommittén har ansett sig kunna finna att länsstyrelserna⁴ i allmänhet intar en mera liberal inställning till frågan om körkortsingripande än regeringsrätten.⁵ Det har också uttalats att Kungl. Maj:t i dispensärenden anlägger ett betydligt mildare synsätt än det som tillämpas i körkortsmyndigheternas praxis.⁶ Den följande redovisningen, som i huvudsak hämtats från ett anförande hållet av regeringsrättssekreterare Sjöberg den 13 mars 1969, bör läsas mot denna bakgrund.

Brott mot spritförfattningar såsom olaga spritförsäljning och spritsmuggling föranleder sedan länge regelmässigt återkallelse. Detsamma synes gälla olaga befattning med narkotika.⁷ Brott som förutsätter användande av bil, som främjas därav eller som har samband därmed, betyder också körkortsindragning. (Se prop. 1951:30 s. 185.) RR har exempelvis varit tämligen obeveklig när någon har idkat tjuvskytte från bil. – För anstiftan till försäkringsbedrägeri, egenmäktigt förfarande, urkundsförfalskning och osant intygande vid försäljning av en bil med förfalskade åtkomsthandlingar återkallades körkortet i 4 månader i ett fall. (RRÅ 1967 K 841.) – En taxichaufför, som gjort sig skyldig till häleri och därvid forslat stulna varor med bil, fick körkortet återkallat 6

1 Här avses ej fylleri

2 Svaret avser körkortsgivning efter återkallelse

3 Svaret avser körkortsgivning efter återkallelse

4 Någon större erfarenhet av länsrätternas praxis har ännu ej vunnits men i stort synes länsrätternas följa länsstyrelsernas tidigare praxis.

5 Se SvJT 1970 s. 392.

6 Se KU 1971:34 s. 86.

7 Se Förvaltningsrättslig tidskrift 1970 s. 28.

månader (RRÅ 1954 K 94), men häleri utan samband med bilkörning ansåg RR i ett annat fall icke vara av beskaffenhet att föranleda återkallelse (RRÅ 1967 K 1038). — En person, som arrangerat skador på sin bil i avsikt att få ut ersättning från försäkringsbolag, dömdes för grovt bedrägeri och fick därefter körkortet återkallat (RRÅ 1966 K 639). — Urkundsförfalskning genom att ändra födelseåret på körkortet att nyttjas som legitimationshandling i systembutik medförde återkallelse (RRÅ 1967 K 1082). Samma utgång blev det för en person som förutom radering och ändring i körkortet gjort sig skyldig till grovt bedrägeri m. m. (RRÅ 1951 K 170). I ett par fall från senare tid har misshandel endast föranlett varning (RRÅ 1967 K 690 och i viss mån 1966 K 889, där klaganden gjort sig skyldig till misshandel och fylleri men länsstyrelsen endast återkallat enligt punkt 5). — Ej heller har misshandel i ett fall ansetts utgöra skäl för återkallelse tills vidare (RRÅ 1967 K 28). — Men har misshandel skett under spritpåverkan torde återkallelse i allmänhet bli följderna [RRÅ 1962 K 677 samt K 4/9 1968 J. (allvarlig misshandel) och K 4/9 1968 S. (ganska lindrig misshandel men den misshandlade personen satt i en bil)]. — Våldtäkt och medhjälp till våldtäkt i bil har föranlett återkallelse och detsamma har gällt rån (RRÅ 1965 K 1078). Även försök till rån i förening med mordbrand (K 26/2 1969 M.). — En exhibitionist, som aldrig begått något våldsbrott, fick körkortet återkallat jämlikt punkt 6, sedan han för tredje gången blivit dömd för sedlighetssärnande handling. Här åberopade RR mannens personliga förhållanden. Ett regeringsråd ville häva återkallelsen (RRÅ 1962 K 1552.) (Angående ”personliga förhållanden”, se uttalande av departementschefen i prop. 1951:30 s. 184.)

Vidare kan erinras om ett av RR år 1969 avgjort mål av stort principiellt intresse (RRÅ 1969:6). Målet avsåg återkallelse enligt punkt 6 av körkort för en direktör som dömts till fängelse ett år för grovt bedrägeri, bestående i att han utställt checkar utan täckning till betydande belopp. Detta hade

skett under en tremånadersperiod 1 1/2 år före återkallelsen. Utöver bedrägeriet fanns mannen icke antecknad vare sig i polisens register eller i körkortsregistret. Körkortet hade utfärdats 1945. RR upphävde länsstyrelsens beslut när brottet i och för sig icke utvisade att mannen på sådant sätt brast i hänsynstagande till andra att han var olämplig som bilförare. Ej heller fanns det något annat förhållande av beskaffenhet att medföra körkortets återkallande. Ett regeringsråd framhöll i en längre utveckling av sin mening bl. a. att brott utan aggressivitetsslag var undantagna från återkallelse enligt punkt 6.

Kommittén har också för egen del gått igenom regeringsrättens praxis. Följande exempel, vilka enligt kommittén synes vara belysande för rättsläget, kan återges.¹

Fall 1.

Telearbetare, 51 år. Körkort 1938. Behov av körkort i arbetet.

M. hade brutit foten och kunde ej gå i sina marker på jakt. Han körde bil till olika platser och satt och väntade i bilen på att fåglar skulle komma i närheten. Han hade ej jakträtt på dessa platser. När han sett fåglar hade han gått ur bilen och ställt sig bredvid denna samt skjutit. Han sköt sammanlagt 4 tjädertuppar, 2 tjäderhönor och en orre.

26/1 1962 100 db för olovlig jakt från motorfordon den 28/9 samt den 1 och den 4/10 1961.

16/3 1962 körkortet återkallat ett år från den 24/3 1961.

25/5 1962 RR bestämde, på grund av omständigheterna i målet, den tid inom vilken nytt körkort måtte utfärdas för klaganden, till sex månader, räknat från den dag, då rätten att föra körkortspliktigt fordon frantogs honom.

Fall 2.

Lagerarbetare, 65 år. Körkort 1925. Ej behov av körkort i arbetet.

Stulit kopparskrot vid ett flertal tillfällen. Bil har använts vid transporter. Vid några tillfällen har han medverkat vid transporter.

21/6 1966 villkorlig dom för stöld och snatteri vintern 1965 – februari 1966.

12/9 1966 körkortet återkallat räknat från 27/8 1966, då han delgavs beslut angående tills vidare återkallelse.

3/2 1967 RR finner ej skäl göra annan ändring i överklagade beslutet än att den tid, inom vilken nytt körkort ej får utfärdas för honom, bestämmas till sex månader från den dag, då rätten att föra körkortspliktigt fordon framtogs honom.

Fall 3.

Plåtslagare, 20 år. Körkort 1965. Utbildar sig till bilplåtslagare och har därför behov av körkort i det arbete han beräknar att få.

Försök att tillgripa två navkapslar och två lyxfälgar, värda tillhopa 75 kronor. Avsikten var att hans bil skulle förses med dessa tillbehör. Han körde sin bil till platsen. Olaga uppställning 5 meter framför övergångsställe. Händelserna inträffade i mars 1966.

1960 snatteri.

29/9 1966 60 db för försök till stöld och för felparkering framför övergångsställe.

12/12 1966 körkortet återkallat sex månader räknat från den 29/12 1966.

3/3 1967 RR ej ändring.

2.4.2 Vetenskapliga undersökningar

2.4.2.1 Tidigare utförda

Gällande bestämmelser har, som framgår av avsnitt 2.3.3, i hög grad fått sin utformning med utgångspunkt i undersökningar som redovisats eller verkställt av 1953 års trafik-säkerhetsutredning.¹

Emellertid har under senare år de resultat och slutsatser som trafiksäkerhetsutredningen kommit till starkt ifrågasatts från vetenskapligt håll. Det skulle föra för långt att här redovisa de hundratals undersökningar som gjorts i detta ämne. Kommittén återger därför endast en svensk sammanfattande beskrivning av vetenskapens nuvarande ståndpunkt, utförd av några av de forskare som ägnat sig åt trafiksäkerhetsområdet.

Frågan om det finns några *olycksfåglar* har således behandlats av Björkman, Englund och Johansson i det tidigare berörda arbetet *Människa och bil*. Ur detta arbete inhämtas följande² (s. 96, 100 och 102).

Ett empiriskt exempel på denna metod för att försöka fastställa förekomsten av olycksfåglar utgör den undersökning som 1953 års trafiksäkerhetsutredning lät utföra (Segerdahl, C.-O., och Christiansson, Greta, "Om unga förare riskfärlighet och olycksfåglar i trafiken". Bilaga 1 i SOU 1957:18). Där genomfördes bl. a. en undersökning på 425 bussförare från Stockholms spårvägar. Under undersökningstiden – åren 1953 och 1954 – råkade dessa förare ut för sammanlagt 1.371 skador av typ kollisioner och på eller överkörningsolyckor. En jämförelse gjordes här mellan det procenttal individer med visst antal skador man verkligen hade registrerat och det procenttal man skulle ha väntat sig om den observerade skadefrekvensen berott enbart på slumpen. I figur 4:2 återges dessa procenttal i ett diagram hämtat från denna undersökning.

I undersökningen anges "att olycksfågelbegreppet härmed är definitivt fastslaget". En sådan tolkning av data ställer emellertid vissa krav på exempelvis olycksmaterialets kvalitet och fråga är om dessa uppfyllts här – vi återkommer till detta längre fram (se s. 100).

För att olycksfrekvens skall vara ett relevant uttryck för varierande grad av olycksbenägenhet kan – med den definition vi givit detta begrepp – endast olyckor som direkt kan härledas till en felhandling hos individen användas. Vi måste således ställa det kravet att varje olycka kan analyseras och att man därvid skall kunna fastställa vad som orsakat denna. I de fall där yttre orsaker som fordonfel, att föraren blivit stungen av ett bi osv., kan fastställas, måste dessa olyckor utgå ur data. Vidare måste analysen drivas så långt att man tillskriver rätt individ ansvarigheten för en viss olycka. Som exempel kan vi här ta den undersökning som genomfördes på uppdrag av 1953 års trafiksäkerhetskommitté (se s. 96). De olycksdata som användes fick man från företaget. Där hade man uppgifter på det antal skador som varje förare varit inblandad i och på vilka busslinjer olyckan inträffat. "Däremot" – och vi cite-

¹ Se härom särskilt SOU 1957:18 s. 40 – 51 och 427 – 465.

² Enl. uppgifter som trafikmålskommittén inhämtat har författarna särskilt beaktat Walbeems "The accidentprone driver", 1960. Walbeem har gått igenom 270 olika undersökningar för att se om det kunnat klarläggas att vi har några olycksfåglar i trafiken.

rar — ”finns icke avgjort i vilken mån vederbörande varit ansvarig för olyckan”. I det läget har man emellertid små, om ens några möjligheter att använda dessa data som underlag för studier av individuell olycksbenägenhet. En inte föraktlig del av de olyckor som inträffat, kan alltså helt ha orsakats av andra trafikanter.

För att olycksmaterialet skall kunna användas, måste man också ha garantier för att varje olycka rapporterats eller att eventuellt bortfall inte är systematiskt. Detta kräver dels en entydig definition av vad som skall menas med en olycka, dels att denna tolkas lika av dem som skall rapportera olyckorna och dels slutligen att rapporterings sannolikheten kan kontrolleras. Man har emellertid anledning att räkna med att det endast i undantagsfall är möjligt att helt uppfylla dessa krav; särskilt vad gäller kravet på fullständig rapportering.

Slutsatser

Det skulle inte förvåna om läsaren vid det här laget tycker att det verkar minst sagt ganska svårt att fastställa om det verkligen finns några olycksfåglar. Kanske gör man också den reflexionen att det tydligen relativt omfattande arbete som lagts ned på den här typen av undersökningar varit förgäves. Dessvärre skulle vi vilja säga — är detta alldeles riktigt — arbetet har åtminstone till stor del varit förgäves.

Vi har konstaterat att procentmetoden inte har något som helst värde i det här sammanhanget och att en jämförelse mellan faktisk och slumpmässig olycksfördelning ger upphov till problem som gör en tolkning av resultaten vansklig intill det omöjliga. En jämförelse av olycksfrekvensen under två på varandra följande tidsperioder stöter också på vissa svårigheter när resultaten skall tolkas, eftersom man inte uppfyllt krav på likartad riskeexposition, homogena grupper och allra minst kravet på ett tillfredsställande mått på olycksbenägenhet.

Åtskilliga har försökt sig på att sammanfatta läget inom detta forskningsområde och det råder naturligtvis delade meningar om vilken slutsats man bör dra av resultaten från de undersökningar som gjorts. Gemensamt för flertalet är dock att man anser att frågeställningen har fått alldeles för stor plats inom olycksforskningen överhuvudtaget och speciellt inom trafikforskningen; en del hävdar med bestämdhet att frågeställ-

ningen är meningslös. Vidare bedömer de flesta det vara ytterst tveksamt om man kan påstå att det finns olycksfåglar; på grundval av de data som finns kan man inte hävda att det inte existerar varierande grad av olycksbenägenhet, men å andra sidan är bevisen för olycksfåglarnas existens minst sagt svaga.

I de fall där man tyckt sig kunna spåra vissa individer, som kunde betecknas som olycksfåglar, visar det sig att dessa inte utgör någon fast etablerad grupp. Det är snarare fråga om en föränderlig grupp där individerna byts ut allteftersom; dvs. ett utbyte av individer mellan olycksbelastade och olycksfria grupper. Därmed är vi inne på ett annat angreppssätt på problemen rörande olycksbenägenhet där man vill skilja på tre olika typer. Förutom den relativt konstanta olycksbenägenheten har man då också variabel och tillfällig olycksbenägenhet. Det förefaller rimligt att tillfälliga tillstånd av olycksbenägenhet kan uppträda, t. ex. i samband med emotionella störningar av något slag, men här saknas återigen empiriskt underlag för ett definitivt ställningstagande.

Vi måste alltså konstatera att visst råkar några av oss ut för upprepade olyckor medan andra har färre än genomsnittet, men trots hundratals undersökningar på skilda områden kan man inte med säkerhet påstå sig ha funnit några olycksfåglar. I de fall där man tyckt sig ha funnit några har de utgjort en mycket liten grupp där individerna inte är desamma från en tidsperiod till en annan. Detta skulle tala för att det inte är de få med extremt avvikande beteende som utgör det stora problemet, utan det är de många som betar sig ungefär som de flesta.

2.4.2.2 Utförda genom kommitténs medverkan

Svensk praxis vid förarurval (se härom 2.4.1.2) tillmäter i enlighet med uttalanden gjorda av 1953 års trafiksäkerhetsutredning inte alla typer av allmän brottslighet samma förutsägelsevärde vad gäller förarolämplighet. Vissa typer av brott — t. ex. våldsbrott — anses vara ett säkrare tecken på trafikfarlighet än t. ex. egendomsbrott. Kommittén har låtit undersöka om den gjorda distinktionen är baserad på fakta. Dureman, som är expert i kommittén, har därför undersökt sambandet mellan allmänna brottsbalksbrott och brott mot trafikbrottslagen.

Undersökningen (se SOU 1971:81 s. 59) har inte visat att våldsbrottslingar i större utsträckning än t. ex. egendomsbrottslingar gör sig skyldiga till trafikbrott. Det har således inte kommit fram något som ger stöd för den genom utformningen av uppgiftsskyldigheten i 80 § 2 mom. VTK intagna ståndpunkten att personer som begår brott, vilka kan anses vara ett uttryck för aggressiva tendenser (jfr. 2.3.1.3 och 2.4.1.2), skulle vara farligare i trafiken än personer som begått brott av annan karaktär. Det erhållna resultatet visar alltså att någon avgörande skillnad mellan de undersökta f. n. av körkortsmyndigheten beaktade resp. icke beaktade brotten beträffande sambandet med trafikbrott inte tycks föreligga. För den största kategorin av beaktade brott, misshandel, är samförekomsten 30 procent, för de största kategorierna av icke beaktade brott, dvs. stöld och bedrägeri, 30 procent resp. 26 procent. Om individer med enbart olovlig körning på trafikbrottsidan tas bort blir motsvarande siffror 22,20 och 18 procent.

Det resultat som Dureman kommit fram till har närmare granskats vid det av kommittén anordnade expertsymposiet (se SOU 1971:81 särskilt s. 72). Sammanfattningsvis uttalades av symposiedeltagarna att det inte finns något vetenskapligt bevis för uppfattningen att en förare som begått ett våldsbrott är farligare i trafiken än andra förare som begått andra typer av brott.

Vidare uttalade symposiedeltagarna mot bakgrunden av bl. a. de vetenskapliga undersökningar som presenterades vid symposiet att det inte finns något skäl för att behålla nuvarande svenska bestämmelser eftersom så många av dessa våldsbrottslingar, ja kanske de flesta av dem, icke är farliga i trafiken. Man kan enligt symposiedeltagarna inte återkalla körkortet för en hel grupp av människor bara därför att några få i gruppen är farligare än andra förare.

De ovan redovisade procenttalen över samförekomsten mellan brott mot brottsbalken och brott mot trafikbrottslagen har beräknats utan att hänsyn tagits till tidsrelationen mellan de båda typerna av brott. Efter-

som beaktandet av vissa brottsbalksbrott grundar sig på antaganden om dessa brottsvärde när det gäller att förutsäga trafikfarlighet är det viktigt att tidsrelationen mellan brottsbalksbrotten och trafikbrotten hålls under kontroll. Det framgår vidare av diskussionen i den redovisade undersökningen att ett visst bortfall i fråga om trafikbrott föreligger. På grund av egenskaper hos det material som varit tillgängligt för datainsamling har endast sådana trafikbrott kommit med som, ensamt eller i kombination med annan brottslighet, lett till kriminalregisterpåföljd.

Det material som legat till grund för undersökningen har därför bearbetats ytterligare samtidigt som korrigeringar för det konstaterade bortfallet av trafikbrott gjorts med utgångspunkt i data som insamlats från körkortsregistren. Denna bearbetning har redovisats i Kriminalitet och trafikbrott, Ds Ju 1972:31.

Av bearbetningen framgår att ett relativt stort bortfall föreligger i fråga om trafikbrott — de redovisade procenttalen bör korrigeras med faktorn 1,5 för att ge en mer rättvisande bild av samförekomsten när hänsyn inte tas till tidsrelationen mellan de båda typerna av brott. Av bearbetningen framgår vidare att samförekomsten mellan brottsbalksbrott och brott mot trafikbrottslagen till stor del bestäms av trafikbrott som begåtts samtidigt med eller i nära anslutning till brottsbalksbrotten. Andelen med trafikbrott under samma år som brottsbalksbrotten var vid misshandel ca 30 %, vid stöld ca 28 % och vid bedrägeri ca 23 % — andelarna här och i det följande har korrigerats för det tidigare berörda bortfallet. Under en följande treårsperiod var andelen med trafikbrott vid misshandel ca 27 %, vid stöld ca 31 % och vid bedrägeri ca 24 %. Om individer som endast dömts för olovlig körning tas bort blir motsvarande andelar ca 19 %, 23 % och 15 %. Skälet för att låta annan brottslighet utgöra hinder för körkort är, som framhållits, att denna brottslighet bedöms ha värde när det gäller att förutsäga förarolämplighet. Ett sådant förutsägelsevärde föreligger inte i de fall då trafikbrotten begåtts samtidigt med eller i

nära anslutning till annan brottslighet.

Någon undersökning som möjliggör en direkt jämförelse mellan den här redovisade gruppen och normalpopulationen av förare föreligger inte. Det bör emellertid påpekas att också normalpopulationen uppvisar registrerad trafikbrottslighet.¹ Enligt en undersökning som genomförts av statens trafiksäkerhetsråd, redovisad i rapport 32, 1960, avseende i trafiken verksamma bilförare, hade 2,4 % registrerats för rattfylleri, 19,6 % för vårdslöshet i trafik, 1,4 % för olovlig körning och 46,9 % för trafikbrott eller trafikförseelse av något slag under i genomsnitt 12,2 körkortsår.

2.4.3 Kommitténs överbäganden rörande uppnådda forskningsresultat

De sociala och psykologiska faktorernas betydelse för beteendet i trafiken är ett ofta behandlat ämne inom trafiksäkerhetsforskningen. Det vanliga tillvägagångssättet har varit att man valt ut en grupp olycksbelastade (eller trafikförseelsebelastade) och en grupp olycksfria (eller trafikförseelsefria) förare och sedan jämfört de båda gruppernas förekomst i olika register (kriminal- och socialregister, kontrollstyrelsens register osv.). Man har därvid funnit en högre förekomstfrekvens i fråga om de olycksbelastade eller förseelsebelastade förarna än i fråga om olycksfria eller förseelsefria. Resultaten är relativt entydiga och har antagits ge stöd åt den slogan varmed Tillman och Hobbs² sammanfattade sina båda undersökningar från 1949: "En människa kör som hon lever." Resultaten av undersökningarna framgår i sina huvuddrag av tabellerna 1 och 2 (se nedan s. 48).

Den första undersökningen (tabell 1) omfattade 40 taxiförare, av vilka 20 hade många olyckor och de återstående 20 hade få. Data insamlades genom intervjuer som tillgick så att Tillman tillbringade tre månader tillsammans med förarna, åkte med dem i deras bilar, pratade med dem när de väntade på körning, kontrollerade deras berättelser mot vänners och kamraters uppgifter.

Dessutom insamlades information om förarna från polismyndighet, ungdomsdomstol och sociala myndigheter.

Som framgår av tabell 1 skilde sig de båda grupperna åt i fråga om så gott som samtliga av de registrerade variablerna. Av de 20 olycksbelastade förarna hade t. ex. 13 uppväxtförhållanden som utmärktes av utpräglad stränghet och disharmoni medan av de med färre olyckor endast 5 hade samma bakgrund. Exempel på andra särskiljande variabler är "utpräglad aggression" under barn- och ungdomsåren, skolning och disciplinproblem i skolan, avskedanden från anställningar och intresse för fysisk fostran.

Vid den andra undersökningen (tabell 2) jämfördes en grupp på 96 manliga förare med 4 eller fler olyckor med en grupp på 100 olycksfria manliga förare. Man undersökte förarnas registreringar i olika register och fann mycket stora skillnader mellan de båda grupperna. Av de olycksbelastade förarna var 66 procent kända i ett eller flera register medan endast 9 procent av de olycksfria förarna var kända i något register och i inget fall i mer än ett.

Tillman och Hobbs sammanfattar de båda undersökningarna på följande sätt:

It would appear that the driving habits, and the high accident record, are simply one manifestation of a method of living that has been demonstrated in their personal lives. Truly it may be said that a man drives as he lives. If his personal life is marked by caution, tolerance, foresight, and consideration for others then he will drive in the same manner. If his personal life is devoid of these desirable characteristics then his driving will be characterized by aggressiveness and over a long period of time he will have much higher accident rate than his more stable companions.

¹ I de lägre åldersgrupperna, som också svarar för huvuddelen av brottsbalksbrotten, är antalet registrerade trafikbrott väsentligt högre än hos normalpopulationen (se s. 84 och DsJu 1972:31).

² The psychiatric and social approach to the detection of accidentprone driver. University of Western Ontario, London, 1948 och SOU 1957:18 s. 79 o. f. I sistnämnda betänkande redovisas också en likartad undersökning av Mc Farland Mosely.

Tabell 1. Personliga förhållanden för två grupper av taxiförare med hög respektive låg olycksbelastning samt signifikanta chi-tvåvärden. $X^2 = 3,84$ vid $p = .05$. Efter American Journal of Psychiatry, 106, 1949, 321–331 (Tillman och Hobbs).

Variabel	Egenskap – attribut	Gruppen med hög olycksbelastning (n = 20)	Gruppen med låg olycksbelastning (n = 20)	Statistisk signifikans X^2
Födelseplats	Stad	15	15	–
Föräldrabakgrund	Föräldrarna skilda	6	1	4,63
	Utpräglad stränghet och disharmoni	13	5	6,28
Neurotiska drag under barndomen	Utpräglade fobier (enures, fruktan för slagsmål, mörker och djupt vatten, utpräglad dagdrömmeri, etc.)	11	5	4,48
	Utpräglad aggression (ledare för gäng, över-sitteri, vredesutbrott, åtal vid ungdomsdomstol)	11	0	23,60
Skolanpassning	Avslutad "grade school"	15	15	–
	Skolkning och disciplinproblem	12	2	10,98
Anställningsförhållanden	Fem eller fler tidigare arbeten	13	7	–
	Avskedanden	10	4	3,98
Förhållanden under militärtjänstgöringen	"Armed service"	15	9	–
	Upprepade "A.W.L.'s" (indisciplinära uppträdanden)	11	1	8,60
Äktenskapsstatus och sexuell anpassning	Gift	8	11	–
	Erkänd sexuell promiskuitet	8	2	4,00
Social anpassning	Två eller flera hobbies	9	17	8,50
	Erkänd spritsmuggling på arbetet	14	3	12,20
	Medveten (conscious) om fysisk fostran	11	3	5,40

Tabell 2. Olycksbelastade och olycksfria förarens förekomst i olika register i procent av totala antalet individer i respektive grupp. Samma källa som för Tabell 1.

	Procentuell andel av respektive grupp registrerade vid					
	Allmän domstol	Ungdomsdomstol	Kreditbyrå	Socialmyndighet	Hälsovårdsmyndighet	Ett eller flera register
Olycksbelastade (n = 96)	34,3	16,6	34,3	17,7	14,4	66
Olycksfria (n = 100)	1,0	1,0	6,0	1,0	–	9

De båda undersökningarna har kritiserats för flera metodologiska brister. Några punkter i denna kritik skall nämnas här. Det har antagits att Tillman i den första undersökningen var medveten om till vilken grupp respektive förare hörde, vilket med stor sannolikhet kan antas ha påverkat bedömningen av vissa av variablerna¹. Vidare förekom ingen kontroll av exponeringsgraden, och de gjorda personlighetsmätningarna har ansetts ge ett mycket subjektivt intryck².

De ovan refererade undersökningsresultaten gav 1953 års trafiksäkerhetsutredning anledning att genomföra några egna undersökningar, vilka skulle ligga till grund för en bedömning av om det också under svenska förhållanden kunde "spåras en tendens att hårt olycksbelastade förare med avseende å social anpassningsförmåga förete en mererat sämre bild än de trafiksäkra förarna". En av dessa undersökningar gällde ett urval taxiförare i Stockholm och redovisas särskilt i trafiksäkerhetsutredningens betänkande (SOU 1957:18 s. 94 o. f. samt bilaga 1).

Trafiksäkerhetsutredningens slutsatser av de redovisade utredningarna blir:

Sammanfattningsvis kan sägas, att de i detta kapitel refererade undersökningarna utvisa, att personer som i sin allmänna livsföring icke iakttaga tillbörlig hänsyn till sina medmänniskor eller som eljest visa prov på en ansvarslös inställning och en bristande social anpassning, påfallande ofta ådagalägga samma negativa egenskaper, då de uppträda som motorförare. En smula tillspetsat kan

detta samband uttryckas så, att en människa i allmänhet kör som hon lever.

Av undersökningarna framgår särskilt, att personer, som visa höggradig misskötsamhet i nykterhetskänslig påfallande ofta ådagalägga inte endast en bristande förmåga till social anpassning i allmänhet utan därjämte uppvisa en olycksbelastning i trafiken, väsentligt överstigande det normala. Ur allmän trafiksäkerhetssynpunkt är det sålunda synnerligen angeläget att tillse, att personer med nykterhetsanmärkningar icke tillåtas uppträda som förare av motorfordon. Det är likaledes ur allmän trafiksäkerhetssynpunkt angeläget, att personer, som göra sig skyldig till brottslig verksamhet av mera allvarlig beskaffenhet, blir föremål för särskild uppmärksamhet ur synpunkten av huruvida de kunna anses besitta den ansvarskänsla och den hänsyn, som måste krävas av en motorförare.

Eftersom i betänkandet lämnats en ganska detaljerad redogörelse för undersökningen av taxiförare i Stockholm är det möjligt att något mer ingående granska det sätt på vilket utredningen genomförts. Det finns också anledning att något diskutera hur uppläggnings av undersökningen eventuellt kan ha påverkat resultatet och de påvisade sambanden mellan den allmänna livsföringen, manifesterad i förekomst i olika register, och trafikolyckor. I dessa frågor kan följande anföras.

Urvalet till de båda grupper som jämfördes skedde efter antalet trafikskador per år under minst 3 och högst 15 år (39–53). På grund av observationsperiodens längd och

Åldersklass	1939–1943		1944–1948		1949–1953		1939–1953	
	M ³	Antal förare ⁴	M	Antal förare	M	Antal förare	M	Antal förare
1885–99	0,45	42	0,43	47	0,47	47	0,45	47
1900–04	0,27	36	0,41	43	0,55	43	0,47	43
1905–09	0,35	53	0,61	93	0,51	97	0,49	97
1910–14	0,29	30	0,57	83	0,59	99	0,59	99
1915–19	0,50	8	0,71	45	0,81	83	0,83	83
1920–24	–	–	0,71	48	1,08	144	1,09	144
1925–34	–	–	0,92	5	1,13	97	1,13	97
Samtliga	0,35	169	0,58	364	0,80	610	0,79	610

¹ Se det tidigare berörda arbetet Människa och bil.

² Se Haddon, Suchman et Klein, Accident Research, 1964.

³ M = genomsnittligt antal skador per förare och år.

⁴ Antal förare = antal förare som observerats ett eller flera år under den ifrågakvarande tidsperioden.

skillnader i fråga om trafikintensitet mellan periodens början och slut kommer också medelantalet olyckor att variera starkt mellan periodens början och slut. Detta framgår av en i betänkandet återgiven tabell, vilken något förändrad återges (SOU 1957:18 s. 449).

På grund av att förarnas medelolyckstal beräknats på hela den del av observationsperioden under vilken de varit verksamma som förare kommer de äldre förarna att "tillgodogöra" sig den lägre olycksfrekvensen i periodens början medan t. ex. de som är födda mellan 1920 och 1934 nästan helt kommer att få sina medelolyckstal bestämda av perioden 49–53. Detta medför att de unga förarna kommit att ingå i den olycksbelastade gruppen i större utsträckning än vad de skulle ha gjort om den genomsnittliga riskexponeringen varit densamma som för de äldre förarna. Åldersgruppen 1920–34 utgör i det ursprungliga urvalet 40 % men i den olycksbelastade gruppen hela 76 % (SOU 1957:18 s. 456).

Det påvisade sambandet mellan förekomst i olika register och olycksbelastning kan härigenom helt eller delvis ifrågasättas. Vi vet att olika typer av brott och förseelser är vanligare bland yngre än bland äldre och var vanligare bland yngre 1953 än vad de var bland yngre 1939. Detta gör att vilket urval som helst med en sådan skevhet i åldersfördelningen som den här aktuella undersökningen uppvisar skulle ge liknande skenbara samband. Om tids- och åldersfaktorn utgör hela förklaringen går inte att avgöra, eftersom registreringarna för de olika åldersklasserna inte redovisas var för sig.

En annan i undersökningen obesvarad fråga gäller körsträckans fördelning på de båda grupperna. Man antar att förarna kört under likartade trafikförhållanden och en i stort lika lång vägsträcka per år, vilken beräknats till cirka 3 700 mil. Det är svårt att bedöma vilka felmöjligheter som ryms i detta antagande.

I utredningen har man också, då slutsatserna av undersökningen redovisas, utgått från fel sambandsriktning, dvs. olycksbelast-

ning (och trafikförseelser) i förhållande till brottslighet utan trafikanknytning, medan däremot förutsägelsen när det gäller körkortsbesluten sker från våldsbrott till trafikbeteende. Utredningen har här gjort ett statistiskt felslut.

Vidare måste beaktas att utredningen i sitt material tagit med olyckor, där det ej klarlagts vem som varit ansvarig för olyckan. Detta innebär att materialet även i detta avseende har stora brister när det gäller möjligheterna att studera individuell olycksbenägenhet.

Trafiksäkerhetsutredningens modifierade slutsats "att en människa i allmänhet kör som hon lever" framstår inte som övertygande med utgångspunkt i de ovan redovisade undersökningarna. Vad undersökningarna i de flesta fall visar är att det endast är en mindre del av individer med trafikbrott eller hög olycksbelastning som t. ex. också dömts för andra brott än trafikbrott. Frågan om det finns några olycksbenägna förare som kan identifieras med sociala bakgrundsvariabler kan således inte anses besvarad genom dessa utredningar.

Slutligen kan hänvisas till Duremans m. fl. undersökning (SOU 1972:72 s. 151) som visar de principiella svårigheter som finns när det gäller att t. ex. med utgångspunkt från sociala avvikelser välja ut särskilt trafikfarliga förare. Det klarläggs sålunda i denna undersökning att rättssäkerhetskraven inte kan tillgodoses med en sådan metod eftersom den innebär alltför lösa antaganden om bristande lämplighet och förmåga.

2.4.4 Kommitténs allmänna överväganden

Kommittén har med stöd av de redovisade forskningsresultaten ansett sig ha att utgå från att i det alldeles övervägande antalet trafikolyckor är sådana trafikanter inblandade som förut inte varit inblandade i någon trafikolycka eller endast i någon enstaka sådan.

Trafikolyckorna är således inte koncentrerade till ett fåtal personer. Från trafiksäkerhetssynpunkt har det därför en begränsad

betydelse om vi utesluter ett fåtal trafikanter från trafiken.Utförda undersökningar visar att om vi på förhand kunde ange vilka förare som skulle bli inblandade i många olyckor så skulle, även om vi räknar med ett idealt urvalsinstrument, effekten av våra åtgärder begränsas till några enstaka procent av det samlade olyckstalet. (Se bl. a. Forbes, T. W. The Normal Automobile Driver as a Traffic Problem, 1939.) Man skulle således kunna säga att för den stora massan av olyckor svarar den vanliga trafikanten.

Detta konstaterande får inte tolkas så, att kommittén anser det mindre angeläget hindra olämpliga förare från att uppträda i trafiken. Kommittén ser det som en viktig uppgift att försöka skapa förutsättningar för en effektivare samhällsinsats i berörda avseende. Detta gäller inte minst kontrollen av körkortslösa förare. Konstaterandet är endast avsett att ge frågan om ingripande mot ett begränsat antal farliga trafikanter dess rätta proportioner. Trafikantpåverkan kan inte begränsas till ett mindre antal trafikanter. En sådan inställning, som tyvärr torde omfattas av många, är från trafiksäkerhets synpunkt farlig. Den kan leda till en allmän uppluckring av trafikdisciplinen. Den ger den enskilde trafikanten en förevändning att se på trafiksäkerhetsfrågan som ett problem som ej rör honom själv. Självfallet vill under sådana förutsättningar ingen trafikant medge att han tillhör den lilla grupp som behöver påverkas.

Även om det sålunda förhåller sig så att trafikolyckorna inte är koncentrerade till ett fåtal personer, är det självfallet ett intresse att försöka urskilja trafikanter som kan antas komma att vålla flera olyckor. Av redovisningen för nuvarande förhållanden har framgått att vi i vårt land närmast använder ett socialt urvalskriterium. Personer med sociala avvikelser anses särskilt trafikfarliga.

Kommittén har ifrågasatt tillförlitligheten av dessa metoder för förarurval.

Det finns ett flertal länder — t. ex. England, Frankrike, Kalifornien och många andra stater i USA — där andra brott än trafikbrott i allmänhet inte tillmäts någon

betydelse för körkortsfrågan. I Danmark har t. ex. det förhållandet att en person gjort sig skyldig till bilstöld inte någon betydelse för körkortet. (Se vidare om förhållanden utomlands i SOU 1971:81 s. 137.) Utomlands har man således i allmänhet inte ansett det lämpligt att enbart på grund av sådan brottslighet hindra en person från att uppträda i trafiken.

De undersökningar som redovisats i SOU 1957:18 s. 76—117 visar otvetydigt att vissa sociala problem — t. ex. störningar i hemförhållandena och brottslighet — samt t. ex. benägenhet att ej betala räkningar (se SOU 1957:18 s. 91) är mera vanligt förekommande bland de i trafikolyckor inblandade än bland olycksfria förare.

Undersökningar ha också visat att intresse för fysisk fostran (se SOU 1957:18 s. 81) är mera vanlig bland olycksbelastade än bland olycksfria förare.

Kommittén vill understryka att i vissa av dessa undersökningar tyvärr ej gjorts en klar distinktion mellan olycksbelastade och trafikförseelsebelastade (se tab. 34—35 i SOU 1957:18, där det i rubriken talas om olycksbelastade trots att brottsbelastningen torde avses). Kommittén skall i ett senare avsnitt återkomma till sambandet mellan trafikbrott och trafikolyckor.

Innan frågan om vårt nuvarande urvals instruments tillförlitlighet avgörs kan det finnas anledning upprepa att vi — om vi ser frågan något schematiskt — tillgriper körkortsingripande vid våldsbrott av något allvarigare art, vid förmögenhetsbrott med anknytning till bil (t. ex. bilstöld och stöld ur bil), vid jakt från bil samt vid olaga försäljning av alkohol och narkotika.

Kommittén har övervägt hur stor den statistiska sannolikheten är för att en person som t. ex. gjort sig skyldig till allmän brottslighet dvs. närmast förmögenhets- eller våldsbrott också är trafikfarlig. Det kan då konstateras att det inte finns någon undersökning som belyser sambandet allmän brottslighet—trafikolyckor. Alla hittills gjorda undersökningar har — sannolikt av praktiska skäl — avsett det motsatta sambandet, dvs. i hur stor utsträckning personer med ett stort

antal trafikolyckor också har anteckningar om allmän brottslighet.

De slutsatser som t. ex. 1953 års trafik-säkerhetsutredning dragit av de undersökningar som redovisas i utredningens betänkande synes sålunda ha grundats på en felaktig sambandsriktning. Detta innebär att möjligheterna till slutsatser som är felaktiga från statistisk synpunkt ökar. Man kan möjligtvis på grundval av dessa undersökningar påstå att vi lever som vi kör men inte att vi kör som vi lever.

Den osäkerhet som finns hos våra nuvarande urvalsinstrument understryks också av trafiksäkerhetsforskarna (se 2.4.2.1 och 2.4.2.2). Mot bakgrunden av det material som redovisats i 1953 års trafiksäkerhetsutredning eller i SOU 1971:81 är det inte möjligt att med någon större grad av sannolikhet ange i vilken mån personer med annan brottslighet än trafikbrott också från trafiksäkerhetssynpunkt markant avviker i negativ riktning från normaltrafikanten. Otvivelaktigt måste man ställa frågan hur stor risk det finns att vi gör fel när vi vägrar körkort eller återkallar körkort för person med svåra sociala störningar eller med enbart sådan brottslighet. Dureman har ansett att denna urvalsmetod måste leda till ett mycket stort antal misstag.

I nuvarande rättstillämpning har också, som framgår av det föregående, som ett skäl för körkortsåtgärd angetts att brottslighet vid vilken den brottslige visat aggressiva tendenser bör särbehandlas. Det har sagts att en person som visar aggressiva tendenser utanför trafiken också kan antas vara aggressiv i trafiken. Johansson och Dureman har på denna punkt uttalat att det inte finns något psykologiskt stöd för antagandet att en person som visat aggressivitet inom ett område också kommer att visa sig aggressiv i trafiken. Aggressivitet är en föränderlig personlighetsvariabel. Den är därtill ofta situations- eller personbunden. För en persons uppträdande i trafiken är det förmågan att behärska aggressivitet *just där* som är avgörande.

Det kan också konstateras att det inte

finns något vetenskapligt belägg för att nuvarande praxis enligt vilken våldsbrott ges en särställning vid prövningen av körkortsansökningar och vid körkortsåterkallelser är riktig. Snarare visar de utredningar som nu verkställt (Dureman och vad gäller rattfyllister Buikhuisen) att man från *trafiksäkerhetssynpunkt* ej kan göra någon skillnad mellan olika brottstyper. Dureman gör för övrigt gällande att redan de undersökningar som legat till grund för nuvarande lagstiftning antyder att någon sådan skillnad ej finns. Mot denna bakgrund torde det vara svårt att med stöd enbart av allmänna funderingar om aggressivitetens betydelse hävda att nuvarande system bör behållas.

I detta sammanhang bör också med tanke på att olovlig körning förekommer i betydande utsträckning understrykas vikten av att detta brott så långt möjligt motverkas genom att motorfordonsförare ges möjlighet förvärva körkort och därigenom också erhåller den med körkortstagningen förenade förarutbildningen. Kommittén ser det därför som en betydande trafiksäkerhetsvinst, om genom en strikt trafiksäkerhetsmässig syn på den allmänna brottsligheten ett större antal trafikanter finner det meningsfyllt att delta i förarutbildning. Det finns således starka skäl för att inte av andra skäl än de rent trafiksäkerhetsmässiga hindra den som t. ex. begått ett våldsbrott från att förvärva körkort.

Kommitténs slutsats blir att allmän brottslighet inte bör användas som urvalsinstrument för bilförare. Vidare har kommittén kommit fram till att det knappast finns något egentligt stöd för uppfattningen att viss brottslighet — t. ex. våldsbrott — har större förutsägelsevärde än övrig brottslighet, t. ex. stölder, skattebrott eller smuglingsbrott. I specialmotiveringen kommer kommittén att närmare behandla de konsekvenser detta ställningstagande får för utformningen av lagstiftningen.

Kommittén har också övervägt om det från trafiksäkerhetssynpunkt finns skäl att ersätta urvalsinstrumentet allmän brottslighet med en mera allmän personlighetsundersökning. Är det med andra ord möjligt att

med utgångspunkt i personlighetskaraktäristika göra uttalanden om en persons trafikfarlighet? Denna fråga har kommittén närmare utrett genom olika experter (se Biehl i SOU 1971:81 s. 78, Duremans arbete Prediktion, diagnos och rehabilitering inom trafiksäkerhetsarbetet i SOU 1972:72 s. 125 samt Kriminalitet och trafikbrott, Ds Ju 1972:31). Kommitténs slutsats blir att det inte är möjligt att lägga enbart en allmän personlighetsbedömning till grund för ett ställningstagande i körkortsfrågan. Våra kunskaper om relationen mellan personligheten och körbeteendet är alltför begränsade. I ett senare avsnitt återkommer kommittén till frågan om betydelsen av personlighetsvariabler i en situation där det gäller att göra en bedömning av individer som visat brister i sitt körbeteende.

2.5 Nyktert levnadssätt som urvals-instrument

Kommittén har funnit anledning undersöka det berättigade i kravet att den som skall kunna beviljas körkort måste vara känd för ett nyktert levnadssätt ävensom tillämpningen av regeln härom och den korresponderande återkallelseregeln. Av särskilt intresse är specialbestämmelserna för dem som sakfällts för fylleri. Till samma problemkomplex hör frågor om hur missbruk av andra berusande eller stimulerande medel skall behandlas i körkorts-hänseende. Dessa senare frågor kommer emellertid att behandlas i specialmotive-ringen till 1:5 och 7 §§ KL.

2.5.1 Tillämpningen av gällande rätt¹

Fylleristrafutredningen har i betänkandet Bot eller böter (SOU 1968:55 s. 373–377) redovisat resultatet av en rundfråga till länsstyrelserna. Avsikten med rundfrågan var att söka få en föreställning om de bedömnings-principer körkortsmyndigheterna tillämpar i fråga om person som straffats för fylleri.

När det gällde att ta ställning till huruvida en för fylleri straffad körkortssökande var uppenbart skötsam syntes nykterhetsnäm-

dens utlåtande tillmätas avgörande betydelse. Om vederbörande enligt detta befunnits skötsam ansåg några länsstyrelser att det inte var nödvändigt att kräva viss prøvotid från fylleriförseelsens begående. Flertalet iakttog dock sådan prøvotid. En länsstyrelse uppgav tiden till nio–tolv månader, i särskilda fall omkring sex månader. Andra gjorde väntetiden beroende av antalet fylleriförseelser, varvid en förseelse medförde väntetid ett år, två eller flera ett och ett halvt till två år. Fylleristrafutredningen konstaterade, att eftersom lämplighetsprövningen sker från fall till fall måste en körkortssökande, även om hans allmänna livsföring ej ger anledning till någon allvarigare anmärkning, räkna med möjligheten att körkortsmyndigheten kommer att göra körkortsutfärdandet beroende av viss tids skötsamhet i nykterhetskänseende efter en fylleriförseelse.

En under tvåårsperioden begången fylleriförseelse ledde år 1965 till 316 negativa förhandsbesked och 76 avslag på ansökan om körkort, dvs. tillhoppa knappt 400 beslut i hela landet.

Fylleristrafutredningen behandlar också det fall att en körkortsinnehavare gör sig skyldig till fylleri. Uppgift om att en körkortsinnehavare straffats för fylleri leder regelmässigt till att nykterhetsnämndens yttrande inhämtas. Framkommer det inga negativa omständigheter utöver fylleriförseelsen läggs ärendet i allmänhet ad acta. Varning kan meddelas. Visar utredningen att föraren är allmänt misskötsam återkallas i regel körkortet. Tre eller flera fylleriförseelser under en tvåårsperiod anses allmänt visa sådan opålitlighet att återkallelse blir följden, liksom då någon som erhållit varning återfaller inom två år.

Återkallelsetiden bestäms ibland kortare än ett år. Så kan bli fallet om återkallelsebeslutet meddelas förhållandevis lång tid efter förseelsen. Förarens personliga förhållanden, såsom behovet av körkort för förvärvsarbete, resocialisering eller familjens försörj-

¹ Se även Folkesson s. 80 o.f. samt konstitutionsutskottets utlåtande 1971:34 s. 39 o.f.

ning kan också leda till att tiden sättes ned.

Fylleristrafutredningen ansåg sig kunna konstatera, att länsstyrelserna i allmänhet ställde större krav på skötsamheten i nykterhetshänseende hos en körkortsaspirant än hos en person som redan förvärvat körkort. Man menade emellertid att bl. a. det beroende av körkort som innehavet medfört och hänsynen till resocialisering kunde motivera att en sådan skillnad gjordes. Bedömningen av ett körkortsärende innebar enligt fylleristrafutredningen en vansklig avvägning mellan trafiksäkerhetens krav och det nykterhetsvårdande intresset att återföra individen till ett nyktert levnadssätt.

2.5.2 Framlagda förslag och synpunkter

2.5.2.1 Fylleristrafutredningen (SOU 1968:55)

Fylleristrafutredningen har i ett särskilt avsnitt i betänkandet "Bot eller böter" behandlat fylleriets återverkan i körkortshänseende (s. 369—381). I det föregående har redovisats något av innehållet i de svar fylleristrafutredningen erhöll på en rundfråga till länsstyrelserna. I sina överväganden drar utredningen slutsatsen att körkortsreaktionen i viss utsträckning avhåller människor från fylleri och därför har en viss preventiv betydelse i kampen mot alkoholmissbruket. Utredningen fortsätter (s. 378):

Enligt utredningens mening har uppfattningen att fylleriet bör leda till någon form av ingripande från körkortsmyndighets sida blivit allmänt vedertagen, och det torde inte nu finnas anledning att lägga annan bedömning på frågan än den som kommit till uttryck i förarbetena till gällande regler i vägtrafikförordningen. Det bör dock framhållas att det ligger en viss fara i att schematiskt inordna fylleristklientelet under kategorien "opålitliga ur trafiksäkerhetssynpunkt". Från medicinskt håll har påpekats att en person med alkoholproblem likväl kan äga ansvar och omdöme nog att ställa stränga krav på nykterhet i trafiken. Man kan därför inte bortse från att en och annan person med nykterhetsanmärkning kan komma att inrangeras under nämnda kategori utan att han i verklig mening är att anse som trafikfarlig.

Utredningen anser att fylleristrafetts avskaffande inte bör medföra att fylleriet undandras körkortsmyndigheternas prövning. De rättsverkningar som nu knyts till en ådömd fylleriförseelse bör i fortsättningen i stället hänföras till det omhändertagande på akutklinik som utredningen föreslår skall ersätta finkningen. Utredningen föreslår att polismyndighet ålägges att rapportera sådant omhändertagande till körkortsmyndigheten.

I sina överväganden angående länsstyrelsens prövning i anledning av den inkomna underrättelsen framhåller utredningen vikten av att körkortsmyndigheten så långt möjligt söker tillgodose det nykterhetsvårdande intresset att inte utan tvingande skäl ta körkortet från en person, som är i behov därav för sin anpassning och som visar vilja och förmåga att följa en given behandlingsplan.

Utredningen har två reservanter, som menar, att det är högst tvivelaktigt om indragning av körkort i samband med en fylleriförseelse som trafiksäkerhetsfrämjande åtgärd fyller någon funktion, som står i rimlig relation till det allvarliga ingreppet. Det är enligt deras uppfattning oundgängligen nödvändigt, att behandlingen vid de av utredningen planerade klinikerna får äga rum i en anda av förtroende. Läkare och vårdpersonal bör inte sättas att medverka i sanktioner mot de vårdade.

Fylleristrafutredningens betänkande har varit föremål för remissförfarande. Närmare femtio remissinstanser har yttrat sig om utredningens överväganden rörande omhändertagandets rättsverkningar för körkortet. Mer än hälften har tillstyrkt utredningsmajoritetens förslag eller lämnat det utan erinran. Omkring tjugo remissinstanser har redovisat en negativ inställning till förslaget.

Bland de remissinstanser som tillstyrkt eller lämnat förslaget utan erinran finns några (RÅ, Svea hovrätt och socialstyrelsen) som ansett att en ändring av nuvarande principer inte bör ske förrän pågående utredningsarbete inom trafikmålskommittén och trafiknykterhetsbrottskommittén avslutats. Även nykterhetsnämnden i Norrköping har

ansett att ytterligare utredning erfordras.

Ett tiotal av de tillstyrkande remissinstanserna har betonat, att en underrättelse till körkortsmyndigheten icke automatiskt får leda till körkortsåterkallelse. Flera av dem har instämt i utredningens framhållande av att största möjliga hänsyn bör visas den som visar vilja och förmåga att följa en given behandlingsplan.

Länsstyrelsen i Västmanlands län anför:

Även om fylleristrafvet avskaffas bör ett omhändertagande för fylleri påverka bedömningen av om en person skall betros med körkort eller få behålla ett redan utfärdat körkort. Det är därför angeläget att körkortsmyndigheten underrättas om omhändertagandet, särskilt med hänsyn till att underrättelse enligt 80 § 3 mom. 2 st. vägtrafikkungörelsen sällan sker. Att underrättelse-skyldighet föreskrives behöver dock inte innebära att omhändertagandet som sådant skall medföra någon åtgärd, vilket för närvarande gäller beträffande ett avdömt fylleri. Underrättelsen om ett omhändertagande bör endast utgöra grund för en utredning om vederbörandes nykterhetsförhållanden. Beslutet bör sedan grundas på en samlad bedömning av körkortsinnehavarens nykterhetsförhållande.

Socialförvaltningen i Stockholm betonar betydelsen av en individuell prövning:

Enligt utredningens mening har uppfattningen att fylleriet bör leda till någon form av ingripande från körkortsmyndighetens sida blivit allmänt vedertagen, och det torde inte nu finnas anledning att lägga annan bedömning på frågan än den som kommit till uttryck i förarbetena till gällande regler i vägtrafikförordningen. Det bör dock framhållas, säger utredningen, att det ligger en viss fara i att schematiskt inordna fylleriklientelet under kategorien ”opålitliga ur trafiksäkerhetssynpunkt”. Förvaltningen instämmer häruti. Det är ett rimligt antagande att det finns ett samband mellan alkoholför-täring hos bilförare och uppkomsten av trafikskador. Förvaltningens egna erfarenheter visar att en hög procent av för trafiknykterhetsbrott gripna personer har alkoholproblem och icke kan klassificeras som tillfällighetsmissbrukare. (Det vore ur denna aspekt angeläget att personkategorin ifråga kunde

bli föremål för omhändertagande och undersökning på akutklinik, vilket utredningen tills vidare motsatt sig.) Icke desto mindre får det anses felaktigt att alltid automatiskt utlösa körkortsindragningar vid ett visst antal fylleriförseelser. Man torde hittills alltför enögt ha inriktat sig på just alkoholmissbruk som motiv till vägran att utfärda körkort eller återkallande av detsamma. Andra former av giftmissbruk och avvikande beteenden torde inte tillräckligt ha uppmärksamats. Förvaltningen förordar i stället en individuell prövning från fall till fall.

Barnavårdsnämnden i Stockholm framhåller att den ofta tillämpade regeln, att två år skall ha förflutit från den senaste fylleriförseelsen innan körkort kan utfärdas, i många fall kan vara olycklig från vård- och behandlingssynpunkt samt medföra att ungdomar som i övrigt är skötsamma får sona sin fylleriförseelse under relativt lång tid.

Rikspolisstyrelsen har icke ansett sig kunna biträda förslaget att polisen skall svara för anmälan till körkortsregistret, utan anför: ”Dessa skyldigheter bör åläggas föreståndare vid klinik eller nykterhetsnämnd. Polisen bör i princip inte åläggas anmälningskyldighet beträffande person som intagits på vårdinrättning.” Andra, t. ex. socialstyrelsen, har understrukit vikten av att socialvårdstjänsteman eller läkare inte skall svara för anmälan.

Till dem som är kritiskt inställda mot utredningens förslag hör några nykterhetsnämnder och andra kommunala socialorgan. Nykterhetsnämnden i Gävle ansluter sig således till en av reservanterna och anför vidare:

Nykterhetsnämndernas befattning med körkortsfrågorna utgör ett irritationsmoment i vår starkt motoriserade tid. Det är mycket svårt att förklara för alkoholmissbrukaren, att nykterhetsnämnden vill hjälpa honom samtidigt som nämnden kanske måste avstyrka hans ansökan om lämplighetsintyg eller t. o. m. medverka till att han förlorar körkortet. Det måste anses vara dåligt bevisat, att den som har en eller ett par fylleriförseelser också kommer att uppträda alkoholpåverkad i trafiken och man borde därför inskränka sig till åtgärder mot den som bevisligen gjort sig skyldig till rattfylleri. I varje fall borde alkoholmissbruket vara klart styrkt för att inverka på körkorts-innehavet.

Även socialförvaltningen i Helsingborg har utvecklat sin ståndpunkt:

Styrelsen ifrågasätter också huruvida anmälan skall ske till körkortsmyndighet. Fylleriet borde inte i och för sig tillmätas så avgörande betydelse för om en person bör anförtros körkort. En mera nyanserad bedömning vore att föredra. Utredningen har inte övervägt annan möjlighet än att gällande anmälningsskyldighet skall fortfa ra och det är därför svårt för styrelsen att framlägga andra konkreta förslag. Det vore emellertid önskvärt om trafiknykterhetslagstiftningen utreddes i hela dess vidd. Styrelsen är tacksam för att utredningen poängterar att länsstyrelserna bör tillmäta en fyllerists behandling vilja stor betydelse. Så länge patienten sköter behandlingen för sina alkoholproblem synes det omotiverat att återkalla körkortet av enbart den orsaken att vederbörande omhändertagits en eller annan gång för fylleri. Herr Myhrmans reservation, som herr Danielsson instämmer i, förtjänar allt beaktande och styrelsen instämmer i reservanternas tankegång att det är oundgängligen nödvändigt, att behandlingen vid de av utredningen planerade klinikerna, liksom all människovård, får äga rum i en anda av förtroende. Läkare och vårdpersonal bör inte sättas att medverka i sanktioner mot de vårdade. Att det ålägges polisen att fullgöra den formella anmälningsskyldigheten till körkortsmyndigheten ändrar självfallet ingenting i sak. För en person som drabbas av körkortsindragning är det likgiltigt om den ena eller andra instansen har den formella anmälningsskyldigheten.

SSUH är kritiskt mot gällande regler för lämplighetsintyg och indragning av körkort. Man tillägger:

Enligt SSUH:s uppfattning bör bedömningar härvidlag grundas på en socialmedicinsk undersökning. Riktlinjer för hur en sådan undersökning kan utformas bör kunna uppdras av socialutredningen. Enligt vår mening bör en bedömning kunna följa två huvudlinjer. För det första bör ifrågavarande persons socialmedicinska kondition och för det andra hans benägenhet att köra fordon efter för stor alkoholkonsumtion bedömas. Det är inte alls säkert att benägenheten att berusa sig är densamma som benägenheten att berusa sig i samband med bilkörning. Någon rapportering av fylleriingripanden bör enligt vår mening inte ligga till grund för beslut i körkortsärenden. I stället kan man

tänka sig att en läkare på akutkliniken enligt vissa grunder kan ge upplysningar till de i dessa frågor beslutsfattande myndigheterna.

Gävleborgs läns landsting betonar, att det icke kan tillåtas föreligga någon oklarhet i frågan huruvida självman hänvändelse till akutklinik för omhändertagande i ett akutskede skall föranleda underrättelse till körkortsmyndigheten och menar att underrättelse i dylika fall skulle – om förhållandet mera allmänt uppmärksammades – föranleda att antalet frivilligt hjälpsökande körkorts innehavare blev ytterligt begränsat.

2.5.2.2 Motorförarnas helynkterhetsförbund (MHF)

I skrivelse den 6 oktober 1969 till kommunikationsministern anförde MHF att tillgänglig statistik och övriga uppgifter tydde på att länsstyrelserna mjukat upp sin praxis när det gällde att tillämpa fylleribestämmelserna i 32 och 33 §§ VTF. Man ansåg det påkallat med en utredning rörande grunderna för länsstyrelsernas sålunda ändrade praxis och i vilken utsträckning avgörandena grundats på kommunicering av fyllerirapporter och utredning av polismyndigheter och nykterhetsnämnder samt i vad mån den ändrade praxis medfört att en ökad fylleribelastning förelåg hos dem som gjorde sig skyldiga till trafiknykterhetsbrott.

Vissa andra frågor behandlas också i skrivelsen. Denna har i de delar som rör kommitténs arbete överlämnats till kommittén.

2.5.3 Utländsk rätt

2.5.3.1 Norge

Den som vill ha körkort måste vara skötsam i nykterhethänseende (edruelig) och det får inte finnas "noe å si på hans vandel ellers". Bestämmelsen härom finns i vegtrafikklovens § 24. I § 24 föreskrives en tvåårsspärr mot att första gången bevilja körkort för den som är "ilagt straff eller domfelt for beruselse". Spärren skall bestå minst två år från det förseelsen ägde rum.

2.5.3.2 Danmark

Justitieministeriets kungörelse om körkortsprov, körkort m. m. innehåller i 2 § ett stadgande av innehåll att körkort inte får utfärdas om det framkommit upplysningar som visar att sökanden inte är skötsam i nykterhetskänseende (aetruelig). Vid behov skall det göras en närmare undersökning av vederbörandes nykterhetsförhållanden. I ett särskilt cirkulär har tillagts, att körkortsmyndigheten (dvs. polisen), om den finner det påkallat att utsätta en särskild frist innan körkort kan utfärdas, icke bör sätta fristen längre än ett år.

Har sökanden funnits vara icke skötsam i nykterhetskänseende har han möjlighet att vända sig till domstol för att få frågan därom prövad.

2.5.4 Undersökningar och statistik

2.5.4.1 Trafiksäkerhetsutredningen (SOU 1957:18)

Som framgått av den tidigare redogörelsen bygger nu gällande lagstiftning angående fylleriets betydelse för körkortet till icke ringa del på de rön som trafiksäkerhetsutredningen presenterade i betänkandet "Trafiksäkerhet II" (SOU 1957:18).

Trafiksäkerhetsutredningen lät genomföra tre undersökningar av intresse i sammanhanget. En undersökning avsåg taxiförare i Stockholm. Undersökningen omfattade 40 förare, som hade många trafikskador redovisade hos vederbörande trafikförsäkringsbolag, vilken grupp jämfördes med 40 förare med inga eller endast få trafikskador. Man fann, att av de olycksbelastade förarna var 11, eller omkring 25 procent, antecknade i kontrollstyrelsens straffregister med tillhoppa 22 brottsrubriceringar. Motsvarande siffror för de icke olycksbelastade var 2, dvs. 5 procent, med tillhoppa 3 brottsrubriceringar.

En annan undersökning avsåg ett urval av 30 bussförare uppdelade i två grupper om 15 personer. Den ena hade utvalts så att den innehöll förare som på grund av tidigare domar bedömdes vara påtagligt trafikfarliga-

re än övriga bussförare. De andra 15, som ingick i en kontrollgrupp, hade icke tidigare dömts för trafikförseelse. I den förseelsebelastade gruppen fanns nio, som var antecknade i kontrollstyrelsens straffregister, i kontrollgruppen bara två. Antalet domar var, med bortseende från rattfylleri, 17 i den förra och 2 i den senare gruppen. Det kan dock konstateras att av de 17 domarna var 10 mer än fem år gamla och endast en avkunnad under den senast förflutna tvåårsperioden. Trafiksäkerhetsutredningen ansåg att det erhållna resultatet visade, att misskötsamhet i nykterhetsavseende uppenbarligen spelade en mycket betydande roll som tecken på trafikfarlighet.

Den tredje undersökningen avsåg en närmare granskning av 93 svårt förseelsebelastade förare, registrerade hos länsstyrelsen i Malmöhus län. Granskningen visade att 27 av förarna hade dömts för fylleri. Av dessa 27 hade 18 eller två tredjedelar även dömts för rattfylleri. Detta gav enligt trafiksäkerhetsutredningen en anvisning om att det råder ett nära samband mellan vanligt fylleri och rattfylleri.

Trafiksäkerhetsutredningen redovisade därjämte även några av de undersökningar som utförts av 1944 års nykterhetskommitté (SOU 1951:43) och 1949 års trafiknykterhetsutredning (SOU 1953:20).

Trafiksäkerhetsutredningens slutsats var följande (s. 117):

Av undersökningarna framgår särskilt, att personer, som visa höggradig misskötsamhet i nykterhetskänseende påfallande ofta ådagalägga inte endast en bristande förmåga till social anpassning i allmänhet utan därjämte uppvisa en olycksbelastning i trafiken, väsentligt överstigande det normala. Ur allmän trafiksäkerhetssynpunkt är det sålunda synnerligen angeläget att tillse, att personer med nykterhetsanmärkningar icke tillåtas uppträda som förare av motorfordon.

2.5.4.2 Fylleristrafikutredningen (SOU 1968:55)

Utdrag ur tabell 9:2 angående avdömda fylleriförseelser 1959–1965 (s. 194):

1. År för begäran- det	2. Antal förse- elser	3. Antal perso- ner	4. Därav utan förseelser under 5 år	8. Kol. 4 i proc. av 3	9. Kol. 4 i proc. av 2
1959	75 676	47 195	20 204	43	27
1960	74 849	46 542	19 536	42	26
1961	80 282	49 536	21 134	43	26
1962	74 689	46 112	19 390	42	26
1963	71 608	44 097	18 634	42	26
1964	75 033	45 153	19 535	43	26
1965	79 644	47 936	21 480	45	27

Tabell 9:5 Återfall i fylleri (s. 197). Tabellen grundar sig på uppgifter om alla i juni 1917 födda män som vid åtminstone något tillfälle före 1964 års utgång enligt uppgift i kontrollstyrelsens straffregister gjort sig skyldiga till fylleri. Stickprovet kom att omfatta 623 män, vilket innebär att 14 procent av alla 1917 i riket födda män, som levde i riket vid slutet av år 1964, begått minst en fylleriförseelse intill 1964 års utgång.

Förseel- sens ord- nings- nummer	Antal per- soner med lägst angiv- et antal förseel- ser	Procent som åter- fallit	Tid i me- deltal se- dan när- mast före- gående för- seelse, år
1	623	51	
2	306	49	5,07
3	199	65	3,17
4	155	78	2,81
5	113	73	2,02
6	88	78	2,05
7	74	84	2,35
8	62	84	2,10
9	53	85	1,28
10	48	91	1,08
11	43	90	1,37

2.5.4.3 Riksskatteverket

Enligt till riksskatteverkets särskilda straffregister¹ inkomna uppgifter begicks under år 1967 12 386 trafiknykterhetsbrott (brott som avses i 4 § lagen om straff för vissa trafikbrott), varav 6 391 fall av rattfylleri (1 §) och 5 995 fall av rattonykterhet (2 §). I några fall hade en och samma person begått mer än ett brott under året. Totalantalet personer, som svarade för dessa brott var följaktligen något mindre eller 11 387. Den statistiska bearbetningen visar även i vilken utsträckning dessa 11 387 personer under de fem närmast föregående åren rapporterats till registret.

2.5.4.4 "384 fylleristers körkort", tillämpningsuppsats vid Stockholms universitet

En juris studerande vid Stockholms universitet, Berit Svensson, har under ledning av Sveri våren 1970 undersökt fylleristernas

¹ Tidigare kontrollstyrelsens straffregister.

Slag av anmärkning	Antal	%
Ingen anmärkning	6 623	58,5
Endast fylleri	2 312	20,3
” trafiknykterhetsbrott	749	6,6
” åtgärd av nykterhetsnämnd	88	0,8
Både fylleri och trafiknykterhetsbrott	956	8,4
” ” ” åtgärd av nykterhetsnämnd	265	2,3
Både trafiknykterhetsbrott och åtgärd av nykterhetsnämnd	43	0,4
Anmärkning av alla tre slagen	311	2,7
	11 387	100,0

körkortsförhållanden och presenterat resultatet i en uppsats med titeln "384 fylleristers körkort". Undersökningen avser 384 personer i ett av fylleristrafutredningen stickprovsvis gjort urval av personer födda 1900 eller senare. Gemensamt för de 384 personerna är att de år 1959 ertappades med sin första fylleriförseelse. För undersökningens genomförande infordrades från samtliga länsstyrelser i landet utdrag ur körkortsregistret beträffande de 384 personer i urvalet som då hade eller tidigare hade haft körkort. Någon kontrollgrupp fanns ej.

Av undersökningsresultaten kan redovisas följande:

I undersökningsgruppen hade 149 personer körkort 1959, 11 hade tidigare haft körkort som återkallats och 73 personer erhöll körkort efter 1959. Antalet personer, som vid undersökningstillfället hade eller hade haft körkort, var således 233, dvs. omkring 60 procent av alla.

Endast 32 av personerna i körkortsgruppen hade antecknats för mer än en fylleriförseelse. (I 38 fall hade 1959 års fylleriförseelse inte antecknats.)

Nykterhetsvårdens insatser beträffande de 233 personerna var följande. Ingen åtgärd eller endast undersökning hade vidtagits beträffande 175 personer eller omkring 75 procent. Av de övriga 58 hade 40 blivit föremål för hjälpåtgärder, 11 för övervakning, 2 för frivillig anstaltsvård och 5 för tvångsintagning.

Under undersökningsperioden erhöll 73 av de 233 varning. Åtta personer fick två varningar, en tre och de övriga 64 en varning. I de 70 fall där varningsorsaken klart framgick hade 42 gjort sig skyldiga till fylleri, 18 till fylleri och trafikförseelse och 10 till trafikförseelse. Beträffande 52 personer med en fylleriförseelse och 4 med två hade icke vidtagits någon åtgärd. Körkortsåterkallelse hade meddelats för 63 av personerna. Den grundades i 37 fall på punkten 2 i 33 § VTF och i 16 fall på punkterna 5 (utom olovlig körning) och 7.

Brott mot trafikbrottslagen antecknades för 74 personer i gruppen. Av dessa hade 38

en anteckning, 19 två och 17 mer än två.

Antalet personer i gruppen som under perioden gjort sig skyldiga till trafiknykterhetsbrott var 42, motsvarande 18 procent. Av dessa hade 27 ingen fylleriförseelse antecknad före första trafiknykterhetsbrottet. Åtta av dem hade en fylleriförseelse antecknad. I övrigt förelåg två anteckningar beträffande fem personer och fyra anteckningar beträffande två.

Särskilda tabeller hade uppställts för att söka visa om det förelåg ett samband mellan ett ökande antal fylleriförseelser å den ena sidan, och ett ökande antal brott mot trafikbrottslagen eller vägtrafikförordningen å den andra. Inget sådant samband kunde konstateras. Bland dem som hade många fylleriförseelser var det få som hade begått många brott mot trafikbrottslagen. De som begått många brott mot trafikbrottslagen hade som regel ingen eller endast en fylleriförseelse antecknad. Undersökningen av förseelser mot vägtrafikförordningen visade samma bild.

2.5.5 Överväganden och förslag

2.5.5.1 Är fyllerister trafikfarliga?

Som framgått av den lämnade redovisningen för gällande rätt har specialindikationen fylleri kommit att tillmätas en stor betydelse vid avgörande av frågan om en person som ansöker om körkort skall förvägras sådant eller om körkort skall återkallas för körkortsinnehavare. Den som straffats för fylleri presumeras vara misskötsam, vilket får anses vara detsamma som att han presumeras föra ett onyktert levnadssätt. Presumtionen kan motbevisas, men eljest utgår lagstiftningen från att den som gjort sig skyldig till fylleri är att beteckna som en trafiksäkerhetsrisk.

I föregående ansnitt (2.4.4) har kommittén redovisat sin allmänna inställning till metoden att använda sociala avvikelser som ett indicium på trafikfarlighet. Till dessa överväganden hänvisas här. Vad som sägs i det följande skall således läsas mot denna

bakgrund.

Trafiksäkerhetsutredningen antog vid sitt ställningstagande, att det förelåg ett samband mellan fylleribelastning och såväl ökad olycksbelastning i trafiken som ökad trafikbrottslighet.

Kommittén har kommit till slutsatsen, att det väl kan konstateras en samförekomst av trafikbrottslighet och allmän misskötsamhet eller kriminalitet. Gjorda undersökningar har emellertid icke visat att vissa typer av brott i detta hänseende skulle ha en högre sambandsgrad än andra.

Urman har anmärkt på ett betydelsefullt metodfel, som vidlåder t. ex. de av trafiksäkerhetsutredningen åberopade undersökningarna. Man har nämligen utgått från en grupp trafikbrottslingar och undersökt förekomsten av annan brottslighet i gruppen. I detta sammanhang är det korrekta tillvägagångssättet att utgå från en grupp fyllerister och undersöka den gruppen i de hänseenden som intresserar.

Kommittén har därför låtit undersöka detta förhållande. Denna undersökning har redovisats under 2.5.4.4. Sammanfattningsvis kan sägas att det inte visats någon starkare samförekomst av fylleri och trafiknykterhetsbrott. Inte heller mellan fylleri och övrig trafikbrottslighet har det kunnat klarläggas något egentligt samband.

2.5.5.2 Är fylleristerna alkoholmissbrukare?

Det kan vidare ifrågasättas, om själva utgångspunkten att den som gör sig skyldig till fylleri presumeras vara misskötsam, är riktig. Allt beror på dels vad vi menar med misskötsamhet, dels vilken grad av sannolikhet vi kräver för att motivera presumptionen. Vi kan såsom tecken på misskötsamhet t. ex. ta det förhållandet att vederbörande återfaller i fylleri. Av fylleristrafutredningens tidigare redovisade statistik framgår, att av de 623 män som gjort sig skyldiga till fylleri återföll 306 eller 49 procent, medan de övriga, utgörande mer än hälften eller 51 procent, icke återföll. Genomsnittstiden till återfall var över fem

år. Om vi till de misskötsamma hänför endast dem som gjort sig skyldiga till fler än två fylleriförseelser kommer gruppen att omfatta 199 personer eller något mindre än 32 procent. Är det befogat att presumera misskötsamhet för hela gruppen fyllerister om vi vet att vi i det första urvalet träffat fel i mer än hälften av fallen och i det andra i mer än två tredjedelar av fallen?

Fylleristrafutredningen har i det tidigare åberopade statistikkapitlet (SOU 1968:55 s. 192) påpekat att fylleribeteendet som sådant inte är ett tillförlitligt mått på alkoholmissbruk. Socialt välbärgade personer, som är berusade, åker antagligen taxi hem, medan socialt mindre välbärgade, exempelvis bostadslösa, löper väsentligt större risk att bli gripna.

I propositionen till 1958 års ändringar i vägtrafikförordningen uttalade också departementschefen, som förut citerats, att det mötte svårigheter att utforma detaljerade regler för prövningen i körkortsärenden. Avgörandet borde enligt hans mening grundas på en helhetsbild och icke på formella kriterier. Det var icke ens möjligt att med bestämdhet säga, att vissa brott eller förseelser bör generellt diskvalificera någon såsom motorförare.

Kommittén instämmer i dessa uttalanden. Det kan synas motsägelsefullt att lagtexten ändå fick nuvarande utformning. Det kan dock sägas att propositionen innebar en viktig nyansering i förhållande till trafiksäkerhetsutredningens förslag. Enligt detta förslag fanns det nämligen inte möjlighet till undantag från lagtextens strikta tidsregler.

Det måste således konstateras, att fylleriförseelsen som urvalsmetod i vad avser ett onyktert levnadssätt har ett begränsat värde.

2.5.5.3 Vilka personer straffar vi för fylleri?

Om den presumption, som nuvarande lagstiftning bygger på är riktig – nämligen att den som gör sig skyldig till fylleri är trafikfarlig – borde det framstå som angeläget att uppspara och lagföra dem som gör sig skyldiga

till fylleri. Vi vet emellertid att insatserna på det området är begränsade.

I inledningen till sitt statistikkapitel (SOU 1968:55 s. 192) pekar fylleristrafutredningen på några omständigheter som man menar gör fylleristatistik mindre tillförlitlig. Polistätheten är olika och förändras med tiden. Variationer i patrullmetodik medför skiftande möjligheter att upptäcka fylleri. Uppfattningarna om när ett ingripande är påkallat kan variera.

Redan det nu anförda gör att vägtrafikförordningens nuvarande fylleriregler (se 2.3.1.1 och 2.3.1.2) i tillämpningen kan bli nyckfulla och orättvisa. Man kan anse det orimligt att den som råkar bli gripen skall drabbas av så stela och stränga bestämmelser.

I propositionen till 1959 års ändringar i vägtrafikförordningen anförde departementschefen (prop. 1959:136 s. 19), att det ofta blott berodde på polisens och åklagarens utredningsmöjligheter huruvida vederbörande fällts för en eller flera förseelser. Kommittén måste mot bakgrunden av vad förut anförts konstatera, att samma slumpmässighet kan vidlåda redan det första sakfällandet.

Det måste således konstateras, att det system vi har i dag inte fungerar effektivt. Intrycket av nyckfullhet förstärks av det faktum att grupper, som från skötsamhets-synpunkt kan jämföras med dem som druckit sig fulla, lyder under andra regler.

Om man måste konstatera att de i dag gripna utgör en ringa del av alla dem som definitionsmässigt uppfyller kraven för fylleri, skulle det ändå vara av visst värde från utredningssynpunkt, om det gick att påstå att det är rätt personer vi får tag i; att de som blir dömda för fylleri innehåller den grupp med onyktert levnadssätt som skulle ha utgjort den största trafikfaran. Därom vet vi emellertid inget. Vi vet för litet om dem vi får tag i — och ingenting om dem som klarar sig.

I detta sammanhang kan nämnas resultatet av en undersökning, genomförd av alkoholpolitiska utredningen (APU) och presenterad i dess preliminära rapport. Man ställde följande fråga till undersökningsgruppen:

Tror Ni att Ni någon gång kört bil trots att Ni möjligen kan ha haft för hög promillehalt alkohol i blodet? I undersökningsgruppen besvarades frågan jakande av 16 procent av dem som tillhörde socialgrupp I och II och av 8 procent av dem som tillhörde socialgrupp III. Procentandelen i förhållande till antalet körkortsinnehavare i varje grupp var respektive 19,6 och 11,1.

Undersökningens värde kan naturligtvis starkt ifrågasättas. Svaret på den fråga som ställdes är ju i hög grad beroende på de kunskaper vederbörande har om hur mycket alkohol man kan tillåta sig att dricka. Indelningen i socialgrupper kan också göras på varierande sätt. Om undersökningen skall tillmätas någon betydelse blir det väl emellertid som indicium på att det finns tecken som tyder på att medan urvalsinstrumentet fylleri framför allt gör sitt urval inom socialgrupp III begås trafiknykterhetsbrott proportionellt sett främst av personer från socialgrupp I. Detta kan möjligen ses som ett ytterligare tecken på att vi misslyckats i vår strävan att finna metoder för att spåra presumtiva trafikbrottslingar.

2.5.5.4 Vilka konsekvenser får vårt nuvarande system?

Remissinstanserna avstyrkte ganska allmänt trafiksäkerhetsutredningens förslag om tvåårskarens, som ansågs för onyanserat (se 2.3.3.2). Även återkallelseregeln ansågs av några vara för sträng. Av redogörelsen för praxis torde ha framgått, att länsstyrelserna i allmänhet har tillämpat en liberalare och mer nyanserad bedömning än bestämmelserna i förstone synes innebära. Praxis har emellertid varit ojämn och, som fylleristrafutredningen konstaterar, möjligheterna att förutse utgången i ett enskilt ärende små.

Det är uppenbart att tvåårskarens särskilt för en yngre person kan te sig som en katastrof. Att för så lång tid vara utestängd från möjligheten att erhålla körkort kan innebära betydande och svåröverskådliga sociala konsekvenser. Kommittén har erfarit att polisen i Norge inte sällan ser genom

fingrarna med ett ungdomsfylleri, därför att man vet att ett ingripande kan medföra orimliga konsekvenser för vederbörandes möjligheter att få körkort.

Körkortet har, som så ofta påpekats, betydelse inte bara för möjligheterna att välja arbete, utan också för kontakterna med familjen och kamraterna. Den enskilde har rätt att kräva att ett så viktigt ingripande bygger på fast underlag. Den lakoniskt formulerade tvåårskarens kan också misstänkas ha avskräckt många lojala och fogliga, som i och för sig fyllt skötsamhetskravet, från att ansöka om körkort.

Enligt bestämmelserna i 33 § 2 mom. 2 och 5 VTF får nytt körkort inte utfärdas för föraren innan ett år förflutit från det rätten att föra körkortspliktigt fordon framtogs honom, därest grunden för återkallelse är t. ex. trafiknykterhetsbrott eller fylleri. Det framstår mot bakgrunden härav som än mera stötande att den legala karens för den fyllerist som ännu icke haft körkort är två år, även om länsstyrelserna i sin praxis utjämnar lagens skillnad mellan honom och t. ex. en rattfyllerist.

Ett annat exempel på skillnaden i effekt av samma beteende utgör det förhållandet att en fylleriförseelse, som kanske skulle ha lett till att vederbörande fått vänta i två år på sitt körkort, sannolikast inte leder till någon åtgärd alls, om förseelsen kommer till körkortsmyndighetens kännedom först sedan körkort beviljats.

2.5.5.5 Förslag till reformprogram

Enligt kommitténs uppfattning står det klart, att det finns personer som måste uteslutas från rätten att föra motorfordon på grund av att de missbrukar alkohol eller andra ämnen med berusningseffekt. Frågan är bara hur urvalet skall ske. När det gäller individens förhållande till alkoholen talar vi t. ex. om att det finns personer som har alkoholproblem, personer som missbrukar alkohol eller personer som är opålitliga i nykterhetskänseende. Allt är begrepp, som kan tolkas olika.

Emellertid har kommittén redan tidigare pekat på en del av nackdelarna med ett sterotypt användande av fylleriförseelsen som urvalsmetod. Målsättningen måste vara att skapa en bättre och så bra metod som möjligt. Redovisade undersökningar visar att när vi i dag hindrar ett antal fyllerister från att få körkort, så gör vi i majoriteten av fallen ett från trafiksäkerhetssynpunkt omotiverat ingripande.

Kommittén anser således att frågan om en persons rätt att inneha körkort är alldeles för allvarlig och betydelsefull för den enskilde för att vi skall kunna tillåtas bedöma frågan utifrån enkla schablonmetoder.

Presumtionen att den som sakfällts för fylleri är misskötsam och därmed trafikfarlig har inte tillräcklig saklig grund. Förhållandet måste emellertid betecknas som allvarigare om vederbörandes alkoholvanor blivit sådana att han är att beteckna som alkoholmissbrukare. Han bör då icke medges att inneha körkort med mindre det ges skäl för antagande att han kommer att följa bestämmelserna om nykterhet i trafiken. Kommittén har sett det som angeläget att utforma en regel, som ger uttryck åt att förarens relation till trafiken skall beaktas i så stor utsträckning som möjligt. Se härom närmare i motivering till 1:7 KL.

Vidare skall den person som fysiskt eller psykiskt lidit sådan skada av sitt alkoholmissbruk, att han på grund av kroppssjukdom eller teknisk oförmåga icke kan behärska en bil, antingen han vid tillfället intagit berusningsmedel eller ej, inte ha körkort.

Detsamma skall gälla den som lidit sådan psykisk skada genom sitt alkoholmissbruk, att han inte kan förväntas klara av de bedömningar den skiftande trafikmiljön kräver.

Urvalet skall således ske genom att det undersöks om en trafikant kan inordnas i någon av de nämnda grupperna. Avgörande betydelse måste därvid tillmätas de utlåtanden som läkare och nykterhetsnämnder avger. Kör- och omdömesförmåga bör dessutom kunna i viss utsträckning bedömas av körskolelärare eller trafikinspektör. I svarbe-

dömda fall bör särskild sakkunskap anlitas (se 4.3.2).

I likhet med fylleristrafutredningen anser kommittén, att en ingående undersökning av föraren bör verkställas, då körkortsingripande ifrågasätts. De till körkortsmyndigheterna insända upplysningarna skall inte utgöra självständiga formella grunder för körkortsingripanden eller avslag på körkortsansökan.

Kommittén vill betona vikten av en nyanserad beslutspolitik. Om så ej sker kan det bl. a. befaras att nuvarande obenägenhet från nykterhetsorgan och läkare att för körkortsorganen redovisa klienter med alkoholproblem kommer att bestå. Kommittén har således vid sammanträffande med läkare och nykterhetsvårdare erfarit, att betänkligheterna mot att göra anmälan till körkortsmyndigheten främst grundat sig på två förhållanden. Man anser dels att körkortsmyndigheten återkallar körkort efter en alltför schablonartad prövning, dels att det är för omständligt och besvärligt för den drabbade att återfå körkortet. De fastlåsta återkallelsetiderna spelar därvid en viss roll. Kommittén kommer att beakta detta i sina förslag till lagbestämmelser genom att ge beslutsmyndigheterna större möjligheter än för närvarande att variera ingripandet med hänsyn till omständigheterna i det särskilda fallet. Kommittén ser det som både möjligt och nödvändigt att körkortsmyndigheterna och de sociala organen i ett nyanserat körkortssystem utövar ett förtroendefullt samarbete.

En fråga av särskilt intresse är om körkortets betydelse för vederbörandes rehabilitering eller rekonvalescens skall tillmätas betydelse. Enligt kommitténs mening kan det icke medges, att trafiksäkerhetens krav får stå tillbaka för individuella hänsyn. En annan sak är att körkortsorganen i sin bedömning bör ta med omständigheter som pekar på en positiv prognos, såsom visad vilja och förmåga att följa en föreskriven behandlingsplan. Vidare kan t. ex. möjligheterna till övervakning spela in. Har föraren en anhörig som har körkort och som är kompetent och

villig att medverka, kan det påverka prognosen.

2.6 Kvalificerad förarutredning – testmetoder för urval av bilförare

I föregående avsnitt har kommittén granskat de metoder som f. n. används i vårt land vid bilförarurval. Här kan hänvisas till förarprovet enligt 31 § VTF och läkarintyget enligt 31 § 1 mom. andra stycket b) VTF. Ett genomgående resultat vid granskningen har varit att de använda metoderna har en begränsad tillförlitlighet. Mot bakgrunden härav har det varit naturligt att kommittén sökt finna andra och bättre metoder för förarurval.

Det bör emellertid framhållas att det nuvarande förarprovet med dess praktiska och teoretiska del i själva verket utgör ett bilförartest och prövningen har – inte minst på grund av det stora antal körkortsaspiranter, som skall prövas – måst göras förhållandevis summarisk. Provet har också närmast setts som en kontroll av vissa praktiska och teoretiska kunskaper och inte så mycket som en metod att gallra bort trafikfarliga trafikanter.

Någon metod för en mer ingående trafik-säkerhetsbedömning av körkortsaspiranter eller körkorts innehavare finns inte utarbetad. Kommittén har därför sett frågan om olika urvals- och diagnostiseringsmetoder som en av de centrala i utredningsarbetet. Det har av denna anledning varit naturligt att kommittén koncentrerat en stor del av sina utredningsresurser på denna fråga. Således utgjorde urvals- och diagnostiseringsfrågorna en av huvudpunkterna vid det internationella forskarsymposium som redovisats i ett särskilt betänkande. (Se SOU 1971:81, s. 73 ff samt s. 103 f.) Vidare har kommitténs expert, Dureman, gjort en särskild utredning. (Se SOU 1972:72, s. 125 ff). I denna ingår också en redogörelse för de lämplighetstestningar av speciella förarkategorier som sedan länge i betydande utsträckning används i bl. a. Österrike och Västtyskland.

Kommittén anser det inte nödvändigt att

här återge den redovisning som lämnats i dessa betänkanden. Sammanfattningsvis kan konstateras att det inte för närvarande finns någon metod som kan användas för ett negativt förarurval för en hel befolkning. Det finns således inte någon variabel eller något testbatteri som i detta fall på ett tillräckligt säkert sätt kan förutsäga framtida uppträdande i trafiken. Dureman diskuterar i det ovan refererade betänkandet några tänkbara förklaringar till varför försöken att förutsäga det framtida uppträdandet i trafiken har gett så begränsade resultat.

Kommittén har med utgångspunkt i de anförda betänkandena dragit slutsatsen att psykologiska test inte kan ligga till grund för beslut i körkortsfrågan. Däremot anser kommittén att ett utvidgat praktiskt förarprov kan vara till hjälp när det gäller att bedöma vissa extremgruppers framtida uppträdande i trafiken. I det system som tillämpas i Västtyskland och Österrike ingår ett sådant prov som en väsentlig del. Syftet med provet skall vara att ge ett bättre underlag för de bedömningar som skall ske i fråga om framförallt praktiska färdigheter.

Vad gäller frågan om vilka som skall undersökas närmare kan följande grupper urskiljas:

1. Den som efter ett körkortsingripande önskar att på nytt förvärva körkort (jfr avsnitt 3.8.4 samt SOU 1972:72 s. 163 ff).
2. Den som gjort sig skyldig till upprepad brottslighet som kan anses utgöra tecken på varaktig asocialitet.
3. Den som efter upprepade försök inte klarat det vanliga förarprovet.

I fråga om metoderna för ett kvalificerat förarurval anser kommittén, som redan framhållits, att ett utvidgat praktiskt förarprov skall utgöra det centrala momentet. Den i Västtyskland använda metoden att för provet använda en särskilt utvald körsträcka kombinerat med ett standardiserat skattningsförfarande torde här kunna rekommenderas. För att t. ex. bedöma varför en körkortsaspirant inte klarat av det vanliga förarprovet samt för att utreda om några åtgärder kan vidtas i ett sådant fall för att

förbättra körbeteendet kan emellertid också andra undersökningsmetoder komma i fråga, t. ex. ett begåvningsstest eller ett psykomotoriskt test.

För flertalet metoder gäller att ett utvecklingsarbete måste äga rum innan de i stor skala kan börja tillämpas inom det praktiska trafiksäkerhetsarbetet. Detta utvecklingsarbete kan ske inom ramen för det arbete som krävs för utveckling av metoder för det föreslagna diagnos- och åtgärdssystemet.

Frågan om vilket organ som skall utföra den kvalificerade förarutredningen behandlas närmare i ett följande avsnitt (se 4.3.2). Det förutsätts att Kungl. Maj:t i administrativ ordning ger anvisning om det särskilda förarprovet.

2.7 Lämplighetsintyget

2.7.1 Allmänt

Av redovisningen för gällande rätt (se 2.3.1 och 2.4.1.1) framgår att det av polisen utfärdade s. k. lämplighetsintyget spelar en central roll i nuvarande system för förarurval. Detta gäller också i fråga om det yttrande som nykterhetsnämnden skall avge till polismyndigheten i samband med att lämplighetsintyget utfärdas.

Kommittén har i föregående avsnitt (2.4 och 2.5) förordat att frågan om förarlämpligheten skall avgöras efter en reell trafiksäkerhetsbedömning och utan användning av schabloner. Enbart det förhållandet att en person t. ex. begått ett våldsbrott, försålt narkotika eller gjort sig skyldig till fylleri bör i fortsättningen inte tas till intäkt för ett konstaterande av att vederbörande är trafikfarlig.

Detta ställningstagande aktualiserar frågan om principerna för lämplighetsutredningen.

I föregående avsnitt (2.6) har kommittén behandlat möjligheterna att genom urvalsmetoder välja ut trafikfarliga förare. Det har här konstaterats att sådana metoder i kombination framförallt med ett grundligt praktiskt förarprov kan utgöra en värdefull hjälp vid körkortsorganens ställningstagande. I

detta avsnitt skall frågan om polisens och de sociala vårdorganens medverkan i personutredningen närmare övervägas.

2.7.2 Brott- och vårdregister

Inom ramen för *rättsväsendets informations-system* finns i kriminal- och polisregister en omfattande registrering av olika brott. Här antecknas också särskilda rättsverkningar i anledning av brott.¹

Frågan om registreringen i de *lokala polisdistrikten* synes ännu ej slutligt avgjord. Kommittén har emellertid inhämtat att man i framtiden kan räkna med att i polisdistrikten kommer att finnas lokala spanings- och personregister. Avsikten är att begränsa den lokala registreringen. I vilken omfattning detta kan ske är beroende på utvecklingen av ADB-systemen för den centrala brottsregistreringen. Enligt rikspolisstyrelsens anvisningar – som finns intagna i Föreskrifter och anvisningar för polisväsendet 441-1 – bör i varje polisdistrikt bl. a. föras ett *spärregister* och ett *allmänt personregister*. Enligt dessa anvisningar bör spärregistret omfatta följande uppgifter:

- *i bötesmål*, person som misstänks för brott, som upptas i bilaga 1 till arbets-anvisningar för personbladsrutinen samt person, för vilken *utfärdats* strafföreläggande om minst 25 dagsböter (gula radremсор)
 - *i övriga mål*, person, beträffande vilken utredning om brott, psykisk sjukdom, alkoholism, asocialitet eller dylikt pågår (gula radremсор).
- Spärregistrering bör även ske i andra fall, t. ex. beträffande inom distriktet eftersökt person (skära radremсор) eller person som erhållit permission, utskrivits på försök eller villkorligt frigivits från anstalt inom kriminalvården, ungdomsvårdsskola, sjukhus för sluten psykiatrisk vård, specialsjukhus för psykiskt utvecklingsstörda eller annan inrättning, i den mån meddelande härom inkommer till distriktet (blå radremсор).

Det allmänna personregistret bör enligt samma anvisningar omfatta:

- person, som inom polisdistriktet hörts såsom misstänkt, åtalats eller meddelats

föreläggande för brott mot brottsbalken eller för annat brott, varå fängelse, normerade böter eller dagsböter kan följa; har dom/beslut meddelats eller strafföreläggande godkänts skall registreringen begränsas enligt 2–3 §§ polisregisterkungörelsen (1969:38)

- person, beträffande vilken inom polisdistriktet verkställts utredning med anledning av befarad alkoholism, narkomani eller psykisk sjukdom eller person, som försökt begå självmord
- person, som gripits för att ha fört ett asocialt levnadssätt
- person, som omhändertagits enligt barnavårdslagen.

I allmänna personregistret kan dessutom – efter polischefs bestämmande – registrering ske av

- person, som sökt lämplighetsintyg för kör- eller trafik kort och beträffande vilken särskild utredning översänts till körkortsmyndigheten
- person vars vapenlicens återkallats eller som eljest inte anses lämplig att inneha vapen
- körkortsinnehavare, beträffande vilken meddelande om varning, återkallelse eller dylikt inkommer från körkortsmyndigheten
- fysisk person och företrädare för juridisk person, som meddelats tillstånd (godkänts) för längre tid än ett år och tillståndet kan vara beroende av vederbörandes vandel.

En omfattande registrering av olika sociala avvikelser sker hos de *kommunala vårdorganen*. Således finns hos de kommunala nykterhetsorganen särskilda register. Några allmänna bestämmelser eller anvisningar om hur dessa register skall föras finns inte.² Enligt information från socialstyrelsen torde emellertid i stort sett följande uppgifter registreras:

1. Uppgifter från polismyndighet och åklagarmyndighet enligt 10 § i nykterhetsvårdslagen.

2. Uppgifter om utdömt straff m. m. från riksskatteverket. (Samtliga uppgifter som registreras hos riksskatteverket meddelas

¹ Jfr. här kommitténs förslag om körkortsspärr (4 kap. KL).

² Jfr. lag 20 mars 1963 om socialt vårdregister.

länsnykterhetsnämnderna, vilka vidarebefordrar uppgifterna till nykterhetsnämnderna.)

3. Uppgifter från enskilda m. m.

4. Uppgifter om nykterhetsnämndens egna åtgärder.

Vidare finns vid *riksskatteverket* ett särskilt straffregister rörande fylleri och vissa andra brott. Detta register innehåller följande uppgifter.

1. Uppgift enligt kungörelsen den 17 juni 1955 (nr 10). Dessa uppgifter är i huvudsak av två slag, dels lagakraftvunna domar m. m. för fylleri och vissa andra alkoholbrott, dels uppgift från nykterhetsnämnd om någon ställts under övervakning eller om nykterhetsnämnds ansökan om tvångsintagning bifallits av länsrätten.

2. Uppgift om beslut om avstängning enligt 14 § 2 mom. nykterhetsvårdslagen. Sådan uppgift skall av länsnykterhetsnämnden sändas till riksskatteverket enligt 9 § tillämpningskungörelsen till nykterhetsvårdslagen.

2.7.3 Kommitténs överväganden

2.7.3.1 Krävs information från brottsregister?

Som framgått av redovisningen för nuvarande förhållanden får körkortsgivningsorganen genom det av polisen utfärdade lämplighetsintyget information från de lokala polisregistren. Kommittén har funnit att uppgifter om annan brottslighet än trafikbrott har ett begränsat värde för bedömningen av en persons framtida uppträdande i trafiken. Emellertid kan i vissa lägen framförallt en serie av svårare brott ge anledning till en närmare utredning av frågan om en persons förutsättningar för att förvärva körkort. Kommittén anser därför att körkortsorganet i samband med körkortsgivningen bör införskaffa utdrag från de centrala kriminal- och polisregistren. Denna information kan lämnas i form av maskinella registermeddelanden.

I nuvarande system inhämtas yttrande från polisen – och därmed också från det lokala polisregistret – i vissa ärenden om körkortsingripande. Om körkortsfrågan avgörs i brottmålsprocessen blir detta informa-

tionshämtande onödigt. I dessa fall finns alltid tillgång till utdrag från centrala brottsregister. Detta måste anses fullt tillräckligt. Om i undantagsfall information från brottsregister behövs i en process om körkortsingripande vid länsrätt bör även i dessa fall informationen inhämtas från de centrala brottsregistren.

2.7.3.2 Krävs information från vårdregister?

I fråga om andra sociala avvikelser än brott är det främst de kommunala vårdorganens register som är av intresse. I fråga om alkoholmissbruk finns den bästa informationen hos nykterhetsnämnderna. Dessa nämnders register innehåller betydligt fler uppgifter än riksskatteverkets särskilda straffregister. Hjälpåtgärder enligt 14 § 1 mom. nykterhetsvårdslagen registreras t. ex. endast hos nykterhetsnämnderna. Det synes därför ofrånkomligt att även i fortsättningen införskaffa information om alkoholproblem från lokala vårdregister.

Vad gäller andra sociala avvikelser – t. ex. narkomani och mentalsjukdom – finns inte någon central registrering. Emellertid har de kommunala socialnämnderna en viss och i jämförelse med t. ex. polisen mycket innehållsrik information om alla sociala avvikelser. Information om detta bör inhämtas av körkortsorganet. Den utveckling som pågår och som innebär en övergång till den s. k. familjevårdsprincipen gör det också möjligt att inhämta information om sociala avvikelser i ett sammanhang. Detta innebär att körkortsorganen inte behöver vända sig till flera olika nämnder – t. ex. barnvårdsnämnd och nykterhetsnämnd – för att erhålla registerutdrag.

Av den redovisning som tidigare lämnats framgår att polisen i sina register också har vissa uppgifter om andra sociala avvikelser än brott. I de lokala polisregistren finns således viss information som är av intresse för körkortsfrågan, t. ex. utredning om alkoholism, narkomani eller mentalsjukdom. Samtidigt skall understrykas att registren har sina brister inte minst på det sätt att de endast är

lokala register med allt vad detta innebär av tillfällighet i registreringen. En person kan vara antecknad i många lokala register utan att det finns någon praktisk möjlighet att få fram den samlade informationen. Vidare grundas anteckningarna ibland på uppgifter som inte blivit officiellt granskade.

Eftersom de kommunala vårdorganens registrering i de frågor som är av intresse för körkortsgivningen synes ge en bättre bild än den registrering som sker hos polisen finns det enligt kommittén inte någon anledning att för information om alkoholproblem m. m. inhämta uppgifter från polisen.

2.7.3.3 Skall polismyndigheten avge yttrande?

Polismyndigheten avger f. n. yttrande i samtliga körkortsgivningsärenden samt i vissa mål om körkortsingripande. I det alldeles övervägande antalet fall består yttrandet inför körkortsgivningen av ett konstaterande att det inte finns någon anmärkning – dvs. i praktiken sker endast en registerslagning. Efter polisväsendets förstatligande har nämligen rationaliseringssynpunkter föranlett en kraftig centralisering av polisens personella resurser. Detta har bl. a. medfört att även i de mindre distrikten har polisen numera endast en begränsad personkänedom. Tidigare kunde man med visst fog fortfarande räkna med att polisens personkänedom kunde komma till uttryck i yttrandet. Detta är emellertid inte fallet idag.

Kommittén har övervägt om polisen har möjlighet att – utöver registeruppgifter – lämna något bidrag till utredningen om en persons lämplighet som bilförare. Mot bakgrunden av tidigare av kommittén gjorda uttalanden om de svårigheter som möter då ett sådant uttalande skall göras, är det närmast självklart att polisen inte har några speciella förutsättningar för att bedöma en persons trafikfarlighet. Polisen har inte heller någon särskild utbildning för att bedöma denna fråga. Den utredning som polisen kan bidra med är främst en undersökning av om vederbörande har alkoholproblem eller andra

sociala störningar. I dessa frågor torde det emellertid vara naturligare att utredningsarbetet utförs av de kommunala vårdorganen.

I nuvarande system har polisen delvis utgjort en förmedlande länk mellan rättsväsendet och de administrativa körkortsorganen. Polisen har i viss mån utgjort en sakkunnig instans för bedömning av t. ex. olika trafikbrott och återfallsrisk. Som kommittén utformat det materiella och processuella regelsystemet bortfaller emellertid även detta skäl för polisens medverkan i den egentliga körkortsprocessen.

Kommitténs slutsats blir att det inte finns någon anledning att i fortsättningen efter en schablonregel inhämta yttrande från polisen vid körkortsgivningen eller i frågor om körkortsingripande. Om t. ex. länsstyrelse eller länsrätt i något fall, inom ramen för sin allmänna skyldighet att utreda varje körkortsärende, anser det lämpligt med en polisutredning skall sådan självfallet utföras.

2.7.3.4 Skall de kommunala vårdorganen avge yttrande?

Som framgått av föregående avsnitt anser kommittén att den bästa informationen om sociala avvikelser av annan art än brott kan erhållas från de kommunala vårdorganen. Information om t. ex. alkohol- och narkotikamissbruk bör därför i körkortsärendet inhämtas från dessa organ.

Kommittén anser att i administrativ ordning bör utfärdas anvisningar om i vilka fall de kommunala vårdorganen skall verkställa utredning och avge särskilt yttrande. I det alldeles övervägande antalet körkortsgivningsärenden behövs emellertid ej särskild utredning. Utdrag ur vårdregistret är här fullt tillräckligt eftersom registret innehåller den information som behövs.

2.7.3.5 Sammanfattning

Följande principer bör i fortsättningen gälla vid den s. k. förarprovningen. Polisens

lämplighetsutredning avskaffas och yttrande från polisen i körkortsingripandefrågor skall endast inhämtas i undantagsfall. Information från RI, centrala körkortsregistret, riksskatteverkets särskilda straffregister och den lokala socialnämnden inhämtas i ärenden om körkortsgivning och i vissa fall av körkortsingripande. Detta sker genom samtidig begäran om yttrande. (I uppgiften från centrala körkortsregistret bör även ingå uppgift om var sökanden varit mantalsskriven de två senaste åren. Denna uppgift behövs för att rätt socialnämnd skall bli hörd.) Eventuellt kan man tänka sig att utdraget från det centrala körkortsregistret går direkt till vederbörande socialnämnd. Denna nämnd vidarebefordrar sedan utdraget till körkortsorganen. I normalfallet bör det räcka med en stämpel om att vederbörande ej förekommer i det lokala socialregistret (ev. nykterhetsnämndens register).

I tveksamma fall utförs socialutredning av det lokala socialorganet. Uppmärksammas bör att yttrandet inte som för närvarande bör avse en prövning av körkortsaspirantens eventuella trafikfarlighet. Utredningen skall endast avse en beskrivning av eventuellt förekommande sociala avvikelser i form av alkohol-, narkotikamissbruk etc.

Om körkortsorganet anser att särskild utredning om körkortsaspirantens trafiklämplighet behövs bör särskild trafikexpertis användas. Denna prövning är nämligen så komplicerad att särskilda kvalifikationer krävs för undersökningen. I de enklare utredningsfallen bör undersökningen göras av trafikkonsulent. Är frågan särskilt komplicerad bör universitetskliniker kunna användas.

2.8 Särskilda krav på förare i yrkesmässig trafik

2.8.1 Gällande rätt

Förare av automobil i yrkesmässig trafik måste ha särskilt tillstånd (trafikkort). Företsättningarna för att erhålla trafikkort är närmare reglerade i 27 § förordningen

(1940:910) angående yrkesmässig automobiltrafik m. m. (YTF). Enligt detta stadgande ankommer det på vederbörande länsstyrelse att pröva om föraren uppfyller stadgade villkor och, om så finnes vara fallet, utfärda trafikkort för honom. Giltigheten av trafikkort är icke lokalt begränsad; enligt uttrycklig föreskrift gäller trafikkort för trafik inom hela riket.

De i förordningen uppställda kraven för att erhålla trafikkort är i princip icke differentierade med hänsyn till tjänstgöring i olika former av yrkesmässig trafikrörelse eller eljest till förande av fordon av viss beskaffenhet. Endast i fråga om förare av omnibus i yrkesmässig trafik skall vid prövningen särskild hänsyn tas till vederbörandes lämplighet att föra fordon av detta speciella slag. Med nu nämnda undantag skall följaktligen prövningen av sökandens kvalifikationer som förare i yrkesmässig trafik ske helt oberoende av tjänstgöringens art.

De krav, som YTF sålunda generellt uppställer, är i fråga om förarens fysiska kondition och hans färdigheter och insikter i tekniska trafikhänseenden strängare än vad som gäller för privatbilister. Beträffande härefter kraven i fråga om allmän personlig lämplighet har bestämmelserna därom i YTF och i YTF utformats på i huvudsak samma sätt för de båda kategorierna. Sålunda stadgas i båda förordningarna, att vid prövningen särskilt skall beaktas om sökanden gjort sig känd för nyktert levnadssätt och om det kan antagas att han som fordonsförare kommer att visa hänsyn till andra, omdöme och ansvar samt respekt för trafikens regler. Likaså gäller för erhållande av såväl trafikkort som körkort att den, som dömts för fylleri eller olovlig körning, ej kan erhålla sådant bevis innan två år förflutit från det förseelsen begåtts, om det ej kan anses uppenbart att sökanden ändock är att bedöma som en skötsam person.

I vissa avseenden uppställs emellertid särskilda krav på innehavare av trafikkort. Dessa framgår av 27 § 2 mom. YTF. Här stadgas bl. a. att trafikkortssökanden vid förarprovet skall visa ett färskt intyg att han,

om provet gäller busskort, ”under de senaste tolv månaderna och, om provet avser annat trafik kort, under de senaste sex månaderna i betydande omfattning fört automobil under olika trafikförhållanden”. Ett sådant kör-vaneintyg kan inte visas upp av den som söker körkort och trafik kort på en gång. Men om sökanden har haft trafik kort tidigare, kört yrkesmässigt i flera år och varit utan kort i högst ett par år kan besiktningssman-nen och länsstyrelsen till sökandens fördel tillämpa en regel i 27 § 2 mom. YTF som säger att körvaneintyget inte behövs ”om sökanden med hänsyn till särskild utbildning kan antagas besitta nödig erfarenhet och körvana för att i yrkesmässig trafik föra automobil av det slag, varom fråga är”.

Länsrätten i det län vars länsstyrelse utfärdat trafik kortet, kan återkalla detta, när anledning därtill föreligger (27 § 5 mom. YTF). Varning kan också meddelas av länsstyrelsen. Interimsåterkallelse och väntetidsföreskrifter förekommer inte i fråga om trafik kort. Nytt trafik kort efter återkallelse av båda korten kan begäras tidigast i samband med att nytt körkort sökes. Det kan slutligen anmärkas att författnings-bestämmelser som berör trafik kortet också finns i 29 § 5 mom. VTF, i kungörelsen (1951:787) angående läkarintyg för erhållande av trafik kort, i kungörelsen (1969:691) om trafik kort i vissa fall samt i kungörelsen (1970:340) om skolskjutsning. Dessutom har dåvarande medicinalstyrelsen utfärdat ett cirkulär med särbestämmelser beträffande epilepsi och hörselnedsättning (1965:29).

I fråga om yrkesmässig personbefordran har särskilda krav också uppställts på förare genom bestämmelser i droskreglementen, som fastställs av länsstyrelse med stöd av 25 § allmänna ordningsstadgan (1956:617).

2.8.1.1 Tillämpningen av gällande rätt

Allmänt

Kommittén har inte utfört någon systematisk genomgång av nuvarande praxis. En

sådan genomgång har inte ansetts behövlig för kommitténs ställningstagande. Den följande redovisningen grundar sig således på uttalanden om rättstillämpningen som gjorts av ett begränsat antal beslutsorgan.

I fråga om polisens lämplighetsintyg vid ansökan om trafik kort tillämpas i stort sett samma praxis som vid ansökan om lämplighetsintyg för körkort. För den som söker trafik kort är dock kraven strängare på några punkter. Ett förmögenhetsbrott utan anknytning till trafiken utgör i allmänhet inte något hinder för körkortsförvärv. Däremot kan det utgöra hinder för lämplighetsintyg för trafik kort under en tid av tre år efter brottet. Liknande praxis kan tillämpas för den som gjort sig skyldig till olaga yrkesmässig trafik.

Vad sedan gäller länsstyrelsernas praxis kan anföras, att det anses att i fråga om en sökandes allmänna personliga lämplighet bör prövningen ske med särskild noggrannhet och restriktivitet när det gäller förare i yrkesmässig trafik. Det anses därför bl. a. att otukttsbrott och förmögenhetsbrott, som inte är bagatellartat, under viss tid hindrar förvärv av trafik kort. Förare, för vilken såväl körkort som trafik kort återkallats, tilldelas i regel trafik kort på nytt i anslutning till att han erhållit nytt körkort. Vad som sagts om otukttsbrott och förmögenhetsbrott kan dock föranleda till annan bedömning.

Har person, som innehaft endast körkort, fått detta återkallat och söker han såväl körkort som trafik kort, får i regel anstå med utfärdande av trafik kortet till dess sex månader (busskort tolv månader) förflutit från det körkortet utfärdats. Om omständigheterna ej föranleder till annat, medför varning i fråga om sökandens körkort ett hinder för förvärv av trafik kort i som regel sex månader från delgivningen av varningen.

En redovisning av praxis vid återkallelse av trafik kort har lämnats av Folkesson. Denne anför följande (s. 144):

Kraven på skicklighet, hälsa och lämplighet upprätthålls naturligtvis hårdare i fråga om trafik kort än när det gäller körkort. Vi har exempel på det i medicinalstyrelsens

circulär nr 31, punkten om hjärtinfarkt¹ och i följande rättsfall.

RRÅ 1953 K 116. Regeringsrätten fastställde återkallelse av trafik kortet men fann ej tillräckliga skäl för återkallelse av körkortet.

RRÅ 1960 K 1941. Besvär över avslag 30 september 1960 på ansökan om busskort. Föraren hade varit vårdslös i trafik 29 november 1959 och delgivits körkortsvarning 17 maj 1960. Länsstyrelsen ansåg att sökanden för närvarande inte borde betros med trafik kort. Regeringsrätten fastställde avslaget.

RRÅ 1962 K 589. Länsstyrelsen hade återkallat körkortet (enligt punkt 5) och trafik kortet. Föraren belastades av ett fylleri i februari 1959 (varning i oktober 1959) och ett fylleri på enskilt område i januari 1961. Ett regeringsråd ville ge varning, två av de fem ville inte ändra beslutet. De två regeringsråd som bestämde utslaget anförde: "Väl får i följd härav (= belastningen) tillräcklig anledning anses hava förelegat att återkalla klagandens trafik kort, men när av vad sålunda och eljest i målet förekommit icke kan anses framgå, att klagandens levnadssätt varit onyktert, pröva vi lagligt allenast på det sätt bifalla besvärerna, att överklagade beslutet upphäves såvitt genom detsamma klagandens körkort återkallats."

Droskreglemente

Frågan om möjligheterna att, utöver krav på trafik kort, uppställa särskilda behörighetsförutsättningar för droskförare har vållat tveksamhet i rättstillämpningen. Det förekommer sålunda på vissa håll att polisen med stöd av fastställda droskreglementen gör en särskild behörighetsprövning, som därvid också omfattar om ev. tidigare brottslighet skall utgöra hinder för trafik kortsinnehavare att arbeta som droskförare. I andra polisdistrikt anses det ej möjligt att genomföra en sådan prövning.

Rättsläget synes lämpligen kunna belysas av ett fall som redovisats av JO i 1963 års ämbetsberättelse (s. 377). Förhållandena var i detta fall följande:

Den 4 juli 1957 fastställde länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län, med stöd av § 23 i 1868 års ordningsstadga för rikets städer, reglemente för drosktrafiken i Göteborg. I

reglementets 16 § föreskrevs att till droskförare — som enligt reglementet skulle antagas av poliskammaren — finge antagas endast den som dels innehade trafik kort, dels befunnits äga erforderliga insikter i gällande bestämmelser för drosktrafiken samt nödig lokalkännedom, dels ock "i övrigt uppfyller de fordringar poliskammaren föreskriver".

Med stöd av sistnämnda bemyndigande i droskreglementet — och med åberopande jämväl av 12 § i förordningen om yrkesmässig automobiltrafik bl. m. — meddelade poliskammaren i särskilt beslut den 9 januari 1958 vissa riktlinjer för antagande av droskförare. Enligt dessa skulle gälla, bl. a., att vederbörande icke under närmare angivna tidsintervaller gjort sig skyldig till vissa brott eller förseelser. I fråga om rattfylleri angavs att tidsintervallen skulle utgöra 5 år. Om vederbörande gjort sig skyldig till fylleri, skulle minst tre år ha förflutit från förseelsen; vid upprepat fylleri skulle tiden utsträckas till fem år från sista förseelsen. — I poliskammarens beslut framhölls, att avvikelser från de sålunda meddelade föreskrifterna kunde ske, då omständigheterna gäve anledning därtill.

Över beslutet anfördes besvär av Chaufförernas fackförening i Göteborg, som ifrågasatte huruvida de av poliskammaren uppställda kraven för antagning som droskförare stode i överensstämmelse med gällande lagstiftning. I besvärshandlingen upplystes, att de i överklagade beslutet fastställda riktlinjerna tillämpats sedan år 1950 i samförstånd med en i Göteborg särskilt tillsatt drosktrafiknämnd. Genom utslag den 11 april 1958 fann länsstyrelsen icke skäl att göra ändring i poliskammarens beslut.

Under år 1957 ingav ett trafikbolag i Göteborg ansökan om att Arne Fritiof N., född år 1911, måtte antagas till droskförare. I ärendet upplystes bl. a., att N., som år 1933 erhållit körkort, dömts till frihetsstraff dels år 1938 för rattfylleri och smitning, i anledning varav körkortet återkallats under 10 månader, dels år 1955 för nytt rattfylleri, i anledning varav körkortet återkallats under 9 månader. Den 22 maj 1956 hade N.

¹a. Hjärtsjukdom med hastigt påkommande förlust av medvetandet (uttalad arytm). b. Därutöver i fråga om innehavare av trafik kort eller luftfartscertifikat: Hjärtinfarkt — när upprepade infarkter förekommit eller när uttalade angina pectorisbesvär kvarstå eller när EKG visar förhandenvaron av II och III graderna block." Mer om circuläret på sid. 86.

återfått sitt körkort och den 8 oktober samma år hade han erhållit trafikkort. Därefter hade han tagit anställning som förare av lastbil i yrkesmässig trafik. Ansökan om N:s antagande till droskförare avlogs av poliskammaren, vars beslut fastställdes av länsstyrelsen.

Sedan N. häröver anfört besvär hos regeringsrätten, avgav statens biltrafiknämnd infortrat utlåtande. Biltrafiknämnden framhöll däri, bl. a., att frågan huruvida en person med hänsyn till sitt förhållande i nykterhetshänseende och sina personliga förhållanden i övrigt kunde anses lämplig såsom förare av bil i yrkesmässig trafik prövades av vederbörande länsstyrelse i samband med utfärdande av trafikkort och att det icke genom bestämmelser i droskreglementen eller eljest lagligen torde kunna uppställas längre gående krav i nu angivna hänseenden. Eftersom de mot N. framförda anmärkningarna vore sådana som hänförde sig till förutsättningarna för utfärdande av trafikkort och N. erhållit sådant bevis, ansåg nämnden att poliskammaren icke ägt att på åberopade skäl vägra antaga N. som droskförare. Genom utslag den 19 februari 1958 fann emellertid regeringsrätten ej skäl att göra ändring i länsstyrelsens beslut.

JO uttalade efter verkställd utredning:

När det gäller droskförare sker emellertid på många håll en ytterligare prövning av förarens lämplighet jämlikt föreskrifter i lokala droskreglementen, utfärdade med stöd av den nu upphävida ordningsstadgan för rikets städer eller nu gällande allmänna ordningsstadga. Vad denna prövning skall avse plägar icke i vidare mån angivas i reglementena än att det som förutsättning för antagande till droskförare uppställs krav på, förutom innehav av trafikkort, kännedom om de för drosktrafiken gällande bestämmelserna och om lokala förhållanden samt lämplighet "i övrigt" som droskförare.

Det kan helt visst med fog göras gällande, att innehav av trafikkort icke i och för sig innefattar garanti för att vederbörande är i allo lämplig som droskförare. Detta yrke ställer otvivelaktigt vissa särskilda anspråk på utövaren, anspråk som icke alls eller icke i lika hög grad behöva hävdas i fråga om förare i yrkesmässig trafik av annat slag. Härvid är det framför allt yrkets utpräglat servicebetonade karaktär, som betingar dessa krav på vissa särskilda insikter och egenskaper hos föraren. Ett visst utrymme för en ytterligare prövning av förarens lämplighet —

utöver vad som innefattas i trafik kortsprövningen — kan därför sakligt sett icke anses opåkallad.

Det är emellertid tydligt att denna prövning, grundad på föreskrift i ett lokalt droskreglemente, måste hållas inom tämligen snäva gränser. Redan reglementets karaktär av lokalt ordningsstadgande anger en begränsning till vad som ur ordningssynpunkter är påkallat med hänsyn till föreliggande lokala förhållanden. Men därutöver är att märka, att prövningen icke kan ha avseende å förhållanden, som redan äro uttömmande reglerade i allmän författning. I sistnämnda hänseende begränsas följaktligen det lokala organets prövningsrätt med hänsyn till vad som i yrkestrafikförordningen stadgas rörande kraven på allmän lämplighet hos förare i yrkesmässig trafik.

Ämnets egen beskaffenhet och det sätt, varpå regleringen genomförts i yrkestrafikförordningen, skapa emellertid vissa svårigheter när det gäller att avgränsa den lokala prövningsrätten. Sålunda kan det — för att nu nämna endast ett exempel — vara tveksamt huruvida en skärpning å lokalt möjlig och motiverad i fråga om kraven på hederlighet i ekonomiskt avseende, krav som naturligtvis ha avseende på alla förare i yrkesmässig trafik men som torde vara av särskild betydelse för droskförare.

Om det sålunda i vissa hänseenden kan uppkomma svårigheter att klart avgränsa den lokala prövningsrätten, kan det dock enligt min mening icke göras gällande att tvekan härutinnan föreligger när det gäller det spörsmål, som i förevarande ärende upptagits, nämligen frågan om de krav som i nykterhetshänseende böra ställas på förare av droskbil. Frågan om vad som i detta hänseende krävs av förare i yrkesmässig trafik är i yrkestrafikförordningen — på samma sätt som i vägtrafikförordningen — reglerad dels genom en allmän föreskrift att föraren skall ha gjort sig känd för ett nyktert levnadssätt, dels genom en föreskrift om viss minimitid för erhållande av trafikkort i de fall vederbörande gjort sig skyldig till fylleri. Dessa bestämmelser måste enligt min mening anses innefatta en uttömmande reglering av berörda fråga, en reglering som sålunda icke kan kompletteras genom bestämmelser i lokalt ordningsstadgande. Ur sakliga synpunkter kan uppenbarligen icke heller hävdas att kraven i fråga om skötsamhet i nykterhetshänseende böra ställas olika högt beträffande skilda kategorier yrkesförare. En åtskillnad i bedömningen härutinnan kan för

övrigt ej heller motiveras av olikheter i fråga om lokala förhållanden.

Den lämplighetsprövning, som sker med stöd av föreskrift i droskreglemente och som företages av lokal myndighet, kan därför enligt min mening lagligen icke avse förarens förhållanden i nykterhetshänseende. Om länsstyrelsen vid sin prövning jämlikt yrkes- trafikförordningen funnit att en person ur nu angiven synpunkt bör kunna godtagas som förare i yrkesmässig trafik — avseende alla former av sådan trafik — är det följaktligen icke möjligt för lokal myndighet att i fråga om droskförare underkänna denna prövning och uppställa andra och strängare bedömningsgrunder än vad allmän författning stadgar.

I enlighet med vad nu anförts finner jag, i likhet med biltrafiknämnden, att de av poliskammaren i Göteborg på sin tid antagna och av länsstyrelsen godkända riktlinjerna för prövning av vederbörandes pålitlighet i nykterhetshänseende saknat stöd av lag. Härav följer också, att jag delar biltrafiknämndens mening att ansökningen om N:s antagande till droskförare icke bort på åberopade grunder avslås.

Vidare har frågan om prövning av droskförarkompetensen behandlats i ett förslag till droskreglemente, som 1963 utarbetats av Svenska droskbilägareförbundet. Förslaget till reglemente innehöll i de delar som här är av intresse bl. a. en föreskrift om att taxiförare skulle godkännas av tillståndsmyndigheten, dvs. trafiknämnden. En förutsättning för att en innehavare av trafikkort skulle kunna antagas till taxiförare var bl. a. att han var ”lämplig” som taxiförare.

Några länsstyrelser fann sig emellertid ej kunna fastställa ett reglemente av föreslaget innehåll. Som skäl för sina ställningstaganden åberopade länsstyrelserna bl. a. att genom bestämmelsen i 27 § yrkesstrafikförordningen om utfärdande och återkallelse av trafikkort var bestämmelser som reglerade förarlämpligheten obehövlige.

Svenska taxiförbundet uttalar i skrivelse till Konungen den 19 april 1968 bl. a. följande:

Godkännande av taxiförare. Bestäm- melsen har tillämpats och tillämpas i flertalet städer i landet. Att myndigheten godkänt vederbörande förare har ansetts vara en garanti för att inte kriminellt belastade

personer vunnit anställning inom en trafikgren, där allmänheten har särskilda krav på pålitlighet och lämplighet. Det är alltså allmänhetens intresse som stått som ledstjärna för myndigheterna, när detta krav uppställt.

Kungl. Maj:t fann i beslut den 14 februari 1969 ej skäl göra ändring i länsstyrelsernas ställningstaganden.

2.8.2 Ändringsförslag

2.8.2.1 1967 års riksdag¹

Frågan om trafik kortet har behandlats av 1967 års riksdag i samband med att övriga frågor om körkortets framtida utformning togs upp till behandling.

1967 års riksdagsbeslut innebar att fem olika klasser av körkort skall finnas, nämligen en för traktor och fyra för motorfordon. Av de senare klasserna skall en avse motorcykel, en personbil och lätt lastbil upp till 3 500 kg totalvikt, en tung lastbil och en buss. Körkortet för tung lastbil och buss skall också berättiga till förande av bil i yrkesmässig personbefordran och med tillkopplat släpfordon, oavsett dess vikt. Den som har körkort för personbil och lätt lastbil måste däremot undergå särskilt prov för att få köra i yrkesmässig personbefordran eller med släpfordon som är tyngre än 750 kg eller, under vissa omständigheter, 1 500 kg. Sådan rätt skall anges på körkortet med särskild påteckning. — Körkortet för motorfordon skall också gälla för traktor och alla bilkörkortet även för motorcykel. Körkortet för tung lastbil skall gälla för alla fordonsslag utom buss, medan busskörkortet skall gälla samtliga körkortspliktiga fordon. Som en följd av riksdagsbeslutet skulle det nuvarande trafik kortet försvinna och ersättas av körkort för det fordon som används i den yrkesmässiga trafiken och, när det gäller innehavare av körkort för personbil och lätt lastbil och rör sig om yrkesmässig person-

¹Prop. 1967:55, SU 1967:89, 3 LU 1967:31, rskr 1967:204, 1967:209.

befordran, körkort med påteckning att innehavaren har behörighet för sådan trafik.

2.8.2.2 Betänkandet körkort och körkortsregistrering (SOU 1970:26)

Frågan om trafik kortet togs också upp av körkortsutredningen. Efter en erinran om att påteckning på körkortet ej kan ske med den utformning av körkortet, som utredningen föreslår, förordar utredningen sju olika körkortsklasser, nämligen

- A motorcykel;
- AB personbil och lätt lastbil, dock inte i yrkesmässig personbefordran eller med tyngre släpfordon, samt motorcykel;
- AB TAXI personbil och lätt lastbil, även i yrkesmässig personbefordran, samt motorcykel;
- ABE personbil och lätt lastbil, även med tyngre släpfordon, samt motorcykel;
- ABE TAXI personbil och lätt lastbil, även med tyngre släpfordon och i yrkesmässig personbefordran, samt motorcykel;
- ABCE tung lastbil, personbil och lätt lastbil samt motorcykel;
- ABCDE buss, tung lastbil, personbil och lätt lastbil samt motorcykel.

På körkortet skall bokstav – dock inte TAXI – som inte ingår i körkortsklassen anges med en asterisk. Körkortsklassen anges alltså A^{xxxx}, AB^{xxx}TAXI, AB^{xx}E, AB^{xx}E TAXI, ABC^xE resp. ABCDE.

Utredningen föreslår också att bestämmelserna i 27 YTF med i sak i stort sett oförändrat innehåll skall föras över till VTF (s. 172–192). Anmärkas kan att det krav på körkort för bil för sökanden, som skall gälla om körkortsansökan avser annat körkort för motorfordon än klass A eller AB, i visst avseende mjukats upp. Härom sägs i specialmotiveringen (s. 148) följande:

I samma punkt bör vidare intas regeln om att den som vill undergå förarprov för sådant körkort skall förete intyg om sin körvana. Sådant intyg skall dock enligt riksdagsbe-

slutet (prop. s. 86) inte behövas om sökanden med hänsyn till särskild utbildning kan antas besitta nödig erfarenhet och körvana för förande av de fordon varom fråga är. Endast sådan utbildning som är godkänd av trafiksäkerhetsverket bör härvid godtas. Undantag från intygsskyldigheten skall enligt riksdagsbeslutet också gälla för den som efter återkallelse på nytt söker få kvalificerat förarbevis. Sökanden bör i sådant fall ej heller behöva först ta körkort med lägre kompetens. Undantag bör alltså medges även från skyldigheten av att förete körkort. En begränsning av den tid efter återkallelsen under vilken undantaget skall gälla synes dock böra införas för att förebygga missbruk. Samma tid som föreslås i fråga om övningskörning, tre år, torde böra gälla.

2.8.2.3 1971 års riksdag¹

I proposition uttalar departementschefen bl. a. följande (s. 64):

De tidigare beskrivna, med A–E angivna körkortsklasserna medger i och för sig en rad olika kombinationer av behörighet. Mot varje kombination måste emellertid svara en viss kompetens och bakom denna måste i sin tur finnas en ändamålsenlig utbildning. För att utbildningskraven skall kunna specificeras och utbildningsbehoven tillgodoses på ett riktigt sätt krävs därför en begränsning av kombinationsmöjligheterna.

Så skedde redan genom 1967 års beslut och detta bör i princip följas. Inte heller här är jag alltså beredd att acceptera alla de synpunkter som framförts av remissinstanserna, särskilt som de i stor utsträckning fanns med i bilden redan när 1967 års beslut fattades. Utvecklingen sedan dess har dock visat att man lämpligen bör ha särskilt busskörkort, som inte ger behörighet att föra tung lastbil. Härigenom kan man nämligen tillgodose det växande behov av specialutbildade förare som uppkommit för den kollektiva trafiken i tätorterna. Det synes inte finnas någon anledning att ge dessa förare den utbildning som krävs för att föra ett tungt lastbilsekipage. Att förena bussbehörigheten med rätt att föra buss med tillkopplad tung släpvagn möter dock inget hinder eftersom släpvagnar som kopplas till buss alltid är relativt små och knappast i högre grad påverkar manövreringsmöjligheterna.

¹Prop. 1971:65, TU 1971:12, rskr 1971:209.

Enligt 1967 års beslut skulle man med den nyss förordade modifieringen få följande körkortsklasser.

- A^{XXXX} Behörighet: motorcykel
- AB^{XXX} Behörighet: motorcykel, personbil, lätt lastbil, lätt släpvagn
- AB^{XXE} Behörighet: motorcykel, personbil, lätt lastbil, lätt och tung släpvagn
- ABC^{XE} Behörighet: motorcykel, personbil, lätt och tung lastbil, lätt och tung släpvagn
- AB^{XDE} Behörighet: motorcykel, personbil, lätt lastbil, buss, lätt och tung släpvagn
- ABCDE Behörighet: samtliga fordonsslag

Därtill kommer den särskilda behörigheten att föra personbil och lätt lastbil i yrkesmässig personbefordran, vilken enligt vad jag tidigare anfört kan anges exempelvis med beteckningen TAXI efter körkortets nummer. Denna behörighet kan kombineras med AB^{XXX} och AB^{XXE} och ingår automatiskt i ABC^{XE}, AB^{XDE} och ABCDE. Totalt får man således åtta olika körkortsklasser, dvs. en mera – AB^{XDE} – än enligt 1967 års beslut.

Riksdagen fann i huvudsak inte anledning till erinran eller särskilt uttalande i anledning av vad departementschefen anfört i propositionen.

2.8.2.4 Betänkandet CKR förslag om ett centralt körkortsregister (SOU 1972:5)

I betänkandet lägger körkortsutredningen bl. a. fram slutliga författningsförslag till ett system med differentierade körkort. Utredningen ansluter sig i princip till 1971 års riksdagsbeslut. I de delar som här är av intresse föreslår utredningen emellertid att antalet körkortsklasser skall vara sex. Därtill kommer att körkort klass AB och ABE inte skall gälla för yrkesmässig personbefordran utan särskilt tillstånd. Detta tillstånd anges med beteckningen "TAXI" på körkortet.

I fråga om kravet på personlig lämplighet för att erhålla trafik kort föreslår utredningen att bestämmelserna om detta i YTF skall upphöra att gälla. Beträffande det av utredningen för vissa körkortsinnehavare föreslagna tillståndet att tjänstgöra som förare av personbil eller lätt lastbil i yrkesmässig trafik

för personbefordran uppställer utredningen inte några särskilda krav. Tillståndet meddelas av länsstyrelse och vid prövningen av ansökan om sådant tillstånd skall de allmänna reglerna om ansökan om körkort äga motsvarande tillämpning (se utredningens förslag till ny utformning av 27 § YTF, s. 104 i betänkandet).

2.8.3 Kommitténs överväganden

Som framgått av redovisningen för nuvarande förhållanden erfordras för närvarande trafik kort för förare av automobil i yrkesmässig trafik (27 § 1 mom. YTF). Enligt det nya körkortssystem som antagits av 1971 års riksdag skall i princip körkortet ge rätt att föra motorfordon även i yrkesmässig trafik. Den principiella skillnad i fråga om behörighetskravet att föra motorfordon i yrkesmässig resp. icke yrkesmässig trafik försvinner således genom de nya körkortsreglerna. Detta har också ansetts vara en av de stora vinsterna med förslaget. Endast i fråga om behörigheten att föra personbil och lätt lastbil i yrkesmässig personbefordran (TAXI) uppställer det nya systemet krav på särskild prövning för den som ej har körkort för tung lastbil eller buss.

Av förarbetena till den sålunda i princip beslutade reformen framgår ej om de särskilda krav som för närvarande uppställs för t. ex. förare av tung lastbil i yrkesmässig trafik också skall uppställas för den som icke yrkesmässigt skall föra sådan bil. Kommittén tänker här främst på den praxis enligt vilken den som begått förmögenhetsbrott utan samband med trafik för närvarande under viss tid förvägras trafik kort men inte körkort. Kommittén har av förarbetena närmast fått den uppfattningen att för den som sedan länge arbetat som lastbilschaufför skulle det i stort sett bli en formsak att förvärva det nya körkortet för tung lastbil. Detta tyder närmast på att något särskilt krav på att föraren ej gjort sig skyldig till förmögenhetsbrott ej skulle komma att uppställas.

Som framgått av redovisningen för gällande rätt utgör vidare otuktsbrott i viss

utsträckning hinder för förvärv av trafik kort men ej för körkort. Denna praxis synes främst ha motiverats utifrån de särskilda krav som bör ställas på förare, som yrkesmässigt befordrar personer. Enligt det antagna körkortssystemet skall den som innehar körkort för tung lastbil eller buss också vara berättigad att vara förare av personbil i yrkesmässig personbefordran (droskchaufför). Körkortsutredningen har inte heller i nu berört avseende behandlat frågan om hur nuvarande praxis skall tillämpas inom ramen för det nya körkortssystemet.

Kommittén har sålunda funnit att det kan råda en viss tveksamhet i fråga om den påverkan det i princip antagna nya körkortssystemet kommer att få på rättstillämpningen. Oavsett hur denna fråga kommer att besvaras innebär emellertid de ställningstaganden som kommittén gjort i tidigare avsnitt att frågan om särskilda krav på förare av automobil i yrkesmässig trafik måste övervägas på nytt. Kommittén har nämligen intagit den principiella ståndpunkten att körkortet inte skall ses som ett bevis på medborgerligt förtroende utan enbart som ett bevis på att innehavaren uppfyller de trafiksäkerhetskrav som samhället ställt upp för innehavare av körkort. Med detta synsätt blir t. ex. en person som gjort sig skyldig till våldsbrott eller stöld inte redan på grund därav diskvalificerad som bilförare, vilket i dag kan bli fallet.

Nuvarande system har medfört att man i rättstillämpningen – och i droskreglementen – för innehav av trafik kort kunnat uppställa krav som inte får täckning med ett sådant system för rätt till körkort som kommittén förordar.

Det anförda innebär att om särskilda krav skall ställas på den som för bil i yrkesmässig trafik, kommitténs förslag till körkortsreform behöver kompletteras med särskilda regler i angivna hänseende.

Kommittén vill erinra om att det tidigare inte var ovanligt att för arbetsanställning krävdes laglydnads- eller strafflöshetsinty (se prop. 1965:18). Detta system har emellertid numera i stort sett övergivits. Det har

bl. a. ansetts att det inte minst från rehabiliteringssynpunkt är ett starkt intresse att inte onödiga hinder reses för en person som t. ex. efter avtjänat frihetsstraff för förmögenhetsbrott söker sig ut på arbetsmarknaden. Detta har medfört att t. ex. polisens kontroll av den som söker anställning som stadsbud numera upphört. Det allmänna lämnar inte heller ut uppgifter om brott beträffande personer som t. ex. vill bli förare av tunnelbanetåg. Arbetsgivarens lämplighetsprövning för en ifrågasatt arbetsuppgift anses i princip skola ske genom anställningsintervju och referenskontroll (bl. a. departementschefen i prop. 1965:18).

Kommittén överväger mot bakgrunden av vad som nu anförts först behovet av särskilda regler för den som vill arbeta som förare i yrkesmässig trafik för godsbefordran.

Är sådant arbete av den art att det finns särskild anledning för samhället att på grund av att fråga är om tjänster som *tillhandahålls allmänheten* ställa upp behörighetskrav för utövare av detta yrke? Kommittén har inte funnit anledning särbehandla förare av lastbil i yrkesmässig trafik. Visserligen torde det framförallt i fråga om vissa styckegods-transporter vara så att möjligheterna att förfara ohederligt med godset är stora. I detta avseende kan emellertid föraren i yrkesmässig trafik inte anses inta en utpräglad särställning i förhållande till förare i firmatrafik. Det bör i princip vara så att samhället inte i någotdera fallet utifrån ett allmänt krav på hederlighet lägger hinder i vägen för en arbetsanställning som t. ex. en arbetsgivare finner lämplig.

Vad härefter gäller taxitransporter kan det enligt kommittén anföras vägande skäl för att i vissa avseenden särbehandla dessa transporter. Taxi används således för närvarande ofta för transporter av en särskild karaktär. Det är inte minst handikappade, som genom taxi ges möjlighet utnyttja olika samhällsfunktioner. Även transporter av barn till skolor etc. är vanliga. Taxitrafiken är på det sättet okontrollerad att föraren inte har någon tidtabell att följa. Föraren rör sig också utan särskild planering inom ett

förhållandevis vidsträckt område. Vidare är föraren inte sällan ensam med sin passagerare. Därtill kommer att passagerarna ofta utgörs av barn eller andra personer som kan anses ha särskilt svårt att avvärja ett angrepp från en annan person. Det nu anförda gör att en taxiförare har stora möjligheter att t. ex. med våld eller i sexuellt avseende förgripa sig mot en passagerare.

Från bl. a. företrädare för droskbilägarna har också gjorts gällande att det är nödvändigt att ställa särskilda hederlighetskrav på förare av taxibilar. En person som anförtror t. ex. sin väska åt en droskchaufför bör kunna lita på att chauffören ej obehörigen tillägnar sig väskan. Kommittén kan självfallet instämna i att det är angeläget att droskpassagerare kan förlita sig på att droskföraren ej tillgriper egendom som t. ex. finns kvarlämnad i en drosk. Det kan emellertid enligt kommittén inte göras gällande att droskförarna i nu berört avseende intar en sådan särställning att det finns anledning att även i nu berört avseende från samhällets sida uppställa särskilda krav på den som innehar sådan arbetsanställning.

Kommittén förordar således att för förare av personbil och lätt lastbil i yrkesmässig personbefordran införs ett särskilt behörighetskrav. Droskföraryrket bör ej få utövas av person, beträffande vilken det finns skäl antaga, att risk föreligger att han skall utsätta passagerare för angrepp mot liv eller hälsa (3 kap. BrB, jfr också 4 kap. BrB) eller för sedlighetsbrott (6 kap. BrB).

Vad sedan gäller förare av buss i yrkesmässig trafik kan övervägas om det på en utövare av detta yrke skall från samhällets sida ställas samma krav som på en förare av droskbil. Även vid busstransporter kan förekomma att föraren är ensam med en passagerare. Det händer också att transporter går genom ensliga trakter. Det finns således även här en viss ökad risk för olika former av våld eller övergrepp från förarens sida. Dessa risker kan emellertid inte anses vara så påtagliga att tillräckliga skäl finns för en särbehandling av bussförare i yrkesmässig trafik.

De särskilda behörighetskrav kommittén anser påkallade för taxitransporter medför ett behov av vissa ändringar i det körkortssystem som statsmakterna i princip antagit. Enligt detta system skall nämligen bl. a. körkort för tung lastbil automatiskt anses vara ett kompetensbevis även för rätt att föra taxi. Med ett sådant system skulle det bli nödvändigt att vid alla ansökningar om lastbilskörkort även pröva om sökanden uppfyller de speciella krav som enligt vad ovan redovisats bör ställas på en droskförare. En obligatorisk prövning av dessa frågor skulle emellertid i vissa fall nästan kunna ses som en trakassering av den enskilde. Detta gäller kanske framförallt i fall där fråga uppkommer om eventuell indragning av rätten att utöva taxiföraryrket. En sådan prövning är ju helt meningslös i fall där körkortsinnehavaren inte har någon som helst avsikt att använda sitt körkort för tung lastbil även vid yrkesmässig personbefordran.

Det kan övervägas att lösa frågan om den särskilda taxiförarbehörigheten genom att i de olika droskreglementena ta in en bestämmelse av innebörd som här ovan skisserats. Kommittén anser det emellertid principiellt felaktigt att reglera en fråga som är av så ingripande natur för den enskilde i olika lokala reglementen. Detta gäller även för det fall att ett normaldroskreglemente skulle komma att fastställas för hela landet.

En annan lösning är att det i princip antagna körkortssystemet ändras så att man tar bort alla bestämmelser om yrkesmässig personbefordran från de allmänna körkortsreglerna och behåller ett särskilt behörighetsbevis (trafikkort) för taxiförare. Detta skulle medföra att antalet körkortstyper kunde minskas från 8 till 6. En sådan minskning har för övrigt redan föreslagits av körkortsutredningen (SOU 1972:5). Det må erinras om att för den som endast har körkort för personbil och lätt lastbil, enligt vad förut antytts, för taxibehörighet kommer att krävas särskild prövning även av körskickligheten.

Kommittén har emellertid stannat för att i principiell överensstämmelse med det förslag som framlagts av körkortsutredningen före-

slå, att för förare av personbil och lätt lastbil i yrkesmässig trafik för personbefordran kräva särskilt tillstånd (se utredningens förslag till ny lydelse av 27 § YTF). Detta tillstånd krävs dessutom enligt kommitténs förslag för innehavare av körkort klass ABCE, ABDE och ABCDE och inte bara som enligt utredningens förslag för innehavare av körkort klass AB och ABE. Tillståndet kan meddelas genom att körkortet förses med påskriften TAXI.¹ En annan möjlighet är att det nuvarande trafik kortet behålls för taxiförare. Det kan slutligen erinras om att kommittén förutsätter att även i fortsättningen frågor om lokalkännedom etc. löses i de olika lokala droskreglementena.

¹I fråga om handläggningen hänvisas till avsnitt 4.4.

3.1 *Sammanfattning av nuvarande förhållanden*

Bestämmelserna om brottspåföljd i trafikrättslagen är desamma som de allmänna bestämmelserna om brottspåföljderna i BrB. I praktiken används emellertid vid trafikbrott nästan alltid endast böter eller fängelse som påföljd. Vid det stora flertalet förseelser mot VTF används böter omedelbart i penningar medan vid brott mot TL straff utdöms i dagsböter. I undantagsfall kan det förekomma att en trafikant döms till villkorlig dom eller skyddstillsyn. Villkorlig dom innebär att den dömda underkastas en provotid. Detsamma gäller vid skyddstillsyn. Båda påföljdsformerna kan kombineras med böter. Vid skyddstillsyn står den dömda under övervakning och domstolen kan dessutom förordna, att den dömda tas in på anstalt för behandling under minst en och högst två månader.

Följande uppgifter ur den officiella statistiken¹ ger en viss uppfattning om vilka påföljder som används vid trafikbrott och om trafikbrottslighetens andel i den samlade brottsligheten.

Personer vilka dömts till böter för vissa brott, 1969.

Vållande till annans död	189
Trafikbrottslagen 4 § (trafiknykterhetsbrott)	6 197
Trafikbrottslagen övr. §§	27 267
Vägtrafikförordningen m. m.	69 625

I den redovisade statistiken har endast

medtagits personer som dömts av domstol eller som godkänt strafföreläggande. Under år 1969 har emellertid dessutom godkänts 129 567 ordningsförelägganden för trafikbrott och inbetalats 421 803 parkeringsbot.

Av tabellen överst på sidan 79 framgår att även frihetsstraff används i betydande utsträckning vid trafikbrott.

Vid sidan av metoden att ingripa mot en trafikant med straff använder vi oss även av körkortsreaktion. Ett sådant ingripande består i antingen körkortsåterkallelse eller varning.

Bestämmelser om återkallelse av körkort finns i 33 § VTF. Här stadgas bl. a. att återkallelse skall ske²

1. om föraren gjort sig skyldig till brott mot 1 § andra stycket TL;

2. om föraren brutit mot 4 § TL eller varit vållande till trafikolycka med personskada som följd och därefter genom att avlägsna sig från olycksplatsen undandragit sig att i mån av förmåga medverka till de åtgärder, vartill olyckan skäligen bort föranleda;

3. om föraren genom upprepade förseelser mot de bestämmelser, som i trafikens eller trafiksäkerhetens intresse meddelats för föra-

¹ Se statistiska centralbyråns Kriminalstatistik 1969 s. 20 och 40-43.

² Hänvisning till de olika punkterna i 33 § VTF sker enbart genom angivande av den aktuella punktens nr.

Personer vilka dömts till påföljd för grövre brott efter brottets art och påföljden, 1969.

SCB:s statistiska meddelanden "Den grövre brottsligheten 1969" tab. 9

	Vällande t. annans död	Totala an- talet brott mot TL	Rattfyll. -onykt.	Smit- ning	Övr. brott mot TL	Totalt (traf.br. o. övr. brott)
1 mån. fängelse	5	2 134	1 873	21	240	3 421
2 mån. "	7	1 600	1 504	6	90	2 751
3-4 mån. "	12	348	299	6	43	1 632
5-6 mån. "	1	50	35	-	15	1 188
7-12 mån. "	6	24	8	-	16	1 922
13-24 mån. "	-	6	4	-	2	528
25 mån. -livstid	-	-	-	-	-	120
Summa	31	4 162	3 723	33	406	11 562

Körkortsåterkallelsetider

Brott	Normal- fall	Då synner- liga skäl föreligger
Grov vårdslöshet i trafik (punkten 1)	Minst 2 år	Minst 1 år
Rattfylleri, rattonykterhet, upprepade för- seelser etc. (punkterna 2-5)	Minst 1 år	Minst 3 månader

Antal ingripanden av körkortsmyndigheterna år 1960 och 1969	Körkortsåter- Varningar kallelser			
	1960	1969	1960	1969
Grov vårdslöshet (punkt 1)	92	55		
Rattfylleri, rattonykterhet etc. (punkt 2)	4 427	6 093 ¹	117	127
Upprepade förseelser (punkt 3)	343	266 ²	2 586	3 387 ⁵
Väsentlig vårdslöshet (punkt 4)	826	864 ³	2 690	4 641 ⁶
Fylleri, olovlig körning (punkt 5)	1 834	627 ⁴	1 966	1 966 ⁷

1 Punkt 2 därutöver åberopad i 35 fall.

2 Punkt 3 därutöver åberopad i 37 fall.

3 Punkt 4 därutöver åberopad i 1 011 fall.

4 Punkt 5 därutöver åberopad i 432 fall.

5 Punkt 3 därutöver åberopad i 25 fall.

6 Punkt 4 därutöver åberopad i 349 fall.

7 Punkt 5 därutöver åberopad i 159 fall.

8 Se tabell 162 i statistisk årsbok för 1971.

Utfärdade och återkallade körkort:

Översikt 1952-1970⁸

Utfärdade körkort			
År	Totalt	Per 1 000 inv. 18 år och däröver	Åter- kallade körkort
1952	104 855	14,7	3 949
1953	113 633	21,8	-
1954	136 575	26,2	-
1955	164 250	31,3	5 359
1956	147 524	27,9	-
1957	151 433	28,5	-
1958	143 256	26,8	7 894
1959	128 948	24,0	8 678
1960	130 940	24,2	8 257
1961	146 948	27,0	7 900
1962	152 396	27,3	8 179
1963	160 107	29,5	7 271
1964	171 491	30,7	7 696
1965	178 186	30,8	7 578
1966	174 814	29,3	8 409
1967	167 088	28,3	9 401
1968	146 806	24,9	9 102
1969	152 339	25,8	9 371
1970	155 676	25,6	9 796

re av motordrivna fordon, i väsentlig mån visat bristande vilja eller förmåga att rätta sig efter dessa bestämmelser;

4. om föraren eljest vid färd med motor-drivet fordon i något för trafiksäkerheten väsentligt hänseende grovt åsidosatt honom som förare åliggande förpliktelser;

5. om föraren gjort sig skyldig till fylleri eller olovlig körning och det ej kan anses

uppenbart, att föraren ändock är att bedöma som en skötsam person, eller om föraren med hänsyn till onyktert levnadssätt icke bör betros med att innehava körkort.

3.2 Lagstiftarens rättspolitiska värdering av trafikbrott

3.2.1 Nuläget

I den kriminalpolitiska debatten har under senare år allt oftare framförts krav på att de politiska beslutsinstanserna skall göra en översyn av straffskalorna med hänsyn till nutida värderingar av olika brott och inriktade rättsväsendets resurser främst på vissa brottstyper. Den fortlöpande ökningen av antalet kriminaliserade avvikelser har väl utgjort den främsta anledningen till att detta krav framförts. Ett kanske lika starkt skäl för önskemålet om en sådan översyn har dock varit att vi under de senaste årtiondena fått flera nya typer av brottslighet, t. ex. inom trafik- och skatterätten. Detta har lett till att svårigheter uppstått för rättsorganen att ta ställning till prioriteringsfrågor.

Kommittén har ej kunnat finna att det i lagstiftningssammanhang gjorts något försök att jämföra trafikbrottens skadeverkningar med t. ex. motsvarande verkningar av våldsbrott och förmögenhetsbrott. Det har i stor utsträckning överlåtits på de rättsvärdande organen att göra en egen värdering t. ex. vid nyssnämnda prioritering.

Även vid lagstiftningsarbetet är det emellertid av vikt att denna värdering görs. Då ställning skall tas till vilka inskränkningar och belastningar den enskilde skall få finna sig i för att avvikelser från det legala systemet skall undvikas, är det betydelsefullt att ha någon uppfattning om det brottsliga handlandets skadlighet. Ju större det enskilda eller allmänna intresset är att förhindra avvikelser, desto större är motivet för ett hårdare ingrepp i den enskildes handlingsfrihet. Frågan är också av betydelse bl. a. då myndigheterna bestämmer de former under vilka trafikövervakningen skall bedrivas. Kommittén anser det vara en brist att lagstif-

taren ej gjort någon jämförande värdering av olika typer av brott till ledning för rättsorganen. Som framgår av redovisningen under avsnitt 3.2.6 är det f. n. svårt att dra slutsatser av de olika tecken på värderingsprinciper som kan finnas. Kommittén vill därför först något uppehålla sig vid frågan om efter vilka principer trafikbrott bör värderas.

3.2.2 Vilken betydelse har trafikbrotten från trafiksäkerhetssynpunkt?

Nuvarande lagstiftning utgår från att det från trafiksäkerhetssynpunkt är väsentligt att de regler om trafikantens handlande i trafiken som givits i t. ex. VTF och TL följs. Om trafikanterna inte följer reglerna utgör de en fara från trafiksäkerhetssynpunkt.

Någon tillförlitlig utredning som visar vilken betydelse det har för trafiksäkerheten att trafikens regelsystem följs har vi emellertid inte. Vi vet inte heller i vilken utsträckning från reglerna avvikande beteenden leder till olyckor (se i dessa frågor bl. a. professor Mats Björkmans yttrande i Samhällsreaktioner s. 84). Detta gäller t. o. m. vid ett så centralt brott som trafiknykterhetsbrottet. I betänkandet Trafiknykterhetsbrott uttalas sålunda bl. a. (SOU 1970:61 s. 123), att alkoholens roll i trafikolyckorna i Sverige inte är kvantitativt känd. Alkoholens exakta betydelse för trafiksäkerheten kan för närvarande inte klarläggas.

Kommittén finner det uppenbart att en efterlevnad av trafikens regelsystem är ett väsentligt intresse från trafiksäkerhetssynpunkt. En allmän underlåtenhet att följa reglerna i trafiken utgör ett tecken på en allmänt bristande förståelse för vikten av ett trafiksäkert handlande. Det är också klart att viktiga trafikregler (t. ex. skyldigheten att hålla till höger i vägbanan) ej kan negligeras utan att det leder till kaos i trafiken.

3.2.3 Vilken ekonomisk skada medför trafikbrotten?

Som framgått av föregående avsnitt är det inte möjligt att mera exakt ange vilka ekono-

miska skadeverkningar trafikbrotten medför. Det är å ena sidan tydligt att trafikbrottsligheten inte kan ses som enda orsak till de samlade skadeverkningarna av trafikolyckorna, beräknade till minst cirka 2,5 miljarder kronor årligen. Samtidigt kan det å andra sidan hållas för visst att trafikbrotten är en väsentligt bidragande orsak vid en mycket stor andel av olyckorna. Även vid en försiktig skattning av trafikbrottens trafiksäkerhetsbetydelse torde man få räkna med att de årliga ekonomiska skador de orsakar uppgår till över en miljard.

3.2.4 Personskada allvarligare än sakskada

Kommittén vill understryka, att det självfallet inte får bli enbart ekonomiska beräkningar som skall utgöra faktaunderlaget, då skadeverkningarna av en viss brottstyp värderas. Vissa brott medför i högre grad än andra skador på person, och sådana skador måste värderas högre än skador på enskild eller samhällelig egendom. Personskadornas andel av de totala skadorna är vid trafikbrott betydande.

I kommitténs uppdrag ingår inte att göra en allmän översyn av straffskalorna inom trafikrätten. Det är därför inte heller nödvändigt att göra en detaljvärdering av olika typer av trafikbrott. Den diskussion som förs skall därför endast ses som bakgrund till kommitténs ställningstaganden i avsnittet 3.2.6.2.

3.2.5 Uppsåtets betydelse

Trafikbrotten är inte någon homogen grupp av handlingar. Bland dessa brott finns både sådana som är allvarliga och sådana som är mindre allvarliga. Det finns brott av ren ordningskaraktär. Som redan tidigare framhållits leder vissa trafikbrott till personskada medan andra orsakar sakskada eller ingen skada alls. Eftersom man i allmänhet betraktar som brott främst gärningar som begåtts uppsåtligt finns det hos allmänheten ett motstånd mot att jämställa trafikbrott med brott som misshandel, stöld etc. (se Willett i

SOU 1971:81 s. 17).

En anledning till nu berörda förhållande är att inom trafikrätten i betydande utsträckning förekommer kriminalisering av handlingar som ej begåtts uppsåtligt. En avkriminalisering av vissa vårdslöshetsbrott (jfr SOU 1963:27 s. 22 ff) skulle härigenom kunna verksamt bidra till att jämställa trafikbrott med andra brott.

3.2.6 Är trafikbrott allvarliga?

3.2.6.1 Lagstiftarens uppfattning

Det sätt på vilket lagstiftaren kan uttrycka sin uppfattning om ett brotts svårhetsgrad är främst genom straffskalans. Därutöver torde emellertid i ett beslut om att ta upp ett visst brott i brottsbalken också ligga en mer eller mindre uttalad värdering. Att reglerna om en viss brottslighet tagits upp i brottsbalken kan således i allmänhet få anses vara ett uttryck för att denna brottslighet är allvarlig.

Om vi ser på straffskalorna vid de allvarligaste trafikbrotten finner vi att straffmaximum för grov vårdslöshet i trafik är två år, för grov olovlig körning sex månader och för rattfylleri ett år. Dessa straffbestämmelser kan jämföras med straffmaximum vid vissa förmögenhetsbrott, t. ex. stöld fängelse i två år, grov stöld fängelse i sex år, grovt egenmäktigt förfarande fängelse i två år och olovlig kraftavledning fängelse i två år.

Lagstiftaren har enligt denna jämförelse sett mildare på trafikbrott än på förmögenhetsbrott. Denna syn på trafikbrotten speglas även i uppläggningsen av den centrala lagstiftningen på detta område. Sålunda finns det inte några regler om trafikbrott i brottsbalken trots att denna lagstiftning tillkommit så sent som under 1960-talet. Vidare har bestämmelserna om körkortsingripande inte ansetts böra tas upp i en lag utan endast i en förordning. Detta senare förhållande kan emellertid förklaras av att denna lagstiftning i sina huvuddrag tillkom redan i början av 1950-talet.

De nu berörda lagstiftningsfrågorna skall alltså inte bara ses som en fråga om teknik

utan utgör också uttryck för en lagstiftarens värdering som får praktiska konsekvenser. De verkställande organen inom rättsvärden gör inte sällan skillnad mellan ett brott som är upptaget i brottsbalken och ett som behandlas i specialstraffrätten. Som exempel kan nämnas rikspolisstyrelsens anvisning om rapporttefergift samt riksåklagarens och rikspolisstyrelsens anvisningar om vem som skall vara förundersökningsledare. Denna värdering torde också speglas i fråga om val av övervakningsmetoder och prioritering av brottsutredningar. Högsta domstolens domskäl i rättsfallet NJA 1967:409 är också ett uttryck för samma tendens.

3.2.6.2 Kommitténs uppfattning

Som tidigare framhållits (3.2.4) ingår inte en allmän översyn av straffskalorna vid trafikbrott i kommitténs uppdrag. För de fortsatta övervägandena i påföljdsfrågor är det emellertid nödvändigt att ta ställning till om trafikbrottsligheten skall anses så allvarlig att det är försvarligt att anslå en större del av våra samlade resurser än för närvarande åt att uppnå en effektivare beivran av trafikbrotten. Det är nödvändigt att göra en sådan värdering för att kunna ta ställning till frågor om formerna för trafikövervakningen och om storleken av de resurser polis, åklagare och domstol skall använda för beivran av trafikbrott.

Kommittén har efter övervägande av de synpunkter som uttalats främst i avsnitten 3.2.2, 3.2.3 och 3.2.4 funnit att bekämpandet av trafikbrottsligheten bör ges en högre prioritet än för närvarande. Den värdering detta innebär har gjorts med beaktande av olika negativa effekter av denna brottslighet. För att kontrollera om värderingen också har en förankring i det allmänna rättsmedvetandet har kommittén låtit utföra en undersökning av hur allmänheten bedömer olika typer av brott. Undersökningen redovisas i en särskild expertutredning. (SOU 1972:72 s. 64). Här framgår att allmänheten ofta har en mycket sträng inställning till de allvarliga trafikbrotten. Detta resultat överensstämmer

i stort med skattebrottsutredningens utredningsresultat beträffande dessa trafikbrott (SOU 1969:42 s. 266). Kommittén kan således inte finna annat än att dessa värderingar av de allvarliga trafikbrotten också synes ha stöd i den allmänna opinionens inställning.

3.3 Vilka är trafikbrottslingar?¹

3.3.1 Inledning

Det existerar knappast något område i det moderna samhället som är så juridiskt detaljreglerat som trafikområdet. Det finns föreskrifter om hur man skall bete sig när man går, cyklar eller kör bil, om hur de fordon man framför skall vara utrustade, om vilka egenskaper föraren av olika fordon skall besitta och om vilka kontroller förare och fordon skall vara underkastade. Överträdelser av dessa regler är i allmänhet straffsanktionerade, vilket naturligt nog har lett till ett ökat antal straffrättsliga reaktioner i takt med trafikens ökning. Konsekvenserna av detta för rättssystemet har utan tvivel varit mycket betydande. Sälunda har det bl. a. medfört att stora delar av befolkningen, som tidigare sällan eller aldrig kom i kontakt med polis eller domstolar, numera ofta blir föremål för straffrättsliga påföljder. Vidare kan nämnas att en betydande del av de resurser – alltifrån polisen till domstolarna och kriminalvården – som samhället har för brottsbekämpning, allokeras till trafikområdet med konsekvenser för andra, mera traditionella arbetsområden. Dessutom betyder det stora antalet trafikbrottslingar att myndigheterna har fått ett nytt klientel, till stor del olikt det som anses vara det typiska "brottslingsklientelet". Trafikbrottsligheten har sålunda konsekvenser för hela rättssystemet och för allmänhetens uppfattning av detta. Med undantag för de av *Klette* utförda undersökningarna, presenterade i detta och tidigare betänkanden från trafikmålskommit-

¹ Detta avsnitt har skrivits av kommitténs expert professor Sveri.

tén, saknas närmare undersökningar av dessa centrala rättssociologiska frågor.

Även rent kriminologiska undersökningar är mycket tunnsådda. I motsats till brottstyper som stöld, snatteri, mord och misshandel, där vi har en mängd undersökningar såväl rörande brotten som brottslingarna, och vi därmed kan sägas ha en tämligen tillförlitlig bild av dessa brottstyper och deras förövare, saknar vi motsvarande bredd i våra undersökningar rörande trafikbrott och -brottslingar. Ett undantag föreligger emellertid, nämligen beträffande trafiknykterhetsbrotten (se SOU 1970:61).

Det material som kommer att presenteras i det följande är följaktligen otillfredsställande.

En konsekvens av detta är att trafikmålskommittén ofta har varit tvungen att utgå från *antaganden* om t. ex. trafikbrottsklienteletens karakteristika eller att utnyttja utländska erfarenheter i avsaknad av empiriska svenska data. I vissa fall har man, som framgår av betänkandet, själv låtit utföra undersökningar och försök.

3.3.2 Den "verkliga" trafikbrottsligheten

I överensstämmelse med det juridiska språkbruket är varje individ, som bryter mot en norm vars överträdande är sanktionerat med böter eller fängelse, en lagöverträdare – eller enklare uttryckt: en brottsling. *Trafikbrottsling* är sålunda varje person som bryter mot straffsanktionerade regler för beteendet i trafiken.

I och med att all erfarenhet tyder på att få människor konsekvent beter sig perfekt i alla de avseenden, som lagreglerats på trafikområdet, kan man utan vidare utgå från att varje individ som rör sig i trafiken är en trafikbrottsling. För motorfordonsförare gäller t. ex. att överträdelser av gällande hastighetsbestämmelser säkerligen är vanligare än motsatsen – något varje motorfordonsförare själv kan konstatera genom att vid något tillfälle försöka att under några minuter hålla sig inom de föreskrivna hastighetsramarna. Parkeringsbestämmelserna är ett annat om-

råde, där de flesta bilförare säkerligen har brutit mot föreskrifterna, högerregeln och passering av korsning mot röd signal likaså. De regler som gäller vid omkörning av fordon i rörelse (signalering osv.) och om avstånd till framförvarande fordon överträdes numera mycket ofta av trafikanterna. *Hur många* överträdelser av dessa och andra lagbestämmelser rörande trafikförhållanden, som rent faktiskt förekommer, finns det inga närmare informationer om utom ifråga om trafiknykterhetsbrotten. Beträffande dessa har *Klette* på grundval av polisens material från trafikkontroller på huvudvägarna kommit fram till att det antal trafiknykterhetsbrott som upptäckts endast utgör en mycket liten del av det verkliga antalet.¹

I och med att trafiknykterhetsbrotten knappast tillhör de vanligaste trafikbrotten² torde man lugnt kunna utgå ifrån att överträdelserna av andra lagregler – t. ex. de ovan omnämnda – måste uppgå till helt astronomiska siffror.

3.3.3 Representativiteten

De fall av trafikbrott, som kommer till myndigheternas kännedom, utgör sålunda endast en liten del av den verkliga brottsligheten. Den kända brottsligheten utgör heller inte något representativt stickprov av den faktiska brottsligheten i det att mellanliggande selektionsmekanismer inverkar på *urvalet* av de brott, som kommer till myndigheternas kännedom. Dessa selektionsmekanismer varierar med typ av brott och bestäms av sådana faktorer som allmänhetens benägenhet att anmäla misstänkta brott (speciellt vid trafiknykterhetsbrott och vid brott som medfört skador) och polisinsatser riktade mot bestämda brottstyper.

Beträffande de senare gäller att poliskontrollerna inte sker på ett sådant sätt att alla motorfordonsförare har samma chans

¹ SOU 1970:61 s. 390.

² Enligt olika undersökningar utgör trafiknykterhetsbrotten en typ av brott som allmänheten anser vara mycket straffvärd – i motsats till de flesta andra trafikbrott, jfr t. ex. Vogel, SOU 1970:25.

(eller risk) att bli kontrollerade, varför något slumpmässigt urval i statistisk betydelse icke föreligger. Totalt får man bl. a. en underrepresentation av de motorfordon som inte kör på huvudvägar, de som tillhör den yrkesmässiga trafiken eller huvudsakligen färdas under högttrafiktimmarna medan man å andra sidan får en överrepresentation av de motorfordon som är inblandade i trafikolyckor eller som kör extremt riskabelt i tätbebyggna områden.

Detta resonemang leder till att de motorfordonsförare vilkas brott blir *beivrade* (genom dom, strafföreläggande eller åtalsunderlåtelse) *icke* utgör ett representativt stickprov av den population som *faktiskt* gör sig skyldig till motsvarande brott.³

3.3.4 Undersökta brottstyper

De undersökningar, som har utförts, omfattar endast några enstaka exemplar i den stora brottsfloran, nämligen trafiknykterhetsbrotten, vårdslöshet i trafik och smitning. På dessa områden har man sålunda vissa undersökningar, där man har tagit såsom utgångspunkt de individer, som har dömts för sådana brott.

Specialundersökningar av annan art kan även ge vissa informationer. Sådana har i allmänhet utarbetats med andra utgångspunkter än de ovan nämnda, i det att man som utgångsmaterial har tagit individer med vissa bestämda karakteristika (t. ex. personer dömda för brottsbalksbrott eller dömda för fylleriförseelser) och undersökt hur många av dessa som även har registrerats för trafikbrott. Det är dock uppenbart, att sådana undersökningar har ett mycket begränsat värde för den som är intresserad av att få reda på hur "normalsyndaren" i trafiken ser ut.

3.3.4.1 Vårdslöshet i trafik

I en undersökning utförd på 400 (av totalt 1 831) slumpvis utvalda personer, som år 1963 dömdes för vårdslöshet i trafik i Stockholm, har *Grivenfeldt och Erviken*⁴ redo-

visat bl. a. följande data.

Brottsbeteende: Nästan hälften, 46 %, bedömdes av domstolen ha hållit för hög hastighet, medan en tredjedel (32 %) hade brutit mot företrädesregeln, en femtedel hade vårdslöst ändrat färdriktningen (19 %) och visat generell "ouppmärksamhet" (17 %). Kombinationen av dessa felaktiga beteenden förekom i ett flertal fall (varför siffrorna ovan överstiger 100 %). I endast 3 % förelåg nonchalerande av stopptecken. *Plats:* Vanligen väggkorsning (60 %) eller rak väg (27 %).

Tid och väglag: Dagsljus (62 %), normalt väglag och normal väderlek (76 %).

Fordonsslag: 78 % personbilar, 12 % lastbilar och 2 % bussar, m. a. o. praktiskt taget alltid körkortspliktiga fordon. Intressant att märka är, att 45 % av de använda fordonen tillhörde annan än föraren.

Skador: I 95 % av fallen hade någon skada inträffat. Detta betyder, att brottet vårdslöshet i trafik praktiskt taget endast beivras när någon skada uppkommit.⁵ Skadorna fördelar sig på följande sätt: Personskada 42 %, fordonsskada 89 %, annan egendomsskada 11,5 % (i procent av samtliga 400 fall med kombinationer dubbelförda). Skadorna inträffade i 45 % av fallen vid för hög hastighet. Motsvarande siffra för personskadorna uppgår till 53 %.

Personuppgifter: Endast 3 % av individerna var bosatta utanför Stockholm eller Stockholms län. 10 % av materialet utgjordes av utlänningar, av vilka flertalet var bosatt i Sverige.

Åldersmässigt visade det sig, att 25 % var under 22 år, 50 % under 28 år (medianåldern) och 75 % under 42 år. Den största

³ Ett undantag torde möjligen utgöras av brottet "vållande till annans död", men i och med att detta brott är subsidiärt till brottet "grov vårdslöshet i trafik" är även här representativiteten tveklaktig.

⁴ Per Grivenfeldt och Ingemar Erviken, Vårdslöshet i trafik i Stockholm (Kriminalvetenskapliga institutet vid Stockholms universitet, 1965, stencil).

⁵ Förhållandet kan vara annorlunda i landsortsdistrikten och kan även ha ändrat sig sedan 1963. I avsaknad av andra informationer än de som här föreligger bör emellertid det i texten angivna anses gälla även idag.

koncentrationen finns i 18–24-årsåldern med 35 % av samtliga fall.

Förare under 25 år hade i ca 60 % hållit för hög hastighet, vilket var fallet med 40 % av dem som var i 25–39-årsåldern och 30 % av förarna som var 40 år och äldre.

Kön: Kvinnorna utgjorde endast 6,5 % av samtliga.

Civilstånd: 56 % ogifta (troligen ganska normalt med tanke på åldersfördelningen i materialet).

Inkomst och yrke: 60 % uppgav en inkomst på mellan 10 000 och 20 000 kronor (1963). Inkomstuppgifterna är sannolikt mindre tillförlitliga. Den största enskilda yrkesgruppen utgjorde chaufförerna med 20 % av samtliga. Av dessa hade 42 % hållit för hög hastighet, 34 % brutit mot regeln om företräde samt 29 % vårdslöst ändrat färdriktning (dubbelredovisning där flera felaktiga beteenden förekommer vid samma tillfälle).

Körkort: 50 % av motorfordonsförarna hade innehaft körkort kortare tid än 5 år.

Tidigare registreringar: Över 60 % hade tidigare registreringar i körkortsregistret – och av dessa var över halvparten registrerade 3 eller flera gånger. *Detta tyder på att individerna i materialet oftare har blivit föremål för myndigheternas prickning för sitt körbeteende än normalbilföraren.*

Kriminell belastning för övrigt: Vid tiden för undersökningen (1/7 1965) återfanns 16 % (13 st.) i kriminalregistret, något över halvparten med endast en enstaka dom. Totalt sett har gruppen ådragit sig 162 domar omfattande 510 olika brott. *Detta visar, att det bland de för vårdslöshet dömda finns en liten del kraftigt brottsbelastade individer.* De vanligast förekommande brotten var tillgreppsbrott (inkl. egenmäktigt förfarande) tillsammans 167 brott och trafikbrott (exkl. rattonykterhetsbrott) 125 brott.

Bedrägeri o. dyl. uppgick till 80 och rattonykterhet till 51 brott.

Antagandet att det finns en mindre grupp hårt belastade bekräftas av de straffrättsliga reaktioner som förekom i de 162 domarna, i det att 106 av dessa medförde fängelsestraff.

Behandlingstid: Ungefär 50 % av domarna föll inom 6 månader efter brottet och inom ett år var 94 % av fallen avgjorda inför rätta.

I en annan undersökning, utförd av *Olofsson*, redovisas de fall av mål rörande vårdslöshet i trafik, som år 1962 avdömdes vid Lunds rådhusrätt och Torna och Bara häradsrätt.⁶ De mål, där kumulation med strafflagsbrott förekommit, har utslutits. Härmed har representativiteten försämrats (ur trafikmålskommittens synvinkel).

Antalet fall uppgick till 286 st. Betr. *ålder, kön, civilstånd och inkomst* motsvarar resultaten tämligen väl Stockholmsundersökningen. Antalet *chaufförer* ("yrkesförare") verkar vara något lägre (12 % mot 20 % i Stockholm). Utdrag ur körkortsregistret saknas. De informationer som ges rörande tidigare domar visar att endast några procent har straffats, vilket är att förvänta med *Olofssons* urvalsmetod. Härmed har den mest belastade delen av brottsklientelet bortsorterats.

3.3.4.2 Smitning

Beträffande detta brott (TL 5 §) föreligger en uppsats utförd av *Åberg* och omfattande ett stickprov av fall av smitning anmälda till polisen i Malmö/Lund-området 1964 samt samtliga avdömda fall i detta område motsvarande år.⁷ (Vissa svagheter vid stickprovsförfarandet föreligger)

Antalet hos polisen registrerade fall som undersökts uppgick till 234 fall *utan* och 97 fall *med* misstänkt person. Av de förstnäm-

⁶ Gunnar Olofsson, Status och dom i trafikmål, (Sociologiska institutionen vid Lunds universitet, 1965, stencil). Syftet med *Olofssons* undersökning var inte primärt kriminologisk, utan att testa en hypotes om statusdiskriminering vid svenska domstolar. Parentetiskt kan anföras, att *Olofssons* resultat i den allmänna debatten – även av honom själv – har åberopats som bevis för svenska domares partiskhet till förmån för "högstatusindividerna". *Olofssons* egen konklusion är emellertid att han generellt *icke* har kunnat finna att så är fallet (*Olofsson* s. 47).

⁷ Claes Åberg, En fältundersökning om brott mot 5:e paragrafen lagen den 28 september 1951 om straff för vissa trafikbrott (Juridiska fakulteten vid Lunds universitet, 1965, stencil).

da var 90 % parkeringsskador, vilka endast utgjorde 45 % av de senare. I totalt 11 fall förekom någon typ av personskada, varav halvparten av mer än bagatellmässig typ. *Smitningsbrottet är sålunda ytterst sällan kombinerat med någon typ av personskada.*

Av de 97 fall där någon misstänkts för brottet ifråga avskrevs 46 av åklagaren och ogillades 7 av domstol. Resten 44 (45 %) dömdes. Om dessa 44 ger Åberg följande informationer: 2 var utlänningar; 4 kvinnor; 18 i åldern 15–24 år, 19 i åldern 25–49 år, 7 i åldrarna över 50 år.

Åbergs undersökning av domsmaterialet visar för övrigt att smitning i 2/3 av fallen är kombinerad med andra trafikbrott – oftast förekommande är vårdslöshet i trafik.

3.3.4.3 Trafiknykterhetsbrott

I trafiknykterhetsbrottsutredningens betänkande finns redovisade en rad undersökningar om rattfylleri- och rattonykterhetsbrottslingarna. För närmare detaljer visas till utredningens betänkande.⁸

Undersökningar av trafiknykterhetsbrottslingar föreligger från åren 1958–59, 1963, 1964, 1966 och 1968–69. Undersökningarna ger – på de punkter där de är jämförbara – tämligen likartade resultat beträffande klienteletts sammansättning.

För *bilförarnas* vidkommande återfinns inte mindre än 34 % i åldrarna under 25 år. Därefter sjunker antalet jämnt med stigande ålder. *Mopedförarna* har en jämnare åldersmässig sammansättning.

Kvinnorna är klart underrepresenterade. För varje hundratal män förekommer endast en kvinna. *Utländska medborgare* är även de relativt sällan förekommande, nämligen med endast 6–10 %. Beträffande civilstånd tycks denna typ av lagöverträdare något oftare vara ogift än vanligt i befolkningen.

Med avseende på *utbildning och inkomster* ligger rattonykterhetsbrottslingarna lågt, vilket betyder, att det ofta framförda påståendet om rattonykterhet som typiskt ”överklassbrott” inte på något sätt bekräftas.

Av speciellt intresse för trafikmålskommittén är att inte mindre än 35–40 % av bilförarna *saknade körkort*.

Trafiknykterhetsbrottskommitténs undersökning har noggrant redovisat *tidigare registreringar* av olika slag. Antalet personer som registrerats var mycket stort. Sålunda var det totalt hela 64 % av rattfyllerifallen och 52 % av rattonykterhetsfallen som före den aktuella domen var registrerade för olämpligt alkoholbeteende (dvs. för fylleri, rattonykterhetsbrott eller liknande). Enbart i kriminalregistret återfanns 40 %. En inte obetydlig del av dessa var dömd för stöld, bedrägeri och våldsbrott.

Överhuvudtaget verkar det förhålla sig på det sättet att det bland de personer som döms för trafiknykterhetsbrott finns en grupp mycket hårt alkohol- och brottsbelastade personer.

3.3.4.4 Övriga undersökningar

I en undersökning av samtliga trafikolyckor med dödlig utgång år 1968 har *Wranding, Forsberg, Björzell och Levy* presenterat vissa elementärdata beträffande de motorfordonsförare som på ett eller annat sätt var inblandade i olyckorna.⁹ Totalt rör det sig om 1 606 förare och 1 110 olyckor. Hur många av dessa förare som har övertygats om brottsligt beteende i förbindelse med olyckorna finns inte redovisat (emedan syftet med undersökningen var ett annat). Vissa uppgifter från denna undersökning kan dock vara av intresse.

De *fordonsslag*, som oftast förekommer, är personbilar (70 %), lastbilar (15 %) och mopeder (7 %). Motorförarnas åldersfördelning visar, att 25 % var under 22 år, 50 % under 32 år (medianåldern) och 75 % under

⁸ SOU 1971:61, Trafiknykterhetsbrott. Se även Hans Klette, Den svenska trafikbrottsligheten, Nordisk Tidskrift för Kriminalvetenskap 1966, s. 148 ff.

⁹ Bo Wranding, Ulf Forsberg, John Björzell, Jan-Erik Levy, Alkoholpåverkade förarens andel i trafikolyckor med dödlig utgång 1968 (Kriminalvetenskapliga institutet vid Stockholms universitet, 1969, stencil). Se även SOU 1970:61, s. 116 ff.

47 år. De yngsta åldersgrupperna (18–24 år) är inblandade i 25 % av olyckorna, vilket visar att dessa åldrar är överrepresenterade i jämförelse med andra. *Kvinnornas andel* uppgick till endast till 8,5 %. *Yrkesindelningen* visar en mycket stor spridning men med chaufförerna som vanligast förekommande yrkesgrupp (21 %). Med anledning av det under senare år ofta framförda påståendet om narkotikabrukets betydelse vid trafikolyckor kan anföras, att man endast i 12 fall (0,7 %) har *bevis* för att förarna var påverkade av narkotika. Beträffande alkohol visade det sig, att blodprov endast tagits på 242 (15,4 %) av de 1 606 motorfordonsförarna och att 95 av dessa var alkoholpåverkade, dvs. 6 % av samtliga. Andelen förare, som var alkoholpåverkade, var emellertid betydligt högre vid de s. k. singelolyckorna, samt i de områden av landet där blodprov automatiskt tas på dödade förare (dvs. där rättsläkarstationerna är belägna).

3.3.5 Diskussion

De spridda undersökningar som här kortfattat har redovisats är inte tillräckligt omfattande för att kunna ge en riktig bild av trafikbrottslingen. Det sneda urval som sker som en följd av selektionsprocessen ger vid handen att de motorfordonsförare som blir fast för olika trafikbrott knappast är representativa för de ”verkliga” trafikbrottslingarna. I avsaknad av mera noggranna studier på fältet torde den f. n. säkaraste konklusionen vara att trafikbrottslingen är en ganska vanlig människa utan speciella karakteristika. Det förhållandet, att man kan påvisa högre frekvenser än de förväntade för enstaka persongrupper (t. ex. personer av mankön, de unga, de alkoholiserade) kan givetvis ge anledning till speciella insatser för dessa kategorier. Men i och med att *de långt flesta* av brotten, såvitt man kan förstå, torde förövas av helt vanliga människor, är det endast genom åtgärder som riktar sig till dessa som någon väsentlig förbättring i brottsligheten — och därmed i trafikklimatet — kan förväntas.

3.4 Samhällsreaktionens syfte

3.4.1 Brottspåföljden

Syftet med brottspåföljden vid trafikbrott är att förhindra överträdelser av trafikföreskrifterna och skiljer sig inte från vad som på motsvarande sätt gäller övrig brottslighet. Den allmänna bestämmelsen i BrB 1:7 är alltså även här tillämplig. I denna bestämmelse stadgas: ”Vid val av påföljd skall rätten, med iakttagande av vad som kräves för att upprätthålla allmän laglydnad, fästa särskilt avseende vid att påföljden skall vara ägnad att främja den dömdes anpassning i samhället.”

Som uttalats i brottsbalkskommentaren (BrB I s. 58) framgår det av denna bestämmelse att strafflagstiftningen har ett praktiskt syfte, nämligen att bekämpa brottsligheten, och att man tänker sig att detta skall tillgå genom åtgärder som tillgodoser såväl individual- som allmänprevention.¹ Hänsynen till individual- och allmänpreventionen skall främst tagas vid valet av påföljdsart. Straffet utmätas sedan ”i huvudsak efter brottets svårhet men därunder inbegripes avsikten med brottet och över huvud den brottsliga viljebeskaflenhet och sinnelag vid brottet och stort avseende fästes också vid om han förut begått brott eller icke”.

I den straffrättsliga litteraturen har sedan länge diskuterats frågan om vilka förhållanden som skall bestämma brottspåföljden (se bl.a. BrB I s. 56 samt Strahl i SvJT 1951 s. 401 ff). Gällande rätts ståndpunkt är att den skyldiges personlighet har större betydelse för påföljdsvalet än för bestämmande av straffets storlek inom en given skala. Följande synpunkter i brottsbalkskommentaren (BrB I s. 59) synes sammanfatta ståndpunktstagandet:

Av skäl som lagrådets majoritet utvecklat skulle det vara betänkligt att såsom princip för bestämmande av straff uppställa, att domstolen skulle överväga vad som från allmänpreventiv eller individualpreventiv synpunkt vore erforderligt eller lämpligt. Till vad lagrådsmajoriteten anfört kan läggas en

¹ Se härom närmare bl. a. i Om påföljder för brott, Strahl m. fl. s. 11 o. f.

erinran om att straffskalorna ofta är mycket vida. I betraktande av detta och av att det uppenbarligen måste vara mycket svårt att med någon som helst säkerhet i det särskilda fallet under rättegången bedöma huru mycket av straff, t. ex. hur lång frihetsförlust, som är påkallat för att avhålla den tilltalade och andra från brottslighet, skulle det från rättssäkerhetssynpunkt vara betänkligt, om varje domstol ålades eller bemyndigades att i varje särskilt fall inom straffskalan bestämma straffet efter sin bedömning av det erforderliga eller lämpliga. En straffmätning av traditionell karaktär må ha sina brister men är likväl att föredraga. Straffet utmätas enligt denna praxis i huvudsak efter brottets svårhet men därunder inbegripes avsikten med brottet och över huvud den brottsliges viljebeskaffenhet och sinnelag vid brottet, och stort avseende fästes också vid om han förut begått brott eller icke. Vilka omständigheter som skall beaktas vid straffmätningen och vilken vikt som skall läggas vid dem har väsentligen fastställts genom en straffmätningstradition som i huvudsak följes. I sakens natur ligger emellertid, att det finns visst spelrum för domstolens uppfattning om det i det särskilda fallet erforderliga eller lämpliga straffet.

Vad som nu sagts om straffmätning gäller i mindre mån valet inom en straffskala mellan böter och fängelse. Olikheten mellan dessa båda straffarter är så stor, att en domstol kan ha grund för en åsikt om den ena eller andra straffartens företräde från preventions-synpunkt i det särskilda fallet. Regeln i förevarande lagrum är också så avfattad, att den omfattar valet mellan böter och fängelse. Att straffmätningstraditionen måste spela in vid valet är emellertid tydligt.

Trafikantens farlighet, som i detta sammanhang enbart kan uttryckas i sannolikhet för återfall i trafikbrott, skall således framförallt påverka domstolens påföljdsval. Där emot har man – till synes främst på grund av utredningssvårigheter – ansett att brottets grovhet skall vara utslagsgivande vid straffbestämningen inom de olika påföljdsarterna.

3.4.2 Körkortsreaktionen

Av bestämmelserna om körkortsreaktionen vid trafikbrott kan ej klart utläsas syftet med dem. Emellertid framgår av förarbetena att

1953 års trafiksäkerhetsutredning ansett (prop. 1958:69 s. 88), ”att det, om man verkligen vill på ett effektivt sätt skilja ut de olämpliga förarna ur trafiken, är ovillkorligen nödvändigt att utforma körkortsreaktionen som ett rent samhällsskydd mot de förare, vilka representerar en mera påtaglig fara för andra människors säkerhet till liv och lem”. Departementschefen (prop. 1958:69 främst s. 94) synes ej ha funnit anledning uttala sig i denna fråga. Det kan emellertid anmärkas, att det endast är körkortsåterkallelens funktion som ett urvalsinstrument som diskuterats under berörda lagstiftningsarbete medan den brottspreventiva effekten av dessa ingripanden ej närmare analyserats.

Körkortsåterkallelsen är således inte en straffrättslig påföljd. Trafiksäkerhetsutredningen har främst sett detta körkortsingripande som ett urvalsinstrument. Någon tveksamhet kan dock råda om vad som avses härmed, vilket kan belysas med följande exempel. Om en person gjort sig skyldig till rattfylleri anses han vara en olämplig förare. Detta kan antingen bero på att han anses allmänt vara farlig i trafiken eller på att han kan misstänkas upprepa sin redan ådagalagda form av trafikfarlighet – nämligen rattfylleri. Kommittén har inte i förarbetena till gällande lagstiftning kunnat finna något belägg för hur gällande rätt här skall tolkas. Det måste emellertid antagas att riskfaktorn ”återfall i rattfylleri” skall tillmätas särskild vikt vid avgörandet av lämplig körkortsreaktion. Det kan därför finnas anledning erinra om att risken för återfall i brott också skall tillmätas avgörande betydelse när brottspåföljd skall bestämmas.

Förutom körkortsåterkallelse kan instituerad varning användas som körkortsreaktion vid trafikbrott. Enligt förarbetena (prop. 1958:69 s. 90) är varningen ”en erinran till föraren, att körkortsåterkallelse blir följden, om han icke övergår till ett mera varsamt körsätt”. Som framgår av detta uttalande synes varning till följd av trafikbrott närmast syfta till att hindra fortsatt trafikbrottslighet, dvs. syftet är brottspreventivt.

3.5 Samhällsreaktionens effekt

3.5.1 Trafikbrottslighetens utveckling

Antalet utdömda trafikstraff har ökat kraftigt under 1950- och 1960-talen. En ökning har också skett av antalet körkortsingripanden. Ökningstakten har dock inte varit så stark i fråga om körkortsingripanden som i fråga om trafikstraff. Denna utveckling ger anledning ställa frågan om även den relativa trafikbrottsligheten ökat. Trafikmålskommittén har visserligen inte funnit anledning närmare undersöka denna mycket komplicerade fråga. Som emellertid framgår av betänkandet Trafiknykterhetsbrott (SOU 1970:61 s. 45 f) har trafiknykterhetsbrottskommittén undersökt brottslighetsutvecklingen beträffande trafiknykterhetsbrotten. Man har kommit fram till att den numerära ökningen av de kända trafiknykterhetsbrotten i stort sett motsvaras av en ökad trafikmängd. Ökning av brottens antal motsvaras av en ökning av antalet brottstillfällen, dvs. i detta fall av en ökad trafikvolym. Någon utredning föreligger inte som ger anledning anta att utvecklingen i fråga om andra trafikbrott än trafiknykterhet skulle avvika från den utveckling som skett i fråga om trafiknykterhetsbrott. Beaktas må att vi under de senaste årtiondena infört nya brottstillfällen t. ex. genom regler om allmän hastighetsbegränsning.

3.5.2 Den dolda brottsligheten

För att få en rättvisande bild av nuläget i fråga om trafikbrottslighet är det nödvändigt att diskutera storleken även av den faktiska brottsligheten. De officiella siffror som tidigare redovisats (3.1; jfr. SOU 1963:27 s. 14) har självfallet endast kunnat omfatta den kända brottsligheten. Särskilt i fråga om de oavsiktliga trafikbrotten, t. ex. vårdslöshet i trafik, är det emellertid svårt att närmare undersöka den faktiska brottsligheten. Metoden att låta ett representativt urval av befolkningen själva uppges sin faktiska brottslighet torde ej här ha samma användning som

t. ex. i fråga om förmögenhetsbrott. Dock har vissa undersökningar redan gjorts om den faktiska brottsligheten och kommittén har också för egen del låtit utföra några sådana undersökningar.

Det är framförallt när det gäller trafiknykterhetsbrott som undersökningar tidigare gjorts om den faktiska brottsligheten. Klette har således i betänkandet Trafiknykterhetsbrott (SOU 1970:61) redovisat en ökning av det faktiska antalet trafiknykterhetsbrott och funnit att dessa troligen uppgår till hundratusentals brott årligen. Detta tal skall jämföras med antalet misstänkta trafiknykterhetsbrott, som utgör 16 000–18 000 årligen. Buikhuisen m. fl. har vid en holländsk undersökning funnit att endast cirka en promille av rattfyllerierna i ett av honom undersökt material upptäcks (se SOU 1971:81 s. 32). Det torde kunna slås fast att endast en mindre del av alla trafiknykterhetsbrott leder till straffrättslig påföljd.

I fråga om brottet vårdslöshet i trafik finns det också anledning anta att den faktiska brottsligheten är mycket större än vad den officiella statistiken utvisar. Detta torde få anses framgå av bl. a. att dessa brott i stort synes beivras endast om trafikolycka inträffat (se Sveri i Samhällsreaktioner s. 20). I en undersökning från USA har man ansett sig kunna visa att en förare i genomsnitt gör nio fel under fem minuters körning (se Samhällsreaktioner s. 167). Det reella antalet vårdslösheter i trafik är alltså mycket svårt att beräkna, men det torde kunna sägas att antalet upptäckta vårdslösheter endast utgör en bråkdel av den verkliga brottsligheten. I detta sammanhang kan nämnas att medarbetare i Dagens Nyheter vid en undersökning den 10 november 1970 i en gaturkörning i Stockholm fann 362 trafikbrott under 60 minuter samt vid en den 13 november 1970 utförd hastighetskontroll fann att endast 10 procent av förarna körde med laglig hastighet på en sträcka där högsta tillåtna hastighet var 70 kilometer i timmen. Medelhastigheten för 168 fordon var 86,9 kilometer i timmen.

Kommittén har något undersökt brottet

olovlig körning och funnit en mycket stor faktisk brottslighet. Detta framgår bl. a. av material, som redovisas i SOU 1972:72 s. 35. I det undersökta materialet visade det sig bl. a. att närmare 50 procent körde olovligt under återkallelsetiden. Hur många av dessa brott som upptäckts av polisen har ej undersökts men antalet torde vara obetydligt. Det skall anmärkas, att materialet är selektivt på det sättet, att det inte omfattar personer som fått frihetsstraff och att samtliga personer som ingår i undersökningen återfått sina körkort. Det finns därför t. o. m. anledning anta att den allmänna efterlevnaden av körkortsbesluten är väsentligt sämre än vad undersökningen visar.

3.5.3 Trafikbrottet som urvalsinstrument

Kommittén har ansett att sambandet mellan trafikbrott och trafikanter med hög olycksbelastning bör undersökas närmare. En fråga som kan ställas är om trafikbrott kan användas som ett urvalsinstrument för att upptäcka trafikanter med hög olycksbelastning. Saken behandlas närmare i betänkandet Den mänskliga faktorn i vägtrafiken (SOU 1971:81 s. 75), till vilket hänvisas. Sammanfattningsvis kan sägas att det finns en viss korrelation mellan personer som begår trafikbrott och personer med hög olycksbelastning. Sambandet är emellertid inte starkt. En förutsägelse om att en person som begått ett visst trafikbrott också kommer att vara inblandad i många trafikolyckor kan därför i många fall antas vara felaktig.

Som framgått av redovisningen i avsnitt 3.4.2 har körkortsreaktionen vid trafikbrott ansetts ha till syfte bl. a. att skilja ut olämpliga förare ur trafiken. Vad som nyss sagts visar emellertid att om härmed avses förare som kommer att bli inblandade i trafikolyckor är det inte möjligt att enbart med trafikbrottet som utgångspunkt göra en säker förutsägelse om framtiden. Om med olämpliga förare avses personer som kan antagas komma att begå trafikbrott torde vi ha anledning anta att våra beslut är grundade på ett något bättre beslutsunderlag. Det torde

således få anses klarlagt att återfallsrisken i trafikbrott i många fall är stor. Vad gäller återfallsrisken vid rattfylleri kan hänvisas till SOU 1971:81 s. 31.

3.5.4 De sociala konsekvenserna av samhällsreaktionen

I detta avsnitt har tidigare diskuterats den betydelse preventionen av trafikbrott har från trafiksäkerhetssynpunkt. Emellertid bör också beaktas de biverkningar de preventiva åtgärderna kan ha för den som drabbas av ett ingripande.

Frågorna om de sociala konsekvenserna av dels frihetsstraff, dels körkortsingripande torde ha störst intresse. Frihetsstraffets stora negativa sociala konsekvenser har väl alltid ansetts tämligen odiskutabla. Beträffande trafikbrottet rattfylleri har Klette redovisat detta i Samhällsreaktioner (s. 196). Körkortsåterkallelsen kan emellertid under vissa — alls icke exceptionella — omständigheter få än större sociala konsekvenser än frihetsstraffet. Kommittén har närmare låtit undersöka detta och resultatet av denna undersökning redovisas i SOU 1972:72 s. 84 f. Sammanfattningsvis kan sägas att körkortsåterkallelsen mycket ofta eller i cirka 50 procent av fallen leder till konsekvenser för arbetet och att personliga problem också uppträder i cirka 50 procent av fallen. Den ekonomiska förlust som cirka 40 procent av körkortsinnehavarna lider vid förlust av körkortet har beräknats till i genomsnitt cirka 600 kronor i månaden. Det kan emellertid här påpekas att Klettes undersökning avsett de konsekvenser som uppkommer med nuvarande långa handläggningstider. Det har således inte varit möjligt att avgöra om det är samhällsreaktionen eller den långa handläggningstiden som varit orsaken till t. ex. de personliga problem som uppkommit.

Följande exempel från Klettes undersökning belyser körkortsingripandets konsekvenser i några individuella fall.

1. A var grävmaskinist, omkring 40 år och gift. Han hade gjort sig skyldig till vårdslöshet i trafik och rattonykerhet och fått böta

omkring 1 500 kronor. Hans sammanlagda kostnader i samband med brottet och körkortsåterkallelsen var omkring 2 500 kronor. Vid intervjutillfället hade han varit utan körkort i omkring 1 1/4 år och trodde att han skulle ha körkort igen inom 6 månader.

Intervjuaren sammanfattar: "A är beroende av körkortet i arbetet. Som grävmaskinist måste han kunna ta sig till de olika arbetsplatserna. Hans fru kör honom varje dag till arbetet. Det är ganska tidskrävande för henne, då hon också har sitt eget arbete att sköta. Vissa slitningar mellan makarna har uppstått genom att mannen känner sig bunden. Hustrun måste alltid köra honom. Tack vare sin arbetsgivares hjälp har han klarat sitt arbete och sin ekonomi. Han hade accepterat ett års körkortsåterkallelse men som det nu är går han i ovisshet."

2. C var servitör, mellan 25 och 30 år samt gift. Han hade gjort sig skyldig till vårdslöshet i trafik i samband med en trafikolycka med enbart begränsade materiella skador. Böterna stannade på 400 kronor men han ansåg sina sammanlagda kostnader i samband med brottet och körkortsåterkallelsen vara omkring 11 000 kronor. Orsaken var att han inte kunnat ta ett planerat mer avlönat arbete som försäljare och att han måste sälja bilen. Hans arbetsgivare var till en början negativ och C kände sig då nervärderad. Men efter något år förändrades reaktionen. Hans hustru reagerade intensivt på körkortsåterkallelsen och oroade sig för vad vänner och bekanta skulle tänka. Det blev svårare att ha något familjärt umgänge med svärföräldrar och släktingar. Föräldrarna trodde inte på den verkliga anledningen som orsak till körkortsåterkallelsen utan trodde att det måste ligga något annat bakom. Vid intervjutillfället hade han varit utan körkort i mellan 1 1/2 och 2 år och trodde att han skulle ha körkort igen inom 6 månader.

Intervjuaren sammanfattar: "C förstod inte återkallelsen. Han hade frågat polisen vid olyckstillfället om det var risk att mista körkortet. Denne hade svarat att det förelåg ingen risk, utan han kunde bara köra vidare. Meddelandet nio månader senare kom som

en chock. Det var frun som fick första meddelandet. De hade nästan helt glömt händelsen och trodde inte att det skulle bli någon återkallelse, eftersom det gått nio månader. Frun blev nästan chockad. Hon var aldeles upprörd när hon ringde och meddelade mannen på hans arbetsplats. Ovissheten beträffande körkortet påverkade hela familjen psykiskt. Arbetsinsatsen blev troligen också påverkad av denna psykiska press. Om det blir återkallat borde anpassningsprocessen underlättas."

3. E var byggnadsarbetare, omkring 30 år och var skyldig men hade fast sällskap. Han hade gjort sig skyldig till rattonykterhet, för vilken han dömts till fängelse 1 månad. Han hade förlorat omkring 30 000 kronor i samband med brottet, allt p. g. a. körkortsåterkallelsen. Vid intervjutillfället hade han varit utan körkort i mellan 1 1/2 och 2 år och trodde att han skulle ha körkort igen inom 6 månader.

Intervjuaren sammanfattar: "E fick lägga ned sin rörelse som skrothandlare och fick inget nytt arbete. Han blev psykiskt sjuk av alla de ekonomiska problem som uppstod. Han har varit intagen på S:t Lars ett par månader förra året. Han hade totalt en årsinkomst i fjol på 3 000 kronor. Han arbetar nu som byggnadsarbetare men trivs inte med det.

E accepterar att sitta 1 månad i fängelse för sitt brott, men att behöva gå och vänta så länge på sitt körkort är mycket deprimerande. Han har nu lämnat in ansökan till länsstyrelsen, men allting är så ovisst."

Av detta framgår att körkortsåterkallelsen kan få större sociala konsekvenser än frihetsstraffet. Detta förhållande kan, mot bakgrunden av vad som i avsnittet 1.2 redovisats om körkortets betydelse för den enskilde, ej anses anmärkningsvärt. Det torde inte vara möjligt att klarlägga effekten från trafiksäkerhetssynpunkt av dessa negativa sociala konsekvenser. Så mycket torde emellertid stå klart att de sociala biverkningarna av samhällsreaktionen medför att risken för återfall i trafikbrott ökar. Körkortsåterkallelsen innebär en fördröjning av resocialise-

ringen. Detta måste ses som något negativt från inlärningssynpunkt, d. v. s. det blir svårare för trafikanten att tillägna sig nya och bättre trafikvanor. Samtidigt kan kanske hävdas att de negativa sociala konsekvenserna utgör en nödvändighet för att samhällsin-gripandet skall ha preventiv effekt. Även om man bortser från humanitära synpunkter torde det dock finnas anledning ställa frågan om inte den totala effekten av de sociala biverkningarna från samhälls-synpunkt är negativ, dvs. om de sociala biverkningarna medför ett från trafiksäkerhetssynpunkt negativt saldo åtminstone när det gäller de långvariga körkortsingripandena.

3.6 Varför är trafikbrotten så vanliga?

Den tidigare redovisade statistiken över upp-täckt brottslighet och utredningen om den faktiska brottsligheten visar att samhällsreak-tionerna inte utgör något effektivt medel för att hindra trafikbrott. I den fortsatta fram-ställningen skall skälen härtill något beröras. Eftersom kommittén ser som en av sina upp-gifter att placera in samhällsreaktionen i hela det sociala system som reglerar vårt handlan-de kommer i detta allmänna avsnitt också sådana frågor som ej direkt ingår i kommit-téns uppdrag att beröras i förbigående. Det bör också uppmärksammas att denna mera allmänna problematik belysts bl. a. av Roman i dennes arbete *Hastighetsöverträdelser i so-ciologisk belysning*, Umeå 1972.

3.6.1 Allmänhetens inställning

Som framhållits i inledningsavsnittet utgör samhällets olika ingripanden mot dem som bryter mot trafikregler endast en del av det system som bestämmer vårt uppträdande i trafiken. Inställningen i olika sociala miljöer och i olika grupper i samhället är en annan faktor, som styr vårt handlande. Denna fråga har behandlats av Willett i betänkandet *Den mänskliga faktorn i vägtrafiken* (SOU 1971:81 s. 7) och kommittén hänvisar till hans undersökning. Sammanfattningsvis kan

sägas att de sociala kontroller som i andra sammanhang ej sällan hindrar överträdelser av samhällets regelsystem ofta ej har samma betydelse i trafiken. Ett trafiksäkert körsätt anses i många grupper som något avvikande och föga eftersträvänsvärt. Denna inställning förstärks ej sällan genom reklam, film, tidningar etc. Även Johansson har varit inne på denna fråga och därvid framhållit att risktagandet bland de unga blivit något positivt och berömvärt. Den som har kvaddat en bil är en större hjälte än den som kör prickfritt (Samhällsreaktioner s. 30).

Det förhållandet att det i de flesta kretsar ej anses som något klandervärt att t. ex. göra sig skyldig till en hastighetsöverträdelse med-verkar också till att det blir lättare att övervinna de spärrar som kan finnas mot överträdelser.

Kommittén avser inte att ta upp den här problemställningen i hela dess vidd. Det är närmast en uppgift för en allmänt brottsförebyggande verksamhet att angripa detta problem. 1968 års brottmålsutredning har i be-tänkandet *Snatteri* (SOU 1971:10 s. 28 f) berört hur en sådan verksamhet bör byggas upp. Det är således av vikt att trafikantorga-nisationer i ökad utsträckning ges tillfälle medverka vid tillkomsten av nya trafikregler. Bestämmelser som tillkommit under medverkan av allmänheten har större utsikt att bli effektiva än regler som av allmänheten enbart uppfattas som ett uttryck för myndig-hetsutövning. I detta sammanhang skulle trafikantorganisationerna också få ett socialt ansvar att medverka till att skapa en opinion för efterlevnad av regelsystemet.

Det är också nödvändigt att fortlöpande revidera trafikföreskrifter som är uppenbart stridande mot allmän praxis. Om t. ex. maxi-mihastigheten på tillfartsvägar till en stad är satt till 50 km/tim, men alla – utom kanske en procent – kör med 60 km/tim. är detta mycket farligt för respekten för regelsyste-met. Samtidigt vill kommittén understryka betydelsen av att det framhålls att den tid är förbi, då bilkörning var en individuell sak. Nu måste den enskilde finna sig i att alltmer inordnas i ett kollektivt trafiksystem.

3.6.2 Överkriminalisering

De risker som är förenade med en långtgående kriminalisering har redan tidigare betonats av många (se bl. a. SOU 1963:27). En kriminalisering som ej uppbärs av en allmän opinion blir snarare till hinder än till gagn i strävan att uppnå en bättre trafikdisciplin. Straffet förlorar i effektivitet som vapen i kampen mot brottsligheten. Detta får konsekvenser jämväl vid bekämpande av den allvarigare trafikbrottsligheten och den egentliga kriminaliteten. Straffet råkar ut för en inflation. Med hänsyn till den ständiga stegringen i kriminaliteten, särskilt i yngre åldersklasser måste en sådan utveckling anses allvarlig.

Dessa synpunkter har fortfarande full aktualitet. Inte minst inom trafiklagstiftningen finns en betydande överkriminalisering. Det är således kommitténs uppfattning att så länge man inte är beredd att förutsättningslöst och från grunden angripa kriminaliseringsfrågan är det svårt att uppnå en väsentlig förbättring i fråga om efterlevnaden av trafikens regelsystem.

Det är enligt kommittén meningslöst och dessutom skadligt för trafiksäkerheten, att vi fortfarande kriminaliserar handlingar som främst har sin grund i brister i den mänskliga prestationsförmågan eller i den konkreta handlingssituationen i sin helhet. De rättsvårdande myndigheterna är nu så upptagna av utredningar av obetydliga felhandlingar främst i samband med trafikolyckor att påtagliga och farliga felhandlingar ofta ej blir beivrade. En sådan kriminalisering kan också medverka till att det inte anses behövt att genomföra nödvändiga förbättringar i trafiksystemet.

3.6.3 Upptäcktsrisken är låg

Som framgått av avsnittet om den dolda brottsligheten är det endast ett mycket begränsat antal av alla trafikbrott som upptäcks. För ett effektivt påföljdssystem krävs emellertid en hög sannolikhet för upptäckt. Följdriktigt är effektiviteten i påföljdssystemet

met låg.

Det är inte bara den faktiska utan också — vilket är ännu väsentligare — den upplevda upptäcktsrisken som är låg. Detta framgår av en undersökning, som Klette utfört för kommitténs räkning och enligt vilken trafikanterna anser, att sannolikheten för upptäckt är mycket låg (SOU 1972:72 s. 45 f).

Det är nödvändigt att vidta åtgärder för att höja upptäcktsrisken. Ett aldrig så förfinat påföljdssystem kan inte få den avsedda effekten på trafiksäkerheten om inte upptäcktsrisken höjs. Ett sätt att åstadkomma detta är en förbättrad trafikövervakning. Som kommittén — i likhet med många andra — tidigare flera gånger understrukit torde det således vara klarlagt att trafikövervakningen har en väsentlig positiv effekt på trafiksäkerheten. Kommittén har ansett denna fråga så viktig att den ansett nödvändigt att i ett följande särskilt avsnitt ta upp den till behandling.

3.6.4 De brottsförebyggande synpunkterna

En annan viktig men förbisedd fråga är att de brottsförebyggande synpunkterna måste ges högsta prioritet även vid trafikbrotten. Brottsförebyggande arbete måste ges en vidare och mera central plats i samhällets insats mot brottsligheten (jfr SOU 1971:10 s. 28 f). Följande särskilda synpunkter kan anläggas i fråga om det brottsförebyggande arbetet vid trafikbrott.

Det är således även från denna kriminalpolitiska synpunkt betydelsefullt att trafiksystemet utformas på ett lämpligt sätt. En ökad satsning på kollektiv trafik ingår här som ett viktigt led (jfr 1.6). Det är också av vikt att kollisioner mellan olika trafikantgrupper undviks och att tekniken så långt möjligt också får lösa även de konfliktsituationer som uppkommer inom trafikantkategorierna.

Det finns ett starkt samband mellan en trafikants möjligheter att uppvisa likformiga beteenden, dvs. följa trafikreglerna och de konkreta förutsättningar för ett sådant be-

teende som den för individen aktuella situationen ger. Kommittén vill därför framhålla angelägenheten av att frågan om trafiksystemets utformning ägnas en fortlöpande intensiv uppmärksamhet. Det är lika viktigt att kontrollera systemegenskaper som att kontrollera individens egenskaper och beteenden.

Som ett led i det brottsförebyggande arbetet måste vi också se strävandena att planera bebyggelsen på sådant sätt att tillfällena till trafikbrott minskar. Självfallet kan bebyggelseplaneringen här ge resultat endast på mycket lång sikt men frågan har trots detta en stor betydelse för trafikbrottslighetens utveckling.

3.6.4.1 Informationen

Det system vi använder för att informera trafikanterna om trafikens regelsystem är i många avseenden bristfälligt. Stark kritik har således riktats mot utformningen av våra vägmärken och trafiksignaler. Johansson har t. ex. påstått att våra möjligheter att upptäcka vägmärken är begränsade. I en utredning som utförts vid Chalmers tekniska högskola pekas på att ljussignalsystemet är bristfälligt. Även myndigheternas resurser för att föra ut information om trafikregler är begränsade. Det är t. ex. angeläget att denna viktiga samhällsinformation ges större utrymme i Sveriges Radios sändningar. De medarbetare, som sysslar med trafikfrågor, borde därför ges ökade resurser. Detta viktiga medium borde också förstärkas med en medarbetare som fått utbildning i trafikrättsliga frågor. Det vore också önskvärt med en vidgad utbildningsverksamhet.

I avsnitt 6.1 kommer kommittén att beröra de speciella informationsfrågor som aktualiseras i anledning av detta betänkande. Det måste emellertid också rent allmänt framhållas att ytterligare ansträngningar är nödvändiga på det informativa planet. En trafikants motivation att följa trafikreglerna ökas med informationen om systemets uppbyggnad och framför allt med kännedom om det sanktionssystem som råder i det aktuella fallet. Detta är en generell regel som gäller för

varje socialt system – trafiken inte undantagen.

Undervisningens betydelse för en bättre information måste också uppmärksammas. Skolan har här en viktig roll. Det förhållandet att kunskaper försvinner efter några år bör dock beaktas.

3.6.5 Brister i nuvarande samhällsreaktion

Innehållet i samhällsingripandet har helt naturligt betydelse för effekten av ingripandet. Här kommer sådana frågor som böternas storlek, längden av frihetsstraff och körkortsåterkallelse, ingripandets förbättrande effekt etc. in i bilden.

Huvudsyftet med de påföljder vi använder oss av vid överträdelse av trafikföreskrifterna är – som tidigare i olika sammanhang framhållits – att de skall höja trafiksäkerheten. Detta kan ske *dels* genom att den trafikant som utsätts för påföljden blir en bättre trafikant, vari också kan läggas benägenhet att ej återfalla i trafikbrott, *dels* genom att påföljden utövar en allmänpreventiv effekt så att andra trafikanter genom vetskapen om påföljden avhåller sig från att bryta mot trafikreglerna, *och dels* genom att trafikanten hindras från att köra på grund av påföljden.

3.6.5.1 Rehabiliteringen beaktas ej

Vad utmärker det system som vi för närvarande har? Det utmärkande för systemet synes vara att det icke har något egentligt rehabiliterande inslag. Vi litar helt till repressio- nen när det gäller att förmå trafikanten att vara försiktigare i fortsättningen. När det gäller ingripande med de konventionella straffpåföljderna lägger vi sålunda inget positivt i åtgärderna. Dömer vi t. ex. en trafikant till fängelse för trafikbrott försöker vi inte att kombinera straffet med rehabilitering. Det torde inte kunna antas att han genom fängelsestraffet blir en bättre trafikant.

Detsamma måste antas gälla vid körkortsåterkallelse, där ingripandet i stort sett består i att vi under en viss tid försöker hindra

trafikanten från att uppträda i trafiken. Den omständigheten att en person som gör sig skyldig till rattfylleri hindras från att uppträda i trafiken under t. ex. tre år, ger i och för sig inte någon anledning anta att han, när han åter får komma ut i trafiken, skall vara bättre skickad uppträda där än vad han tidigare varit — snarare sämre, nämligen om han lojalt avhåller sig från olovlig körning under återkallelsetiden.

3.6.5.2 Körkortsingripande vid trafiknykterhetsbrott dominerar

En annan anmärkning som kan riktas mot nuvarande system är att körkortsingripandet i övervägande grad endast används vid trafiknykterhetsbrott, vilket den tidigare redovisade statistiken visar (3.1). Körkortsåterkallelser, som kommittén anser borde kunna bli ett utmärkt vapen i kampen mot trafikbrott och därigenom också för en ökad trafiksäkerhet, kommer sålunda mycket sällan till användning i anledning av t. ex. upprepade forseelser och vårdslöshet i trafik.

3.6.5.3 Brister i nyanseringen

Som framgår av inledningen till avsnitt 3.1 är brottsbalkens påföljdssystem visserligen tillämpligt även inom trafikrätten men utnyttjas i praktiken i begränsad utsträckning, i det att nästan endast böter eller fängelse döms ut. Den nyansering, som brottsbalkens system vill möjliggöra vid påföljdsvalet, förekommer sålunda knappast inom trafikrätten. Detta kan till stor del förklaras av att vi där rör oss med cirka 80 procent av hela brottslingsklientelet. Redan praktiska skäl talar alltså emot en långtgående individualisering.

Om man sålunda å ena sidan konstaterar, att brottsbalkens påföljdssystem inte kommit att få nyanserad användning inom trafikrätten, måste man å andra sidan till väsentlig del förklara detta förhållande med att systemet inte är särskilt lämpat för trafikområdet. Som framgår av redovisningen av utländsk rätt (SOU 1971:81 s. 95 och Samhällsreaktioner s. 79-83, 147-191 och 197-198) an-

vänds utomlands i betydande utsträckning en mer differentierad påföljdsordning (t. ex. i fråga om återkallelsetiderna). Man har på många håll utomlands insett att de konventionella brottspåföljderna inte är särskilt väl lämpade att ingå i ett adekvat påföljdssystem för trafiken. Detta är i och för sig lättförklarligt, då dessa påföljder inte kunnat utformas med direkt sikte på de felhandlingar som trafikpåföljden är avsedd att förhindra.

Om vi jämför med förhållandena utomlands (se SOU 1971:81 s. 95 och 141), främst då i de länder där trafiken har nått en större intensitet än hos oss, kan vi lägga märke till att man där försöker att i allt större utsträckning använda andra metoder än de hittills konventionella för att få trafikanterna att uppträda bättre i trafiken. Här skall endast hänvisas till att man i USA använder undervisning, grupperapi eller annan behandling i stället för straff eller körkortsingripande.

Pricksystem används också i stor utsträckning. Med pricksystem avses i de fortsatta övervägandena ett system i vilket olika typer av trafikförseelser värderas redan på förhand och i vilket på ett pedagogiskt lämpligt sätt redan från början klargörs för trafikanterna att om de gör sig skyldiga till upprepade trafikförseelser så kommer också frågan om trafikantens fortsatta körkortsinnehav att tas upp till prövning.

Många länder har ett mycket nyanserat system för körkortsingripandet. Främst må pekas på att man har möjligheter att återkalla körkortet kortare tidsperioder, t. ex. 1-3 månader. För några år sedan införde man kortfristig körkortsåterkallelse — Fahrverbot — som ett straff i Västtyskland. Domstolarna var till en början tveksamma och återhållsamma vid användningen av det nya institutet. Nu har emellertid denna återhållsamhet släppt. Fahrverbot används således i 10 000-tals fall årligen.¹

Utmärkande för det nuvarande svenska systemet är också att bedömningen är mycket schablonmässig både när det gäller

¹ Antalet utdömda Fahrverbot var i Västtyskland år 1965 8 545, år 1967 23 906 och år 1971 20 049.

den egentliga straffpåföljden (böter, fängelse etc.) och den särskilda rättsverkan (körkortsingripandet). Det är i viss utsträckning nödvändigt med hänsyn till den stora frekvensen av brott. Invändningar kan således knappast resas då fråga är om mindre ingripanden, t. ex. ett lägre bötesstraff.

Men schablonmässigheten tillämpas i hög grad också vid en så betydelsefull reaktion som körkortsåterkallelse. En förklaring härtill är sannolikt att beslutsunderlaget på grund av sin bristfällighet inte medger en nyanserad bedömning och att informationen om trafikantens lämplighet som förare är praktiskt taget obefintlig.

3.6.6 Handläggningen av samhälls-ingripandet

Som framhållits i avsnittet om allmänhetens inställning (3.6.1) till trafikregelsystemet är det av vikt att allmänheten får förståelse för de regler som utfärdas. I detta sammanhang skall något beröras betydelsen av att allmänheten godtar det system enligt vilket trafikbrotten handläggs.

Kommittén vill redan inledningsvis understryka att den brottspreventiva betydelsen av handlägningsformerna hitintills synes ha underskattats. Då frågan om ett effektivare beivrande av avvikelser diskuteras är det praktiskt taget alltid utformningen av samhällsreaktionen som stått i förgrunden. Kommittén har emellertid funnit att den i likhet med flertalet experter på området vill lägga större vikt än vad man tidigare gjort vid de processuella frågorna.

Processen skall vara utformad så att den upplevs som lämplig och meningsfull av allmänheten. Av kommittén gjorda undersökningar visar att så ej är fallet för närvarande. Under avsnittet 4.3.4.3 redovisar kommittén de anmärkningar som allmänheten riktar mot nuvarande ordning. Kommittén ser det som en viktig uppgift även från brottspreventiv synpunkt att så långt möjligt undanröja anledningarna till detta missnöje (se i denna fråga även SOU 1972:72 bl. a. s. 105 och 108).

Kommittén har låtit undersöka hur den enskilde som beslutsobjekt påverkas av processen. Undersökningen utfördes som en attitydsundersökning. Ett urval av personer som åtalats för trafikbrott intervjuades såväl före som efter förhandlingen vid domstol. Resultatet av undersökningarna, som redovisas i sammandrag i en särskild expertutredning (SOU 1972 :72 s. 179 f), har varit nedslående. Man kan i stort säga att vi för närvarande uppnår en effekt motsatt den avsedda. Trafikanten påverkas i från trafiksäkerhetssynpunkt negativ riktning av processen. Domstolssituationen och straffet har negativa effekter på attityderna till trafikbrottslighet.

3.6.6.1 Snabbhet nödvändig

Nuvarande långsamhet vid handläggningen av trafikmål är mycket olycklig. Kommittén har tidigare vid flera tillfällen uppehållit sig vid detta problem (se bl. a. SOU 1963:27 s. 17 och 57 samt SOU 1967:59 s. 11 och 18–23). Således uttalade kommittén i betänkandet Förundersökning (SOU 1967:59 s. 11) bl. a. följande:

Det nu berörda förhållandet gör det berättigat ställa frågan om vi inte har kommit in i ett läge, där den preventiva effekten av våra rättsorgans olika åtgärder är mycket låg. Kommittén vill här endast erinra om att inom kriminologien ej sällan hävdas att den preventiva effekten av ett straff främst beror på upptäcktsrisken. I andra hand kommer snabbheten i bestraffningen och först i tredje hand kommer straffets höjd in i bilden. En mera nyanserad uppfattning men dock med starkt betonande av upptäcktsriskens betydelse gör sig bl. a. Sveri till tolk för. För vissa typer av brottslingar – exempelvis ungdomsbrottslingar – finns det anledning anta att upptäcktsrisken inte alltid spelar någon helt avgörande roll som brottsförebyggande faktor.

Dröjsmål och arbetsbalanser medför även i andra avseenden betydande olägenheter. Straffet förlorar som tidigare berörts – inte minst vid trafiköverträdelser – väsentligen sin effekt om det ej utkrävs förrän långt efter det brottet begåtts. Därtill kommer, som inledningsvis framhållits, att en alltför långsam handläggning vid domstolarna bl. a. medför stora nackdelar från rättssäkerhets-

synpunkt. Vittnens och parterers minnesbilder förflyktigas eller försvagas. Det material som domstolarna har att grunda sitt avgörande på blir härigenom sämre. Påföljdsfrågorna kommer ofta i ett nytt läge, om påföljden skall bestämmas flera år efter brottet.

Kommittén vill betona vad som gång på gång uttalats inte minst av en enig kriminologisk expertis, nämligen att reaktionen på ett brott måste komma snabbt om den skall ha utsikt att bli effektiv. Johansson har formulerat saken på följande sätt (Samhällsreaktioner s. 29):

Vår nästa punkt säger att latenstiden mellan gärning och straff bör vara så kort som möjligt. Detta är en generell regel. Om straffet för en trafikförseelse kommer långt i efterhand förtar det i hög grad straffets eventuella verkan på individen i fråga.

I det följande processuella avsnittet av betänkandet redovisas nuvarande handläggningstider för körkortsåterkallelse (se även 10.6). Det framgår att handläggningstiderna både med hänsyn till trafiksäkerhetens krav och den enskildes rättssäkerhetsintresse är oacceptabla. Kommittén avser att i det processuella avsnittet beröra de speciella processuella problem som uppkommer vid körkortsåterkallelserna och föreslå vissa reformer som automatiskt kommer att leda till kortare handläggningstider. Även om dessa förslag genomförs är det emellertid att räkna med att en knappast acceptabel långsamhet vid handläggningen hos domstol kommer att bestå. Det är därför nödvändigt att i detta sammanhang också se över brottmålsprocessen.

För vissa typer av trafikmål har visserligen möjlighet öppnats att handlägga dem inom rimliga tider, nämligen genom ordningsföreläggande för mindre förseelser och genom strafföreläggande för vårdslöshet i trafik om brottet ej är bestritt. Emellertid har vi fortfarande inte någon form för snabbhandläggning av brottmål i de fall där medverkan av domstol krävs. På grund av den förhållandevis omständliga domstolsproceduren leder detta till en långsamhet i handläggningen, som från trafiksäkerhetssynpunkt måste an-

ses olycklig. Utomlands finns många exempel på hur man sökt möta dessa problem genom särskilda processuella regler. I Västtyskland finns således en särskild handläggningsform för rattfylleri, som möjliggör dom inom en vecka till fjorton dagar efter brottet. Liknande system finns t. ex. i Polen och USA. Kommittén har redan i tidigare betänkande skisserat hur ett sådant snabbförfarande kan utformas (SOU 1967:59 s. 341). Det finns därför inte någon anledning att nu gå närmare in på saken. Kommittén vill endast betona vikten av att brottmålsprocessen får en mera ändamålsenlig utformning.

Kravet på snabbhet vid handläggningen har ytterligare aktualiserats genom de tilläggsdirektiv som kommittén erhållit under hösten 1970. Sälunda uttalas här bl. a. att kommittén bör undersöka möjligheterna att omhänderta körkortet omedelbart när trafiköverträdelsen har ägt rum. Möjligheterna för kommittén att finna lösningar på frågan om omedelbara körkortsingripanden har emellertid starkt begränsats av att vi i vårt land inte har något institut — t. ex. jourdomstolar — som ger de processuella förutsättningarna för en verklig snabb handläggning.

3.7 Hur bör samhällsreaktionen vid trafikbrott utformas?

Frågan om samhällsreaktionen vid trafikbrott har i vårt land inte tidigare närmare utretts. Mot den bakgrunden har kommittén ansett det nödvändigt att förutsättningslöst undersöka vilka metoder som från den kriminologiska, psykologiska och pedagogiska expertisens utgångspunkter kan anses mest adekvat. Åt de utländska erfarenheterna på detta område har kommittén också ägnat stort intresse.

3.7.1 Allmänhetens inställning

Viss upplysning om allmänhetens inställning till påföljden vid trafikbrottet rattfylleri kan erhållas ur betänkandet *Aspirationer, möjligheter och skattemoral* (SOU 1970:25 s. 134). Under rubriken ”åsikter om lämplig

straffmätning vid olika typer av förseelser”
(procenttal) redovisas följande material.

Åsikter om lämplig straffmätning vid olika typer av förseelser. Procenttal

	Inget straff	Böter		Fängelse	Ingen åsiikt	Summa
		totalt	högst 500 kr			
<i>”En person som tjänar 20 000 kr om året har . . .”</i>						
1 medvetet falskdeklarerat så att skatten blev 1 000 kr för låg	3,4	82,8	43,3	11,7	2,2	100
2 glömt att ta med en extrainkomst på 3 000 kr i sin självdeklaration	23,6	69,0	36,1	5,2	2,3	100
3 gjort ett avdrag på 3 000 kr i sin deklaration för utgifter, som han inte har haft	3,9	84,7	38,7	9,2	2,2	100
4 medvetet falskdeklarerat så att skatten blev 5 000 kr för låg	0,5	68,9	12,1	28,5	2,2	100
5 förskingrat 1 000 kr på sitt arbete	5,4	67,6	37,4	24,8	2,3	100
6 stulit 1 000 kr i en butikskassa	7,8	69,5	43,1	20,8	2,0	100
7 genom checkbedrägeri lurat till sig 1 000 kr	1,5	58,9	29,3	37,5	2,2	100
8 gjort inbrott i en lägenhet och stulit 1 000 kr i kontanter	1,3	42,5	21,0	53,9	2,3	100
9 gjort sig skyldig till rattfylleri	1,5	24,8	14,3	71,5	2,3	100
10 smugglat några limpör cigaretter genom tullen	33,4	61,2	56,6	3,3	2,2	100
11 stulit en bil och sedan lämnat den på en landsväg utan skador	5,5	63,5	43,5	28,8	2,2	100
<i>”En person som tjänar 40 000 kr om året har . . .”</i>						
12 medvetet falskdeklarerat så att skatten blev 1 000 kr för låg	2,5	84,0	33,4	10,8	2,8	100
13 glömt att ta med en extrainkomst på 2 000 kr i sin deklaration	24,3	68,7	36,6	4,1	2,8	100
14 medvetet falskdeklarerat så att skatten blev 2 000 kr för låg	0,6	81,9	21,5	14,4	3,1	100
15 medvetet falskdeklarerat så att skatten blev 5 000 kr för låg	0,4	70,7	8,4	25,8	3,2	100
16 glömt att ta med en extrainkomst på 4 000 i sin självdeklaration	20,6	71,5	26,6	4,8	3,1	100
17 genom ett checkbedrägeri lurat till sig 10 000 kr	0,4	35,9	3,2	60,7	3,2	100
18 förskingrat 10 000 kr på sitt arbete	1,6	35,3	3,1	59,8	3,4	100
19 smugglat några limpör cigaretter genom tullen	30,7	62,7	56,6	3,5	3,1	100
20 gjort sig skyldig till rattfylleri	1,0	22,2	9,1	73,5	3,3	100
<i>”En företagare som tjänar 100 000 kr om året har . . .”</i>						
21 medvetet falskdeklarerat så att skatten blev 1 000 kr för låg	2,4	85,1	26,2	9,4	3,1	100
22 medvetet falskdeklarerat så att skatten blev 10 000 kr för låg	0,4	70,6	2,5	25,9	3,1	100
23 medvetet falskdeklarerat så att skatten blev 50 000 kr för låg	0,2	51,7	0,3	44,6	3,5	100
24 behållit 10 000 kr av den skatt, som han dragit på sina anställdas löner, och förbrukat pengarna själv	0,5	46,4	1,7	49,7	3,3	100
25 förfalskat företagets bokföring för att kunna deklarerera 100 000 kr mindre i vinst	0,1	33,5	0,5	63,1	3,3	100
26 genom bedrägeri lurat till sig 10 000 kr av en kund till företaget	0,5	45,3	1,5	50,9	3,3	100
27 gjort sig skyldig till rattfylleri	1,0	21,8	6,9	74,0	3,3	100

Kommittén har även gjort egna undersökningar för att utröna allmänhetens inställning till lämplig trafikpåföljd. Undersökningen har utförts av Klette och redovisas i

ett särskilt betänkande (SOU 1972:72 s. 64).

Resultaten måste anses så intressanta att de i sammanfattning skall återges här nedan (se närmare SOU 1972:72 s. 76).

Lämpliga påföljder enligt allmänhetens uppfattning

Vårdslöshet i trafik

1. Böter 25 %
2. Körkortsåterkallelse 13 %
3. Trafikkurs 2 %
4. Böter + körkortsåterkallelse 29 %
5. Böter + trafikkurs 19 %
6. Körkortsåterkallelse + trafikkurs 12 %

Medeltal: Körkortsåterkallelse 6 mån;
böter 500 kr.

Smitning

1. Böter 19 %
2. Körkortsåterkallelse 11 %
3. Fängelse 9 %
4. Böter + körkortsåterkallelse 35 %
5. Fängelse + körkortsåterkallelse 27 %

Medeltal: Körkortsåterkallelse 6–12 mån;
böter 500–1 000 kr.

Olovlig körning

1. Böter 43 %
2. Trafikkurs 11 %
3. Böter + trafikkurs 46 %

Medeltal: Böter 500 kr.

Grov olovlig körning

1. Böter 34 %
2. Trafikkurs 3 %
3. Fängelse 18 %
4. Böter + trafikkurs 29 %
5. Fängelse + trafikkurs 16 %

Medeltal: Böter 500–1 000 kr.

Rattonykterhet

1. Böter 42 %
2. Körkortsåterkallelse 19 %
3. Böter + körkortsåterkallelse 40 %

Medeltal: Körkortsåterkallelse 6 mån;
böter 500–1 000 kr.

Rattonykterhet – återfall

1. Böter 5 %
2. Körkortsåterkallelse 12 %

3. Fängelse 6 %
4. Böter + körkortsåterkallelse 31 %
5. Fängelse + körkortsåterkallelse 45 %

Medeltal: Körkortsåterkallelse 12 mån;
böter 1 000 kr.

Rattfylleri

1. Böter + körkortsåterkallelse 24 %
2. Fängelse + dito 49 %
3. Böter + skyddstillsyn + dito 17 %
4. Vård etc. + dito 10 %

Medeltal: Körkortsåterkallelse 1–1 1/2 år;
fängelse 1 1/2 mån; böter 1 500 kr.

Rattfylleri – återfall

1. Böter + körkortsåterkallelse 9 %
2. Fängelse + dito 53 %
3. Böter + skyddstillsyn + dito 12 %
4. Vård etc. + dito 25 %

Medeltal: Körkortsåterkallelse 2–3 år;
fängelse 3 mån; böter 2 000 kr.

Rangordning av vissa lindrigare trafikbrotts-påföljder

1. Kkå 6 mån 2/3; 1/4 2:a.
2. Böter 2 000 kr 35 %; 1/4 1:a.
3. Kkå 1 mån 1/3; 1/4 4:a.
4. Trafikkurs 20 % på vardera 3:e, 4:e, 5:e och 6:e.
5. Böter 400 kr 1/4; 30 % 6:a.
6. Körförbud utom till och från arbetet 30 %; 1/4 4:e och 5:e.

I ett mera begränsat material från Malmö har Klette fått samma rangordning för 1–3 och sedan:

4. Förbud etc.
5. Böter 400 kr.
6. Trafikkurs 57 %.

Beskrivningen av trafikkurs var här: Föreskrift att genomgå teorikurs (trafikskolekurs) 12 timmar.

Rangordning av vissa svårare trafikbrottspåföljder

1. Kkå 2 år 1/2; 1/4 2:a Samband: socialgrupp, utbildning, inkomst.
2. Fängelse 1 mån 10 %; 30 % 1:a; 25 % 3:e. Samband: socialgrupp, utbildning, inkomst.
3. Böter 2 000 + skyddstillsyn 20 %; 20 % 1:a och 1/4 2:a.
4. Körkortsåterkallelse 1 år 20 %; 30 % 2:a och 25 % 3:e
5. Böter 2 000 kr 2/3.

Resultatet av de här redovisade undersökningarna måste tolkas med stor försiktighet. Det har t. ex. inte varit möjligt att närmare analysera vad de tillfrågade avser med t. ex. brottet rattfylleri. Den slutsatsen synes emellertid kunna dragas av undersökningen att de tillfrågade ej sällan förordar samhällsinsriparn med anknytning till trafiken. Vid vårdslöshet i trafik vill således 3/4 och vid olovlig körning 57 % av de tillfrågade att samhällsinsriparn skall omfatta åtgärd med trafikanknytning dvs. antingen trafikurs eller körkortsåtgärd. Detta skall jämföras med dagens rättstillämpning enligt vilken samhällsinsriparn endast i begränsad utsträckning har trafikanknytning.

Vidare är att märka att allmänheten vid en rangordning av trafikbrottsreaktionerna anser körkortsinsriparn särskilt allvarligt. Körkortsåterkallelse på sex månader anses således allvarligare än böter 2 000 kronor och körkortsåterkallelse som ej överstiger två år allvarligare än fängelse i en månad.

3.7.2 Kommitténs expertutredningar

Som tidigare anförts har kommittén funnit det nödvändigt att försöka åstadkomma en debatt bland främst kriminologer, psykologer och pedagoger om påföljdsfrågorna vid trafikbrott. Det har också varit nödvändigt att sammanfatta den internationella expertens ståndpunkt i dessa frågor.

Kommittén har därför som ett led i utredningsarbetet i september 1965 under temat

”Samhällsreaktioner vid trafikbrott” hållit ett symposium på Biskops-Arnö. Då uttalade Johansson bl. a. följande (Samhällsreaktioner s. 29):

För att straffet skall vara effektivt är det också fördelaktigt att det ligger så nära det aktuella området som möjligt, alltså i detta fall trafikområdet.

Vi använder oss vanligen av några urgamla, traditionella straffsanktioner: vi lättar på folks penningpung genom att låta dem betala böter och vi stänger in dem för en tid. I många fall är de säkert effektiva då det gäller att ge åsytat obehag. De är generellt verk samma genom att de berör centrala livsbestingelser. Finns det några andra metoder som kan begagnas när det gäller trafikbrott? Då och då har man nämnt körkortsindragningen, en åtgärd som redan prövats på många ställen. Personligen betraktar jag detta som en ändamålsenlig väg, när det gäller att åstadkomma en bestraffning av trafikförseelser. Den har så direkta relationer till bilkörning.

I anslutning härtill vill jag erinra om ett motiv för bilkörning som jag tidigare utelämnade. Vi kör bil också därför att andra människor gör det. I våra dagars samhälle är det allt vanligare att man har bil och körkort och att man kör bil. Att mer eller mindre temporärt få avstå från att köra kan därför upplevas som ett långt strängare straff än till och med avsevärda böter.

Jag har själv en son i 19-årsåldern och har fått en ganska god bild av snacket i kamratgänget. Det är verkligen skrämmande att höra, hur detta med körskicklighet är något sekundärt i förhållande till viljan att ta stora risker. En riktig sportförare tar inte risker i trafik men hans körning visar en högt driven körskicklighet. Hela den kategori av ungdomar som jag nu talar om har däremot relativt låg grad av körskicklighet och körerfarenhet, men de försöker bete sig som om de vore suveräna sportförare. Resultatet kan bara bli den höga olycksfallsfrekvensens som för närvarande föreligger beträffande de unga förarna.

Det gäller för oss att med våra sanktioner skjuta prick på denna värdering. Bilkvaddaren bör bli löjlig i stället för beundransvärd. Fängelsestraffets mest avskräckande effekt är inte alltid frihetsberövandet. Den sociala värderingen av straffet utgör kanske många gånger huvudfaktorn. Kan man mer direkt åstadkomma motsvarande effekt vid beivrande av trafikbrotten? Är det möjligt att ge

den som inte sköter sig i trafiken en effektiv prickning i socialt avseende utan att man därför behöver stänga in honom? Det skulle med andra ord vara fråga om något som uppfattas såsom starkt nedsättande inom den grupp där vederbörande själv hämtar sina värderingar. Kanske körkortsförlust, villkorligt och begränsat körstillstånd etc. för många skulle ha den effekten.

Ahlström uttalade vid samma symposium bl. a. (s. 38):

Ur rent psykologisk synvinkel syns körkortsindragning vara ett mera adekvat förfarande än t. ex. bötesstraff. Om individen med sitt trafikbeteende demonstrerar att han inte är lämplig att framföra fordon i trafik, bör rimligtvis åtgärden mot honom direkt avspegla detta förhållande, vilket bötesstraffet inte gör.

Även Thornstedt behandlade frågan vid symposiet och uttalade bl. a. (s. 42 och 45):

För det tredje kan man tänka sig att minska brottslighetens omfattning genom att tillgripa andra reaktionsformer än sådana som hör hemma i det straffrättsliga systemet. Jag tror att man i stor utsträckning bör satsa just på detta.

Vi har härnäst att granska körkortsindragningen såsom en reaktion mot trafiköverträdelser. I gällande svensk rätt låtsas man officiellt som om körkortsindragningen sker av trafiksäkerhetshänsyn, dvs. att vederbörande blir fråntagen sitt körkort därför att han inte är en tillförlitlig förare. Ibland sker emellertid indragningen mycket lång tid efter förseelsen, och då håller inte denna motivering. I själva verket är körkortsindragning till följd av trafikförseelser väsentligen ett slags straff, och det betraktas även av allmänheten som ett sådant.

Det vore emellertid säkerligen möjligt att skilja på olika former av körkortsindragning. En form av körkortsindragning kunde användas som ett disciplinstraff och innebära indragning på kortare tid. Vid sidan därav kunde man behålla den nu vanliga formen av körkortsindragning i fall där allvarligare förseelser begåtts och i sådana fall där det visar sig att vederbörande verkligen är farlig som trafikförare. Trafiknykterhetskommittén har varit inne på denna linje och föreslagit att vid trafikbrott som ej är grovt körkortsindragningen skall bestämmas till viss kortare tid och att vederbörande skall kunna få tillbaka sitt körkort utan ett nytt

förarprov. Jag undrar om man inte borde följa denna linje och utvidga möjligheterna till körkortsindragning för trafikförseelser på kortare tid – en, två eller tre månader – med rätt att återfå körkortet utan nytt förarprov. Indragningen skulle med andra ord medvetet konstrueras som en disciplinåtgärd mot den som överträtt en trafikbestämelse.

Denna tanke har, såsom framgår av kansli-rådet Simsons sammanställning, realiserats på andra håll i världen. Man tar där ifrån en bilförare hans körkort på kortare tid för att ge honom en varning.

Den särskilda frågan om undervisning i stället för straff behandlades också på Biskops-Arnö. Johansson uttalade bl. a. följande (s. 30):

Av tidsskäl måste jag nu övergå till nästa punkt, frågan om utbildningen såsom en åtgärd mot trafiksyndare. Generellt gäller att om en utbildning överhuvudtaget skall vara effektiv, måste eleven ha ett positivt behov av att lära sig någonting, det har vi redan konstaterat. Tvångsutbildning som ett straff för dem som begått trafikförseelser har många gånger diskuterats och även prövats i praktiken, kanske på ett rätt blögt sätt. Man har hänvisat regelöverträdarna till en kurs i trafikfrågor, och så har man hoppats att de skulle lära sig bli bättre bilförare.

Jag skulle vilja påstå att vi inte uppnår den önskade effekten genom en sådan utbildning, om den för eleven har negativt förtecken. Om vi skulle ge t. ex. den kategori av tuffa gossar som jag här talat om en trafikundervisning av detta slag, skulle vi antagligen bara åstadkomma en negativ inställning till de regler och principer som man försökte hamra in hos eleverna – men inte efterlevnad.

Innan man vidtar åtgärder i form av någon tvångsutbildning bör man alltså vara på det klara med att åtgärderna bara bör avse dem som behöver en undervisning och som accepterar det sätt varpå den sker. Trafiken förändras så hastigt att de flesta av oss trafikanter behöver en fortlöpande utbildning. Skulle sådan undervisning sättas in efter en trafikförseelse måste vi emellertid ta bort straffmomentet i undervisningen. I stället bör den utformas som en positiv åtgärd från samhällets sida. En utbyggnad av t. ex. det amerikanska systemet med möjlighet till regelbundet upprepade körkortsprov och ett aktualiserande härav efter förseelser vore t. ex. tänkbart.

Jag är tveksam om värdet av varje tvångsvis föreskriven utbildning. Den följer inte vanliga principer för hur man effektivt lär och korregerar människor. Jag är därför mest böjd att säga nej till sådana åtgärder i samband med trafikföreseelser, tills vi vet mera. Men här är plats för kanske mycket fruktbara experiment för pedagoger.

Ahlström uttalade i samma fråga (s. 37):

Om mina tankar runt de fixerade reglerna och de med säkerhetsmarginaler förknippade reglerna är korrekta, så är det knappast troligt att ett behandlingsprogram, som syftar till att öka kunskapen om de nuvarande fixerade reglerna för trafiken, skulle – under nuvarande betingelser – ha några större effekter på trafiksäkerheten annat än i enstaka fall. Dels tycks nämligen tillgängliga experiment och polisens erfarenhet visa att efterlevnaden av de fixerade reglerna är god – det gäller t. ex. efterlevnaden av hastighetsbegränsningen – dels tycks frågan om säkerhetsmarginalen vara den mest kritiska för trafiksäkerheten. Behandlingsprogrammet borde därför snarare inrikta sig på dessa marginaler och individens benägenhet att reducera dem.

Ett sådant program – tror jag – bör demonstrera för individen under realistiska betingelser hur stora säkerhetsmarginalerna måste vara. När jag nu säger realistiska betingelser så menar jag betingelser i stil med dem som professor Johansson använt i fråga om mörkerkörning. Få människor har verkligen haft möjlighet att uppleva hur lång t. ex. en stoppsträcka vid en viss hastighet är. En måttangivelse på 80 eller 100 meter säger så lite, och sådana uppgifter kan man varken minnas någon längre tid eller utnyttja i verkliga trafiksituationer, men en konkret upplevelse av det under olika betingelser och med jämna mellanrum har en betydligt starkare effekt.

För att ett sådant träningsprogram skall ha en mera långsiktig effekt räcker det sannolikt inte bara med träning. Med hänsyn till den tendens som säkerhetsmarginalerna kan antas ha att krympa under realistiska och icke-övervakade trafikförhållanden, erfordras sannolikt ytterligare åtgärder som påverkar krympningsbenägenheterna på längre sikt. Dessa åtgärder bör således syfta till en attitydpåverkan. Denna attitydpåverkan är också viktig med hänsyn till hur programmet uppfattas. En negativ inställning till programmet leder inte till någon motivation att lära. Det finns många olika sätt på vilket en dylik attitydpåverkan kan ske. De gruppdiskussioner

som förekommer på vissa håll i USA i anslutning till trafiköverträdelser, kan t. ex. arrangeras så att en sådan påverkan inträffar.

Träningsprogram av detta slag kan – föreställer jag mig – ha störst effekt på yngre personer. Dels verkar det sannolikt att risktagningen och krympningen av säkerhetsmarginalerna är mest markerad hos de yngre. Dels har de yngre förarna haft mindre möjligheter att göra erfarenheter som är analoga med dem som de kommer att göra under träningsprogrammet. Slutligen torde det vara betydligt svårare att bryta beteenden hos äldre personer, då vanorna blir fastare med ökad körerfarenhet. För att ett träningsprogram skall ha lika stor effekt på en äldre person skulle som regel programmet behöva vara intensivare och utsträckt över längre tid.

Allmänhetens inställning till en behandlingsmetod av det slag som jag skisserat kan tänkas variera med formerna för dess utförande. Motivationen för träningsprogrammet, dvs. den ansträngning som behandlingsklientelet uppvisar under träning och den effekt på längre sikt som programmet kommer att få, måste bli lägre om programmets omfattning är i förväg fixerad än om ett visst mål i fråga om kunskaper och färdigheter är fastställt. I det senare fallet ligger det i elevens eget intresse att ådagalägga största möjliga ansträngning för att förkorta programmet. Motivationen för programmet måste också antas vara minimal, om körkortsindragning inte samtidigt sker. I allmänhet tycks inställningen till körkortsindragning vara att straffet är synnerligen kännbart, bl. a. är det ju också många gånger ekonomiskt mycket betungande. Det förefaller därför rimligt att anta att motivationen för träningsprogrammet blir maximal, om programmets omfattning har inverkan på längden på körkortsindragningen.

Om det av olika skäl ter sig nödvändigt att differentiera längden på körkortsåterkallelsen med t. ex. kortare tid för enklare trafikbrott, längre tid för gravare sådana, verkar det vara en psykologiskt sund princip att endast fixera minimigränser för tiden för återkallelsen och låta maximitiden dikteras av den omfattning träningsprogrammet kan kräva i enskilda fall. Träningsprogrammet får därigenom inte karaktären av straff utan karaktären av rehabilitering eller undervisning, nämligen den undervisning som fordras för att göra föraren tillfredsställande trafiksäker på nytt. Det är just denna karaktär som man vill få fram om effekterna skall bli gynnsam-

ma för trafiksäkerheten på längre sikt.

En behandlingsmetod av denna rehabiliteringskaraktär lämpar sig naturligtvis inte för alla former av trafikbrott. Det är uppenbart att t. ex. sådana brott som smitning och olovlig körning förutsätter en annan form av behandling. Detsamma gäller rattonykterhet. En differentiering av åtgärderna med hänsyn till karaktären av brottet är alltså nödvändig.

Ett träningsprogram av det slag som jag grovt skisserat bör ju kunna studeras empiriskt på speciellt valda grupper av trafikanter – inte enbart på trafiksyndare. Därvid kunde man studera dess effekt vid olika utformning av programmet och vid olika utformning av den attitydpåverkan som jag tror är nödvändig att koppla till programmet. Även om sådana undersökningar är metodiskt besvärliga, tror jag att de kan vara ytterst värdefulla. Det förefaller också rimligt att tänka sig att resultaten från dylika undersökningar har aspekter som går vidare än till behandlingsmetoderna vid trafikbrott, nämligen till lagöverträdare av annan karaktär.

Thornstedt anförde i fråga om rehabiliteringsmöjligheterna bl. a. (s. 46):

Däremot är jag inte övertygad om lämpligheten av det tillvägagångssätt som docent Ahlström föreslog, nämligen att man i sådana fall skulle dra in körkortet på viss minimitid och låta vederbörande få tillbaka det sedan han "rehabiliterats" genom trafikutbildning av något slag. Uppslaget är i och för sig tilltalande, men vi vet hur det i praktiken blir med administreringen av påföljder av denna typ. För internering gäller ju en minimitid och en maximitid, och den internerade skall släppas när han anses som socialt anpassad. I fråga om ungdomsfängelse finns liknande bestämmelser. Det har emellertid ganska snart blivit fråga om ett mycket schematiskt förfarings sätt: vederbörande släpps när minimitiden har gått ut, om han skött sig under anstaltstiden, även om man inte tror att han är resocialiserad. Troligen skulle det också i praktiken vara svårt att finna på någon metod för att konstatera när den dömde är rehabiliterad som bilförare, och man skulle därför snart utbilda en praxis som innebar att vederbörande ansågs rehabiliterad efter en viss bestämd tids trafikutbildning. Även om det fanns skäl att anta att någon viss förare inte blivit rehabiliterad efter denna tid, skulle man nog tycka synd om honom och låta honom få tillbaka körkortet efter samma utbildningstid som andra människor. Dessutom är det svårt att tro på effektiv tra-

fikutbildning, särskilt om den skulle bedrivas i större skala inom hela landet. Bristen på skickliga "trafikrehabiliterare" skulle säkerligen bli mycket besvärande.

Undervisnings- och rehabiliteringstanken stod också i förgrunden vid det internationella forskarsymposium som kommittén anordnat tillsammans med Svenska Försäkringsbolags Riksförbund. Således behandlar Tallqvist problemet i SOU 1971:81 s. 95. Han förordar övergång från ett system med uteslutning av vissa förare från trafiken till ett system som med utbildning syftar till förbättring. Åtgärder måste sättas in redan innan trafikanten förlorar sitt körkort.

3.7.3 Utländska förhållanden

Eftersom kommittén i annan form (se Samhällsreaktioner s. 175 och 197) redan gjort sammanfattande redovisningar av utländsk rätt skall här endast visas på några allmänna karakteristika i de tendenser till ett mera nyanserat reaktionssystem som finns. Främst skall intresset riktas på skillnader mellan vår egen lagstiftning och den utländska rätten.

En anmärkningsvärd skillnad mellan svensk rätt och utländska förhållanden finner vi redan däri att det utomlands praktiskt taget genomgående sker en samordning mellan den allmänna påföljden och körkortspåföljden på det sättet att beslut om båda dessa ingripanden fattas samtidigt och av samma organ. Detta gäller i både Väst- och Östeuropa samt i t. ex. USA, Japan och Kanada, dvs. de länder där trafiken nått störst intensitet. I Västeuropa är det endast Grekland, Norge, Schweiz och Österrike som har en annan ordning. Det norska systemet bygger därtill på en viss samordning av brottmålsprocessen och körkortsfrågan. Har interimistiskt körkortsingripande beslutats i anledning av trafikbrott, prövar nämligen allmän domstol efter två veckor om beslutet skall få bestå. I Österrike har förslag framlagts om en samordning av beslutsfattandet.

Det finns också en tendens att använda körkortsingripande som en straffrättslig påföljd. Som exempel på detta kan nämnas att

körkortsingripande utgör bistraff i flera länder t. ex. i Polen och att, som redan nämnts i annat sammanhang, för några år sedan en särskild form av körkortsåtgärd — Fahrverbot — infördes som bistraff i Västtyskland.

Under senare år har också i ökad utsträckning den tanken vunnit gehör att samhället bör genom undervisning, behandling eller andra likartade åtgärder söka göra trafikbrottslingarna mera skickade att uppträda i trafiken. Denna utveckling är, som framgår av betänkandet ”Den mänskliga faktorn i vägtrafiken”, mest uttalad i USA. Likartade tendenser finns emellertid också i t. ex. England, Israel, Kanada och Västtyskland.

Sammanfattningsvis torde kunna sägas att internationellt finns en begynnande utveckling i den riktningen att mera nyanserade metoder används.

3.8 *Kommitténs reformprogram för samhällsreaktionen vid trafikbrott*

3.8.1 Allmänna synpunkter

Som tidigare framhållits utgör samhällsreaktionen vid trafikbrott en av de faktorer som bestämmer handlandet i trafiken. Det är emellertid viktigt att framhålla att samhällsreaktionen inte får och inte heller kan behandlas som en isolerad företeelse, ett förhållande som inte torde ha tillmätts tillräcklig betydelse.

Kommitténs fortsatta överväganden måste också läsas mot bakgrunden av vad tidigare uttalats om t. ex. trafikregelsystemets funktion, trafikövervakningens utformning, trafikanternas fostran till medlemskap i det moderna samhället, trafikbrottsbegreppet, frågan om trafikdomstolar, vikten av reklam och av att söka vinna större förståelse för trafikregelsystemet i vidaste mening, upp-täcktsrisken etc. Skolorna skulle därtill t. ex. genom en kraftigare satsning på trafikfostran kunna medverka till en bättre trafikdisciplin.

Utgångspunkt för de fortsatta övervägandena är att vissa handlingar i trafiken kräver någon form av samhällsingripande och att, för att sådant ingripande skall kunna ske,

dessa handlingar även i fortsättningen juridisk-tekniskt kommer att betecknas som brott. I detta sammanhang bortses från att vissa handlingar, som f. n. betecknas som brott, i framtiden torde kunna avkriminaliseras och endast beivras genom en avgift. Problemet är således främst hur vi skall utforma reglerna om samhällets ingripanden mot dem som gjort sig skyldiga till trafikbrott på ett sådant sätt att vi får en optimal trafiksäkerhetseffekt.

Som tidigare redovisats har de grövre formerna av samhällsingripande svåra sociala konsekvenser för den enskilde och därmed också för samhället. Det försvårar, i vissa fall kanske omöjliggör, för den som drabbas att ta sig ur kretsen av avvikande. Från dessa synpunkter är det ett starkt intresse att så långt möjligt undvika frihetsstraff och i varje fall längre tids körkortsåterkallelse. Reaktionssystemet skall med andra ord utformas så att det så långt möjligt förhindrar att trafikanterna kommer i den situationen att beslut om frihetsberövande och körkortsåterkallelse måste meddelas. Emellertid är detta inte enbart en uppgift för de brottsförebyggande organen. Även i reaktionssystemet måste byggas in spärrar som redan i ett tidigt skede ger trafikanterna information om konsekvenserna av fortsatta avvikelser från trafikens regelsystem. Genom olika stödåtgärder måste samhällsorganen försöka hjälpa trafikanten att få behålla körkortet.

Dagens reaktionssystem ifråga om körkortsingripande har den allvarliga bristen att det långvariga körkortsingripandet ofta sker utan föregående åtgärder från samhället. Informationen om anteckningar i körkortsregistret är bristfällig. Många trafikanter känner ej till att sådana anteckningar görs. Körkortsvarningen är en renodlat administrativ åtgärd. Samhället gör i samband med varningen intet försök att genom rehabilitering eller på annat sätt förhindra att utvecklingen för trafikanten går vidare mot körkortsåterkallelse.

En annan invändning som kan framföras mot nuvarande system är att samhällsåtgärderna — böter, fängelse och körkortsåter-

kallelse — är av för repressiv natur. Trafikanten får återvända i trafiken efter fängelsestraff och kanske två års körkortsåterkallelse utan att något gjorts — utöver kravet på nytt förarprov — för att se till att han efter samhällsingripande är en bättre trafikant. Ingreppet är inte inriktat på förbättring.

En ytterligare invändning mot reaktions-systemet är att själva beslutsprocessen ter sig oförståelig och inkonsekvent. Trafikanten blir föremål för samhällsingripande vid två olika tillfällen och ges därmed intrycket att han straffas två gånger för samma sak.

I detta avsnitt skall kommittén mot bakgrunden av det sagda närmare överväga några mera allmänna synpunkter på påföljdssystemet. För detaljförslagen hänvisas till special-motiveringen till lagen om körkort.

3.8.2 Kan körkortsingripande användas för att hindra trafikbrott?

Det kan förefalla märkligt att vi inte redan använt oss av de möjligheter, som ett effektivt påföljdssystem erbjuder för en höjd trafik-säkerhet. Desto angelägnare är det att nu söka åstadkomma ett så adekvat och effek-tivt reaktionssystem som möjligt. Det torde då stå klart att körkortsingripandet måste in i bilden på ett helt annat sätt än för närvarande för att påföljdssystemet skall bli effek-tivt.

Anledningen till att i vårt land i motsats till många andra länder denna trafiksäkerhetsåtgärd ännu inte vidtagits torde främst kunna sökas i att man hitintills ansett sig böra göra en skillnad mellan egentliga straff och den särskilda rättsverkan av brott som utgör den från juridisk synpunkt formellt riktiga be-nämningen på körkortsingripande. Detta har således hindrat en användning av körkorts-ingripande som ett *direktivapen* i kampen mot trafikbrotten.

Vidare har denna juridiska skillnad i fråga om straffets och körkortsåtgärdens natur ut-gjort ett hinder för en från trafiksäkerhets-synpunkt eljest motiverad *samordning* av de båda åtgärderna. Belysande för den diskus-

sion som förts är den redovisning av tillgäng-ligt material som gjorts i 1957 års trafiknyk-terhetskommittés betänkande Nykterhet i trafik (SOU 1963:72 s. 153 ff). Trafiknyk-terhetskommittén har sammanfattat syn-punkter i denna fråga bl. a. under rubriken "Straffreaktion och körkortsreaktion: sam-ordning eller åtskillnad?" Kommittén uttalar bl. a. följande:

En samtidig handläggning av frågorna om straff och om körkortsåterkallelse skulle medföra en *samordning av de olika åtgärder-na i anledning av brottet*. Att detta innebure en väsentlig fördel har ofta hävdats. Syn-punkten har understrukits i de direktiv, som lämnats kommittén, liksom av riksdagen 1957 och 1958, som särskilt framhållit, att domstolen vid straffmätningen borde kunna taga hänsyn till det men den dömde lider genom förlusten av körkortet.

För trafiknykterhetskommitténs vidare motivering hänvisas till betänkandet. Kom-mitténs slutsats blev emellertid att övervä-gande skäl talade för att körkortsreaktionen och det allmänna straffet borde beslutas samtidigt.

Trafiknykterhetskommitténs betänkande har remissbehandlats. För en detaljerad redovisning av remissmaterialet hänvisas till en inom justitiedepartementet upprättad pro-memoria. Sammanfattningsvis kan sägas att remissinstanserna hade delade meningar. Åt-skilliga framhöll att körkortsindragning inte är en åtgärd av principiellt annan karaktär än de påföljder som domstolarna normalt har att tillgripa. Bland de till förslaget om över-flyttning till domstol av återkallelsebeslut negativt inställda remissinstanserna ansågs det förhållandet, att den enskilde ofta upp-fattar körkortsreaktionen som en ytterligare straffpåföljd, inte böra inverka på frågan om körkortsåterkallelsens rättsliga natur. Denna avgörs i stället, sägs det, av att körkortsreak-tionen från samhällets synpunkt är en skyddsåtgärd.

I diskussionen har det i och för sig inte gjorts gällande att körkortsåterkallelse inte skulle vara ett lämpligt och från trafiksäker-hetssynpunkt effektivt vapen i kampen mot

trafikbrotten. Emellertid har tanken på körkortsåterkallelse som en brottspåföljd avvisats med åberopande av att körkortsåterkallelsen kräver en helhetsbedömning av trafikantens lämplighet som bilförare. Hänsyn kan således enligt denna uppfattning inte enbart tas till trafikbrottet när körkortsreaktionen bestäms.

Sådana uttalanden bygger enligt kommitténs mening delvis på en missuppfattning av syftet med det moderna påföljdssystemet sådant detta bl. a. kommer till uttryck i brottsbalken. I ett modernt straffrättsligt tänkande är det förvisso inte enbart brottsart som avgör påföljden. Det torde inte kunna hävdas att den straffrättsliga påföljden överlämnande till särskild vård (t. ex. slutna psykiatrisk vård) skall beslutas enbart med hänsynstagande till brottet och utan beaktande av brottslingens person. Brottsart är inte ensamt avgörande för valet av påföljdsform. Den närmare utformningen av påföljden, t. ex. behandlingens art och behandlingstidens längd, sker utifrån andra överväganden än brottsartens svårhetsgrad.

Det måste således framhållas att principiella eller teoretiska utgångspunkter inte kan tas till intäkt för den ståndpunkten att körkortsåterkallelsen inte kan inordnas i det traditionella påföljdssystemet. Självfallet kan det emellertid tänkas att det finns andra, t. ex. praktiska, invändningar mot en sådan lösning.

Det kan i detta sammanhang finnas anledning undersöka om det även i verkligheten förhåller sig på det sättet att frågan om trafikbrottets svårhetsgrad är en fråga som inte har något direkt samband med körkortsåterkallelsebeslutet. Har det med andra ord visat sig möjligt att vid avgörandet av körkortsfrågan enbart se till trafikantens trafikfarlighet?

Den fråga som skall besvaras är då: Vad är det som avgör svårhetsgraden i ett trafikbrott? För de egentliga trafikbrotten, t. ex. brott mot trafikbrottslagen och vägtrafikförordningen, är nästan genomgående brottsartens trafikfarlighet avgörande för straffskalan och därför också för straffmätning. Anledning till att vi bedömer t. ex. rattfylleri och grov

vårdslöshet i trafik särskilt strängt är naturligtvis att vi anser den som begått dessa brott särskilt farlig från trafiksäkerhetssynpunkt.

Fråga uppkommer då om det vid körkortsåterkallelsefrågans prövning görs eller kan göras någon individuell bedömning av t. ex. den enskilde rattfylleristens trafikfarlighet. Redan lagstiftaren lägger vissa hinder i vägen för en s. k. renodlad individuell trafiksäkerhetsbedömning av olika rattfyllerister. Som exempel härpå kan nämnas att det förutsätts att en person som begått ett trafiknykterhetsbrott och som har under 0,8 promille (se 34 § första stycket VTF) är mindre trafikfarlig än en person som har haft en alkoholkoncentration, som överstigit detta tal. Som framgår av redovisningen för gällande rätt (3.1) är i viss utsträckning enligt föreskrifter i VTF återkallelsetidens längd direkt beroende av trafikbrottets svårhetsgrad.

Det är också av intresse att undersöka om det i praktiken föreligger något samband mellan straffets höjd och beslutet om körkortsåtgärd.

Några mindre undersökningar har gjorts i denna fråga. Jur.stud. Lars-Erik Sojdelius har således i en uppsats i tillämpade studier avseende ämnet straffrätt vid Uppsala universitet närmare undersökt 66 domar angående vårdslöshet i trafik som inkommit till länsstyrelsen i Uppsala län under år 1965. Vidare har Lennart Fogel och Göran Larsson vid kriminalvetenskapliga institutet vid Stockholms universitet utfört en undersökning avseende återkallelseärenden vid överståthållarämbetet och länsstyrelsen i Stockholms län år 1966.

Vid bägge undersökningarna har man funnit ett samband mellan straffmätning och körkortsingripande. Samtidigt har man funnit att domstol och länsstyrelse i viss utsträckning har olika uppfattning om olika brottstypers svårhetsgrad.

Kommittén har inte gjort någon egen undersökning i denna fråga. De utförda mindre undersökningarna har nämligen inte gett kommittén någon anledning att revidera sin uppfattning att enligt gällande rätt brottsartens svårhetsgrad i princip blir bestämmande vid

avgörande av både brottspåföljden och körkortsreaktionen. Den principiella åtskillnad som förordats t. ex. i en del remissyttranden över trafiknykterhetskommitténs betänkande finns således ej idag.

Det förhållandet att brottets svårhetsgrad anses stå i ett direkt samband med trafikantens trafikfarlighet kan förvisso kritiseras. Det är inte alltid självklart att en person som gjort sig skyldig till rattfylleri är trafikfarligare än en person som gjort sig skyldig till rattonykterhet. Å andra sidan har vi i dagens system inte någon bättre och mera adekvat omständighet att lägga till grund för våra ställningstaganden. Tills vidare har man alltså att utgå ifrån att trafikbrottets svårhetsgrad kommer att ha en avgörande betydelse för längden av körkortsingripandet.

Svårigheterna att avgöra körkortsfrågan från andra än rent straffrättsliga synpunkter visas också av statistiken över körkortsåtgärdernas fördelning på olika körkortsåterkallelsegrunder. Härvid skall beaktas att trafikbrotten och särskilt trafiknykterhetsbrottet fått en helt dominerande roll trots att det i olika lagstiftningssammanhang understrukits vikten av att även andra trafiksäkerhetsfaktorer än de rent straffrättsliga skall tillmätas vikt. Som framgår av redovisad statistik (3.1 och 10.5) är körkortsåterkallelse på grund av rattfylleri och rattonykterhet helt dominerande (60–70 % av samtliga fall). Det torde knappast kunna göras gällande att det med hänsyn till olika faktorer betydelse från trafiksäkerhetssynpunkt är motiverat med denna totala dominans av trafiknykterhetsbrotten bland återkallelsegrunderna.

De nu redovisade synpunkterna avser endast att visa att det varken från praktisk eller principiell synpunkt är möjligt att skilja de synpunkter som ligger till grund för strafflagstiftningen från de grunder som avgör körkortsfrågan. Snarare är det, som redan tidigare påpekats, så att vid vissa straffrättsliga påföljder, t. ex. överlämnande till särskild vård, finns inte alls samma karaktär av straffmätning som vid avgörande av körkortsåterkallelsetidens längd. Detta visas bl. a. av att redan bestämmelserna i 33 § VTF graderar ti-

den för körkortsåterkallelsen efter brottets svårhetsgrad.

Det torde för allmänheten och inte minst för den som drabbas av en körkortsåterkallelse vara svårt att inse, att det föreligger principiell skillnad mellan en straffpåföljd i lagstiftarens mening och ett ingripande mot körkortet.

Kommittén anser att frågan om användningen av körkortsingripandet måste avgöras utifrån trafiksäkerhetssynpunkter och att kravet på teoretiska distinktioner mellan olika slags samhällsingripanden inte får tillmätas en avgörande vikt. Den fråga som skall ställas är: Kan vi genom en användning av körkortsvapnet få fram ett effektivare och mera trafiksäkerhetsfrämjande påföljds-system? Svaret på frågan måste rimligen bli jakande.

Ett körkortsingripande är, samtidigt som det är en adekvat påföljd för ett trafikbrott, ett djupgående ingripande för den enskilde. Det medför ofta ekonomiska konsekvenser, som är väsentligt större än de som orsakas av de traditionella straffpåföljderna. (Se härom Klettes utredning.) Körkortsåterkallelsen medför också i övrigt ett kraftigt ingrepp i den enskildes livsföring.

Körkortsåterkallelserna skulle samhälls-ekonomiskt komma att utgöra en stor belastning om ett betydande antal personer skulle tvingas att byta arbetsanställning och genomgå omskolning i anledning av körkortsåterkallelsebeslut. Synpunkten att samhälls-ekonomiska aspekter bör beaktas, då det diskuteras om i vilken utsträckning fängelsestraff skall användas, kan med väl så stor skärpa anläggas på körkortsåterkallelserna.

Sammanfattningsvis kan sålunda sägas att ingripande mot körkortet utgör ett effektivt och adekvat vapen i kampen mot trafikbrotten. Från trafiksäkerhetssynpunkt är det därför nödvändigt att vi även i vårt land — i likhet med vad som redan i stor utsträckning skett utomlands — försöker göra våra straffpåföljder mera effektiva genom att använda körkortsreaktionen som en "påföljd". Kommittén ansluter sig således principiellt till de tankar som utvecklats i tilläggsdirektiven den

6 november 1970 (se s. 25). I specialmotiveringen kommer kommittén att redovisa de praktiska konsekvenser som följer av detta principiella ställningstagande (3:1 3 KL).

3.8.3 Värderingen av olika trafikbrott

I det nuvarande systemet för samhällsreaktion vid trafikbrott har lagstiftaren endast i begränsad utsträckning gett någon vägledning för en jämförelse mellan svårhetsgraden av olika trafikbrott. De tidigare redovisade (3.8.2) undersökningarna av Sojdelius samt Fogel och Larsson tyder på att domstolar och körkortsmyndigheter har olika uppfattningar vid värderingen av svårhetsgraden i olika typer av trafikbrott. Vid en konferens mellan domare vid Stockholms rådhusrätt och jurister från länsstyrelsen i Stockholms län, som tillkommit på kommitténs initiativ, visade det sig emellertid finnas en god överensstämmelse i uppfattningarna. Bedömningen varierade dock i fråga om vissa brott, t. ex. bristfälliga bromsar.

Kommittén har inte undersökt om det finns skillnader också mellan de allmänna domstolarna, men kommittén vågar ändå anta att så är förhållandet. I fråga om länsstyrelserna har länsassessor H. Folkesson i maj 1966 verkställt en undersökning av 21 körkortsmyndigheters bedömning av olika körkortsfall. Denna undersökning visar att olikheter förekommer i bedömningen mellan olika länsstyrelser (se Folkesson, s. 19–66). Olikheter i praxis har tidigare uppmärksamats av JO (1955 s. 296 f).

Olikheterna i bedömningarna är i och för sig inte anmärkningsvärda. Lagstiftningen ger som tidigare anförts ofta inte någon avgörande ledning för ställningstagandet. Det är objektivt sett omöjligt att klarlägga om t. ex. körning mot rött ljus är farligare eller mindre farligt än ett hastighetsöverskridande på 20 kilometer.

Det är naturligtvis önskvärt att olikheter i bedömningen så långt möjligt undviks. Det är ett elementärt rättssäkerhetskrav att värdering av olika trafikbeteenden är likartad i

hela landet.

Det måste anses möjligt att genom olika åtgärder förbättra nuvarande förhållanden. Genom det s. k. pricksystemet kan skapas grunder för en större jämnhet i värderingen av olika trafikbrott. Ett samtidigt avgörande av straff och körkortsfrågor skulle också ge större enhetlighet, bl. a. därför att utredningsmaterialet blir detsamma för bägge avgörandena. Vidare är utbildningen på trafikjuridikens område eftersatt. Kommittén kommer att behandla denna sistnämnda fråga i ett särskilt avsnitt (6.2).

3.8.4 Rehabilitering i stället för straff?

Kommittén har övervägt i vad mån det är möjligt att som ett mera normalt led i behandlingen av vissa trafikbrottslingar förordna att trafikanten skall genomgå t. ex. viss undervisning eller erhålla viss behandling. Vi har redan f. n. i viss mån ett embryo till en sådan bestämmelse i 33 § 1 mom. VTF, där det sägs att länsstyrelsen under vissa särskilt angivna förutsättningar kan förelägga en förare att inkomma med nytt kompetensbevis. Detta stadgande tillämpas emellertid mycket sällan. (Jfr. JO:s ämbetsberättelse 1965 s. 531 ff.)

Här skall sålunda övervägas om och hur rehabiliteringstanken kan föras in vid samhällsreaktion i anledning av trafikbrott. Det bör övervägas om en rehabilitering får någon effekt för trafiksäkerheten. Den redovisning som lämnats angående olika undersökningar – främst i USA – synes ej ge något entydigt svar på frågan om den trafiksäkerhetsfrämjande effekten av olika sätt att genom undervisning och likartade metoder söka påverka trafikanter som gjort sig skyldiga till trafikbrott. De olikartade resultat som erhållits torde vara svåra att bedöma, inte minst därför att sättet för behandlingen varierar kraftigt mellan olika stater och olika institutioner. Dock må framhållas att under den senaste tiden¹ de instrument som används

¹ Se Simson, H, The state of "the state of the art of driver improvement", Psykologiska institutionen, Uppsala, 1972.

framförallt i Kalifornien synes ha nått en sådan förfining att avgörande trafiksäkerhetseffekter uppnåtts.¹

I Kalifornien har sålunda genomförts ett experiment för att utveckla tekniken vid undervisningen och behandlingen av fordonsförare. Mer än 15 000 förare deltog i experimentet. Dessa indelades i åtta experimentgrupper och en kontrollgrupp. Experimentgrupperna behandlades olika. Således fick någon grupp varningsbrev, en annan individuella samtal och en tredje grupp gemensamma samtal i grupp. Resultatet visade särskilt för män som deltagit i gruppsamtal en påtagligt minskad olycksfrekvens. Således minskades olycksfrekvensen med 2,2 per år för varje hundratal förare som deltagit i sådana samtal. Det beräknades att experimentet härigenom i denna del medförde en nettokostnadsbesparing per år på 3,7 miljoner dollar.

Undervisning och information anses allmänt vara ett sätt att förbättra trafikanterna. Denna uppfattning ligger bakom utbildningen i trafikskolorna och den efterutbildningen som bedrivs t. ex. av motororganisationer. En stor del av trafiksäkerhetskampanjerna bygger på den förhoppningen att ökade upplysningar och därmed ökade kunskaper om trafikregler, trafikfaror osv. har en positiv effekt på trafiksäkerheten. Utförda undersökningar synes dock visa, att denna information ej når ut till alla trafikanter. Det finns anledning räkna med att bland dem som bryter mot trafikreglerna finns många som tillhör gruppen av svårnådda trafikanter. En undervisning i denna grupp kan därför förväntas vara särskilt betydelsefull.

I nu gällande bestämmelser om trafikpåföljder ligger inte något positivt. Bötesstraffet, fängelsestraffet eller körkortsåterkallelsen innehåller inte några rehabiliterande moment utan får ses som repressiva åtgärder. Det är naturligt att vi också inom trafikrätten försöker komma bort från ett renodlat strafftänkande. Tanken på undervisning och rehabilitering ligger därvid mycket nära. Som framhållits – inte minst av Johansson i hans tidigare refererade uttalande (se s. 100) – så gäller det emellertid att få *ett positivt*

svar hos den undervisade för att undervisningen skall få någon effekt. Den undervisade måste alltså tjäna på att lära sig någonting under undervisningen. Häri synes ett av de stora problemen ligga och kanske också en del av förklaringen till de olika resultat som erhållits vid undersökningar i USA.

Mot bakgrunden av dessa överväganden och med tanke på den internationella utvecklingen anser kommittén att övervägande skäl talar för att det på ett eller annat sätt bör öppnas vägar för införande av undervisning som en behandlingsform vid trafikbrott.

Hur skall då undervisningen inordnas i det rättsliga systemet? Till att börja med torde man böra fastslå att man inte skall använda undervisning som ett rent straff. Domstolen eller annan myndighet skall inte besluta att vederbörande skall bevista undervisning i visst antal timmar. En sådan form av trafikundervisning har sannolikt inte några större möjligheter att positivt påverka trafikanterna.

Ett alternativ är att *domstolen dömer till ett villkorligt bötesstraff.* I domen skulle i sådant fall sägas att "den tilltalade döms till 1 000 kronor i böter. Dessa böter behöver emellertid ej betalas om den dömde senast inom t. ex. tre månader inger bevis om att han godkänt genomgått särskild trafikutbildning." Ett domslut av detta innehåll går dock inte att förena med vår nuvarande straffprocessrätt. Kommittén har inte ansett att det finns tillräckliga skäl för att i detta sammanhang föreslå lagändring för att här möjliggöra den nu antydda straffvarianten.

I USA sägs att den alternativa metoden används därför att bötesstraffet träffar så olika, för somliga betyder det ingenting att bli dömd till böter, för andra betyder det mycket. Det skulle därför närmast vara sådana för vilka bötesstraffet betyder mycket, som skulle kunna tänkas ha motivation för att delta i ett undervisningsalternativ. Som exempel på sådana trafikanter kan nämnas folkpensionärer, värnpliktiga etc. för vilka bötesstraffet i vissa lägen kan synas för hårt.

¹ Se även bl. a. Traffic Safety 71 (1971):8 s. 22.

Även i dessa fall torde det emellertid enligt kommittén kunna anses tveksamt om undervisningsalternativet medför några mera påtagliga fördelar.

Ett annat alternativ är att låta undervisningen ingå som ett tvångsmässigt led i en villkorlig körkortsåterkallelse. Det torde emellertid finnas goda möjligheter att försöka påverka den som erhållit villkorlig återkallelse att frivilligt delta i fortbildning. Om trafikanten ej deltar i en föreslagen fortbildning och även i övrigt visar bristande samarbetsvilja kan förverkande av den villkorliga återkallelsen vara ett verksamt alternativ.

Även i övrigt torde undervisningen ha sina största möjligheter att få en positiv effekt om den knyts an till körkortsåterkallelsen. Kritik kan enligt kommittén riktas mot det sätt på vilket rehabiliteringsmomentet f. n. är upplagt för dem som efter körkortsåterkallelse skall söka nytt körkort. Det kan synas märkligt att vi erbjuder dessa trafikanter med ofta långvarig trafikerafarenhet samma utbildning som en person som för första gången önskar förvärva körkort.

En fråga som kommittén särskilt övervägt är därför om inte den som söker körkort efter körkortsåterkallelse bör underkastas en speciell form av prov med ett rehabiliterande inslag. Man kan också tänka sig att som ett obligatorium införa en särskild teoretisk undervisning för dessa fall som en förberedelse för återinträde i trafiken. Vid en sådan undervisning kan det övervägas att dela upp dessa körkortssökande i olika trafikantkategorier. Man bör t. ex. inte meddela samma undervisning för den som gjort sig skyldig till rattfylleri som för den som gjort sig skyldig till upprepade trafikförseelser av ordningskaraktär. Särskild undervisning kan övervägas för den som gjort sig skyldig till upprepade vårdslösheter i trafik. Dessutom kan det finnas anledning till alternativa undervisningsprogram för yngre och äldre förare.

En lösning efter detta alternativ kan lagtekniskt erhållas genom att speciella krav anges i förarprovet för den som söker nytt körkort efter återkallelse. Det kan här över-

vägas en differentiering efter olika återkallelsegrupper. Även beträffande den som förlorat sitt körkort av medicinska skäl kan det finnas anledning ställa skärpta krav på den undersökning som skall krävas vid körkortsansökan.

Ett fjärde alternativ där undervisningstanken får ett utrymme är att man — ev. för vissa typer av återkallelsefall — låter ett godkännande vid undervisning medföra en förkortad återkallelsetid. Kommittén har i annat sammanhang förordat ett införande av kortare körkortsåterkallelsetider, t. ex. en månad. Om detta förslag godtas synes det närmast självklart att trafikanten i dessa fall i allmänhet skall återfå sitt körkort utan att nytt förarprov av konventionell typ behöver genomföras. Även här synes det emellertid möjligt att göra ett specialinriktat förarprov till villkor för att återkallelsen ej skall bli av längre varaktighet. Kommittén kommer att i specialmotiveringen närmare utveckla sin syn på hur undervisningen skall ges ett utrymme i reaktionssystemet.¹

Kommittén har också övervägt vilka organ som lämpligen bör handha denna trafikundervisning. I ett särskilt avsnitt behandlar således kommittén frågan om ett statligt sakkunnigorgan för körkortsfrågor (4.3.2). Det är naturligt att detta organ får en central plats i trafikundervisningssystemet. Kommittén anser emellertid att här finns stora möjligheter att även utnyttja de frivilligorganisationer, som redan nu är verksamma på trafikutbildningens område. Såväl NTF som motororganisationerna har inför kommittén uttalat sitt intresse för att medverka i ett fortbildningsprogram. Kommittén utgår från att även t. ex. ABF och Medborgarskolan kan inlemmas i ett sådant program. Detsamma gäller de kommunala yrkesskolor som redan nu ger avancerad trafikundervisning för yrkeschaufförer.

¹ Se även SOU 1972:72 s. 163.

3.8.5 Vilka brott skall beivras genom körkortsingripande?

Av tidigare redovisning framgår att körkortet har en stor social betydelse för den enskilde. Det förhållandet får inte tagas till intäkt för att hävda att sociala skäl skall vara avgörande då ställning tas till frågan om återkallelse skall ske. Däremot måste med hänsyn till denna frågas stora vikt för den enskilde det noga övervägas under vilka förutsättningar körkortsingripande skall få ske.

Vi måste enligt kommittén sálunda väga vilka intressen som kan vara så starka att de tar över intresset av den brottsliges sociala återanpassning. Kommitténs ståndpunkt är klar. Det är endast trafiksäkerhetssynpunkter som kan ges företräde framför de sociala synpunkterna. Även om det från effektivitetssynpunkt kan vara frestande att använda körkortsingripande som en mera allmän påföljd — t. ex. bilstölder, s. k. okynneskörning och bilägares medverkan i brott mot bestämmelserna om överlast — vill kommittén inte följa denna linje. I specialmotiveringen kommer kommittén att närmare utveckla vilka ändringar i gällande rätt som krävs för att de principer som kommittén här utvecklat skall kunna tillämpas.

3.8.6 Körkortsingripande bör förebyggas

En av de anmärkningar som riktats mot nuvarande system för körkortsingripande är att samhället inte i tid varnar eller vidtar förebyggande åtgärder mot den som befinner sig i riskzonen för en körkortsåterkallelse. Det nuvarande varningsinstitutet anses inte ha en tillräcklig effekt och kan inte kombineras med rehabiliteringsåtgärder.

Kommittén kan instämma i denna kritik. En körkortsåterkallelse har både från den enskildes och från samhällets synpunkt så många negativa följdverkningar att det är nödvändigt att på ett effektivt sätt försöka förebygga att sådana beslut måste meddelas. Det är vidare så att en körkortsåterkallelse alltid från trafiksäkerhetssynpunkt innebär ett misslyckande. En körkortsinnehavare, som så allvarligt brutit mot trafikens regel-

system att han måste hindras från att uppträda i trafiken, har genom sitt handlande utgjort en trafikrisk. Från trafiksäkerhetssynpunkt hade det varit en vinst om förebyggande åtgärder vidtagits så att denna trafikriskökning inte uppkommit.

Främst två vägar synes böra användas för att i nu berört avseende öka trafiksäkerheten. Vid upprepad brottslighet måste körkortsinnehavaren redan i ett tidigt skede få klarhet i följderna av ett fortsatt trafikfarligt beteende. Informationen om detta är för närvarande mycket bristfällig — ja, närmast obefintlig. I ett följande avsnitt — kallat pricksystemet — kommer kommittén att närmare utveckla sina synpunkter på hur vi i detta avseende skall kunna vidta åtgärder för att motverka fortsatt brottslighet och därigenom också höja trafiksäkerheten.

Vidare synes det nödvändigt att ersätta nuvarande varningssystem med åtgärder, som dels har större effekt, dels inte är av enbart repressiv natur. Det är från trafiksäkerhetssynpunkt anmärkningsvärt att det beträffande den som så gravt förbrutit sig mot trafikens regler att varning meddelas inte f. n. vidtas någon åtgärd som har till direkt syfte att göra syndaren trafiksäkrare.

3.8.7 Samhällsreaktionens varaktighet

Det är främst i fråga om två samhällsringripanden — fängelse och körkortsingripande i anledning av trafikbrott — som det finns anledning överväga hur lång tid de skall vara för att den optimala trafiksäkerhetseffekten skall erhållas. Rent allmänt kan konstateras att vid trafikbrott används vanligen korta frihetsstraff på en till tre månader medan körkortsåterkallelsetiden vid rattfylleri är cirka 2 1/2 år, vid rattonykterhet 1 1/2 år och vid vårdslöshet i trafik ofta 6 månader.

3.8.7.1 Frihetsstraffet

I fråga om frihetsstraffet kan allmänt sägas, att den internationella utvecklingen (jfr. t. ex. Västtyskland och flera östeuropeiska länder) under senare år gått i den riktningen, att de korta frihetsstraffen ersatts av andra

påföljdsformer, främst böter men även kriminalvård i frihet under frihetsinskränkande former (t. ex. skyldighet att vistas eller arbeta på viss plats). Kommittén anser att det finns anledning att med uppmärksamhet följa denna utveckling. Det kan dock inte anses ingå i kommitténs uppdrag att föreslå alternativ till det korta frihetsstraffet. Den utveckling som här kan komma att ske inom den allmänna straffrätten bör emellertid också få påverka trafikrättens påföljdsformer.

Vid den allmänna kriminalpolitiska värderingen av trafikbrotten har kommittén uttalat, att den ser mycket allvarligt på de grova trafikbrotten. Från denna utgångspunkt skulle kunna hävdas att det finns skäl att använda långvariga frihetsstraff även vid trafikbrott.

Skulle vi då få ett mindre antal grova vårdslösheter i trafiken om straffet i normalfallet sattes till fängelse mellan 1 och 1 1/2 år? Härigenom skulle detta brott bli behandlat likartat med t. ex. grov stöld, en värdering som synes överensstämma med de uppfattningar som råder i den allmänna opinionen (jfr. 3.2.6.2 och 3.7).

Starka skäl synes dock tala emot att tillämpa den påföljdspraxis som används vid t. ex. förmögenhetsbrott inom trafikbrottslighetens område. En avgörande synpunkt är att det brottspreventiva värdet av de mycket långa frihetsstraffen – alltså också när det gäller förmögenhetsbrotten – starkt kan ifrågasättas. Kommittén anser därför att trafikbrottens straffskalor inte bör anpassas till förmögenhetsbrottens.

3.8.7.2 Körkortsingripandet

Längden av körkortsåterkallelsen har enligt den teoretiska motivering som idag ges för dessa beslut i möjligaste mån ansetts böra sammanfalla med den tid trafikanten kan antagas utgöra en trafiksäkerhetsrisk. Grundtanken är den att en person oavsett det begångna trafikbrottet inte bör hindras från att uppträda i trafiken under längre tid än den under vilken han är trafikfarlig.

Har det då varit möjligt att lägga några andra kriterier än brottets svårhetsgrad till grund för bedömningen av trafikantens trafikfarlighet? Som framgått av redovisningen för gällande rätt har man redan i lagtexten utgått från ett direkt samband mellan brottets svårhetsgrad och den tid under vilken trafikbrottslingen är trafikfarlig. De grövre trafikbrotten – grov vårdslöshet i trafik och rattfylleri – medför automatiskt en längre tids återkallelse. I de undersökningar som utförts om samband mellan straffmätning och återkallelsebeslut har man också funnit att ett sådant samband finns (se närmare ovan 3.8.2).

Även om således trafikantens trafikfarlighet i princip skall vara avgörande för återkallelsetidens längd kan vi alltså konstatera att det lika lite som vid allmän brottslighet visat sig möjligt att göra en individuell bedömning från fall till fall. Trafikbrottets svårhetsgrad bestämmer f. n. både om körkortsingripandet skall ske och den tid under vilken körkortsingripandet skall vara. Undantag från denna allmänna princip förekommer, men de är sällsynta.

Kommittén vill för egen del understryka att det från vissa synpunkter kan ses som önskvärt om körkortsingripandet kunde bestämmas att vara under den tid trafikanten är trafikfarlig. Samtidigt måste emellertid konstateras att vi f. n. inte har något instrument, genom vilket vi kan annat än undantagsvis mäta när trafikfarligheten upphör.

Visserligen är det möjligt att väsentligt förbättra utredningarna i körkortsfrågan. Kommittén anser det dock inte möjligt, att ens med ett förbättrat utredningsmaterial med någon större grad av sannolikhet besvara frågan om när en trafikants trafikfarlighet upphör dvs. i detta sammanhang närmast när risken för återfall i trafikbrott inte är större än för normaltrafikanten.

Mot bakgrunden av vad nu sagts har kommittén kommit till den slutsatsen att vi även i fortsättningen måste godta att trafikbrottets svårhetsgrad i princip blir avgörande för körkortsingripandets längd. Körkortsingripandets brottspreventiva funktion blir också

härigenom bäst tillgodosedd. Självfallet måste särskilda överväganden göras i de fall där utredning om t. ex. brister i kunnande eller färdigheter verkligen föreligger. I dessa fall måste tiden för ingripandet under alla förhållanden göras så lång att trafikanten får tillfälle att genom rehabiliteringsåtgärder eller eljest förbättra sitt trafikbeteende.

Kommittén har övervägt hur lång tid som under dessa förutsättningar är lämplig för körkortsingripandet. För normalfallen blir det individual- och allmänpreventiva synpunkter som skall avgöra längden av ingripandet. Dessa synpunkter står ofta mot varandra. Från individualpreventiv synpunkt torde i allmänhet ett kort ingripande vara att föredra. Om trafikanten skall återvända till trafiken utgör en längre tids avbrott i trafikträningen säkerligen en väsentlig riskfaktor. Vidare medför en längre tids körkortsingripande att de sociala konsekvenserna av ingripandet blir allvarligare än om ingripandet endast avsett en kortare tid (se SOU 1972:72 särskilt s. 83 och 103). Dessa sociala biverkningar av körkortsingripandet måste ses som något från trafiksäkerhetssynpunkt negativt.

Liksom i fråga om den allmänna straffpåföljden är frågan om den allmänpreventiva effekten av olika körkortsingripanden omstridd. Den ökning av trafiksäkerhetseffekten som erhålls om vi allmänt förlänger tiden för ingripandena med ett år, torde inte kunna anses möjlig att mäta. I jämförelse med ett väl utformat informationssystem till allmänheten rörande olika ingripanden torde betydelsen i allt fall vara marginell.

Mot bakgrunden av vad tidigare sagts om de individualpreventiva trafiksäkerhetssynpunkterna anser således kommittén att de långa ingripandetiderna måste, bortsett från fall där t. ex. brister i kunnandet eller färdigheten konstaterats, användas med stor försiktighet. Kommittén kan därför ej ansluta sig till den praxis som f. n. tillämpas och som innebär att normaltiden för ingripande vid t. ex. rattfylleri ofta är 2 1/2 år (se KU 1971:34 s. 86 och 90). Den normala tiden för ingripanden vid svårare trafikbrott

bör enligt kommittén i det stora flertalet fall kunna minskas till hälften.

Samtidigt skall emellertid erinras om att kommittén förordat att körkortsingripande i fortsättningen skall användas som ett mera effektivt medel i kampen mot trafikolyckorna. Detta innebär att vi bör använda körkortsingripande i många fall, där åtgärden f. n. endast blir böter. Eftersom ett körkortsingripande ej sällan drabbar den enskilde hårdare än både böter och fängelse bör emellertid en sådan reform samtidigt medföra en starkare nyansering av körkortsingripandena. För närvarande hör en körkortsåterkallelse på under 6 månader till rena undantagen. Utomlands används i stor utsträckning återkallelsetider på ned till en månad. Detta ger en helt annan möjlighet att använda körkortsingripande som trafikpåföljd. Samtidigt får den beslutande instansen möjlighet att på ett helt annat sätt nyansera sina ingripanden med hänsyn till omständigheterna i det särskilda fallet.

3.8.8 Skall trafikolycka med dödlig utgång eller personskada medföra strängare straff och allvarligare körkortsingripande?

Inom trafikstraffrätten förekommer i viss utsträckning att den straffrättsliga bedömningen grundas inte enbart på trafikbeteendets farlighetsgrad utan även på det förhållandet att skada uppkommit i anledning av trafikbrottet. Brotten vållande till annans död (BrB 3:7) och vållande till kroppsskada eller sjukdom (BrB 3:8) förekommer inte sällan i konkurrens med framförallt vårdslöshet i trafik (1 § TL).

Kommittén har visserligen inte att pröva lämpligheten av att den uppkomna skadans art tillmäts straffrättslig betydelse, men har inte kunnat undgå att konstatera att skadans art f. n. påverkar den straffrättsliga påföljden. Detta förhållande kan med nuvarande straffrättsliga regler ej undvikas. Understrykas bör emellertid att huvudvikten hela tiden måste läggas vid graden av trafikfarlighet i trafikantens beteende. Det förhållandet att på grund av tillfälligheternas spel en viss

skada uppkommit får inte undanskymma domstolens skyldighet att lägga huvudvikten vid trafikstraffrättens huvudsyfte — att beivra trafikfarliga beteenden efter graden av deras farlighet.

Det är emellertid inte endast vid bestämmande av straffpåföljd utan även vid körkortsingripandet som skadans art tillmäts betydelse. Detta framgår av regeringsrättssekreterare Sjöbergs redogörelse för gällande rätt. Här uttalas bl. a. följande:

När en bilförare är olycklig nog att ha gjort sig skyldig till vållande till annans död brukar körkortsåterkallelse följa som påbröd. Har en aldrig så ringa vårdslöshet medfört att någon avlidit blir bedömningen hårdare än den skulle ha varit om ingen dött. Man tar hänsyn till det objektiva överskottet. — I ett rättsfall av visst intresse från 1962 (RÅ 1962 K 305) blev en person ådömd 30 db för vållande till annans död men ej för vårdslöshet i trafik, enär vårdslösheten ansågs som ringa. RR fann att föraren vid färden ej hade grovt åsidosatt honom såsom förare åliggande förpliktelser i något för trafiksäkerheten väsentligt hänseende och upphävde återkallelsebeslutet. Två reg. råd ville dock ej ändra länsstyrelsens återkallelsebeslut.

Kommittén kan ej ansluta sig till den av Sjöberg påstådda rättstillämpningen som synes vara influerad av ett föråldrat straffrättsligt tänkande. Lagstiftningen om körkortsingripande bör i stället utformas så att den tidigare rättstillämpningen ersätts med ett system där enbart graden av trafikfarlighet i trafikantens handlande tillmäts betydelse.

3.8.9 Pricksystemet

Som framgått av föregående avsnitt anser kommittén det vara av vikt att trafikanterna på ett helt annat och effektivare sätt informeras om de allvarliga konsekvenser som kan följa av trafikbrottslighet. De anteckningar som f. n. görs i körkortsregistret utförs enbart som en intern administrativ åtgärd. Allmänhetens kunskaper om systemet är praktiskt taget obefintliga. Från samhällets sida görs heller inte något för att förebygga att en körkortsinnehavare genom upprepad trafik-

brottslighet försätter sig i den situationen att körkortet måste återkallas. Det är från trafiksäkerhetssynpunkt av vikt att en begynnande trafikfarlighet stoppas i tid.

Tanken att införa ett s. k. pricksystem har därför väckts. Ett pricksystem kan i korthet beskrivas som en metod för att dels erinra trafikanterna om följderna av fortsatt trafikbrottslighet, dels välja ut sådana förare som samhället på grund av upprepad brottslighet måste kontrollera närmare. Varje förseelse som omfattas av systemet får ett visst antal prickar. Dessa registreras och när körkortsinnehavaren uppnått ett visst prickantal kan olika åtgärder vidtas. Pricksystemen är olika utformade i olika länder men i allmänhet innebär de inte, att ett visst antal prickar är liktydigt med att körkortet återkallas. Sedan den myndighet som har att fatta beslut i körkortsfrågan informerats om att en körkortsinnehavare uppnått ett kritiskt antal prickar, prövas i stället noggrant frågan om vilka åtgärder som skall vidtas mot honom.

Vilka fördelar har då ett pricksystem framför våra nuvarande metoder att kontrollera körkortsinnehavarna?

Ett pricksystem har en *trafiksäkerhetsfrämjande effekt*. Systemet bygger på fasta regler, som varje körkortsinnehavare genom information från myndigheternas sida bör känna till. I allmänhet kan körkortsinnehavaren förutsäga det antal prickar som en överträdelse medför. Detta innebär att han kan göra klart för sig att ett visst antal prickar alltid medför att körkortsmyndigheten närmare granskar hans förutsättningar att uppträda i trafiken. Han kan inte som nu hoppas på att myndigheten glömmar bort honom i pappersfloden. Systemet får en *bättre pedagogisk effekt* än nuvarande ordning. Tidigare var det förhöjda straffet vid återfall ett återhållande moment. Genom den alltmer vidgade användningen av bestämda bötesbelopp har detta moment till väsentlig del bortfallit. Ett pricksystem spårar effektivt upp återfallen och gör körkortsingripandena *mera effektiva* än vad de är i dag.

Ett pricksystem ger också *ökad rättssäkerhet*. Den starka ökningen av antalet förseel-

ser gör det inte möjligt för körkortsorganen att med tillfredsställande rättssäkerhet individuellt pröva varje enskilt fall. De åtgärder som vidtas från myndigheternas sida är därför ej heller enhetliga. Pricksystemet kan här medverka till att den olikhet i praxis, som för närvarande råder mellan olika beslutsorgan, kommer att minska.

Pricksystemet ger också de beslutande politiska organen möjlighet att styra verkställighetsorganen i fråga om prioriteringen av olika trafikbrott. Genom en pricktabell skapas således en officiell värdering av olika trafikbrotts svårhetsgrad. Det är då naturligt att t. ex. polisen särskilt inriktar sin trafikövervakning på sådana trafikbrott som anses särskilt allvarliga enligt pricksystemet. Det kan också förväntas att straffmättningspraxis kommer att påverkas av den värdering som sker i pricksystemet.

Ett pricksystem skapar vidare förutsättningar för *enklare och rationella handlägningsformer*. En av svagheter i nuvarande system är att den information (domar, straffförelägganden, ordningsförelägganden etc.), som inkommer till körkortsorganen från rättsväsendet, behandlas manuellt, vilket självfallet är tidsödande. Det blir av naturliga skäl svårt att med ett manuellt system bemästra det allt större informationsflöde som passerar körkortsorganen. Ett visst gallringssystem måste tillämpas. Kontorspersonal sorterar ut vissa meddelanden om t. ex. straff, som ej har betydelse för körkortsfrågan. Hos högre befattningshavare sker ytterligare gallring. De kvarvarande ärendena föredras inför beslutsorganet dvs. länsrätten. I ett genomfört pricksystem med ett centralt körkortsregister sker den första gallringen automatiskt med hjälp av datamaskin. All information går in i körkortsregistret och påförs den körkortsinnehavare som det gäller. Datamaskinen sorterar därefter automatiskt ut alla ärenden, som skall granskas närmare av det organ, som beslutar om åtgärder mot körkortsinnehavarna.

Pricksystemet sorterar således ut de ärenden, beträffande vilka en närmare prövning är motiverad. Däremot bestäms inte automa-

tiskt om och i så fall vilka åtgärder, som skall vidtas mot körkortsinnehavaren. Detta sker först efter prövning hos det organ, som har att besluta i körkortsärendet. Den personliga kontakten mellan körkortsinnehavaren och myndigheten är därvid en viktig faktor.

Kommittén har funnit att i ett modernt system för handläggning av trafikbrott måste ett pricksystem ingå som ett viktigt led. Trafiksäkerhetsexpertisen är enig om att systemet har en trafiksäkerhetsfrämjande effekt. Det är självklart att det är svårt att ange hur stor denna effekt kan bli. Den är i hög grad beroende på den information som lämnas om systemet. Den praktiska erfarenheten från Kanada visar emellertid att trafikolyckorna där minskade med 12–15 procent i samband med att ett pricksystem infördes. (Samhällsreaktioner s. 15.)

De arbetsvinster som kan uppnås med pricksystemet är i stort avhängiga det processrättsliga system som tillämpas. Den största effekten uppnås om rättsorganen i samband med bestämmande av brottspåföljden kan anförtros att avgöra om det enstaka brottet är av sådan art att körkortsingripande bör ske eller om brottet skall behandlas enligt reglerna för pricksystemet. Denna fråga kommer kommittén närmare att beröra i det processrättsliga avsnittet.

Kommittén anser emellertid att, oavsett omfattningen av de rationaliseringsvinster som kan erhållas, starka trafik- och rättsäkerhetsskäl talar för att vi även i vårt land bör införa ett pricksystem. De närmare principerna för systemet kommer kommittén att redovisa i en särskild specialmotive-ring.

3.8.10 Behandling under anstaltsvistelse

Av den redovisning som lämnats av nuvarande förhållanden (3.1) framgår att cirka 4 200 personer under år 1969 dömdes till fängelse för trafikbrott. I cirka 3 700 fall utgjordes brottet av ett trafiknykterhetsbrott. Strafftiden utgjorde i allmänhet en eller två månader. I något mer än 400 fall var strafftiden dock tre månader eller mera.

Någon undervisning eller annan behandling med syfte att förbättra de intagnas trafikbeteende förekommer ej på de svenska fängvårdsanstalterna.¹ Vid enstaka tillfällen har dock föredrag om alkoholproblem förekommit.

I detta avsnitt skall inte diskuteras, om eller i vilken utsträckning dessa fängelsestraff medverkar till att vår trafik blir säkrare. Kommittén har att utgå från att även i fortsättningen någon form av frihetsberövande (fängelsestraff, omhändertagande i skyddstillsynsanstalt etc.) kommer att användas som påföljd vid trafikbrott.

3.8.10.1 Trafiknykterhetsbrott

I den speciella frågan om behandlingen av trafiknykterhetsbrottslingar uttalas i betänkandet Trafiknykterhetsbrott (SOU 1970:61 s. 250):

Den nykterhetsvårdande behandlingens tyngdpunkt kommer främst att bli förlagd till tiden efter anstaltsvistelsen, men under anstaltsvistelsen kan man förbereda denna behandling. Den intagne kan sålunda observeras och undersökas i olika hänseenden av läkare med socialmedicinsk inriktning och annan kvalificerad personal. Nykterhetsvårdande åtgärder av olika slag bör kunna inledas, såsom samtalsterapi, delvis i form av gruppsamtal som redan spelar en viktig roll vid behandlingen på tillsynsanstalterna. Vidare bör upplysning ges i alkoholfrågan. Sådan upplysning kan ges genom föreläsningar, filmföreläsningar, diskussioner och grupparbete. Den bör ledas av läkare eller annan person som är väl kvalificerad för uppgiften. Upplysningen bör innebära saklig information om alkoholens omsättning i kroppen, dess verkningar på kortare och längre sikt samt de medicinska komplikationer som kan uppstå. Dessutom bör uppmärksamheten ägnas åt olika alkoholvanor samt uppkomsten av alkoholberoende. Även alkoholen som riskfaktor i trafiken bör behandlas. Det får ankomma på kriminalvårdsstyrelsen att närmare utforma behandlingen i anstalt. Troligen måste man experimentera sig fram till lämpliga behandlingsformer.

3.8.10.2 Utländska förhållanden

Frågan om straffverkställigheten vid trafikbrott har behandlats vid en internationell konferens i Schweiz våren 1971. Här lämnades bl. a. en redovisning för förhållandena i Holland, Schweiz, Västtyskland och Österrike.² Sammanfattningsvis kan sägas, att i samtliga dessa länder finns tankar på att använda fängelsetiden för försök till påverkan i trafiksäkerhetsfrämjande riktning. I Västtyskland (redovisningen vid konferensen avsåg Baden-Württemberg) har man redan i praktiken fört in trafikuppfostran i fängvårdsanstalterna. Således görs försök att genom föredrag, filmer, diskussioner etc. påverka de dömda till ett trafiksäkrare uppträdande. Vid enskilt samtal mellan trafikexperter och intagna analyseras de fel som den dömda begått i trafiken. I undervisningen medverkar förutom statliga experter även medlemmar i olika enskilda trafiksäkerhetsorganisationer. Enligt uttalande av justitieministern i Baden-Württemberg är erfarenheterna av de använda metoderna mycket positiva.

Även i Holland har man redan i praktiken börjat påverka de dömda under fängelsetiden genom trafiksäkerhetsaftnar, gruppdiskussioner etc. Under 1971 har man vid en anstalt startat ett nytt behandlingsprogram. Detta utgör ett experiment. Därför deltar endast en fjärdedel av de intagna på en viss anstalt i experimentet. Behandlingen sköts av en folkhögskola, som således är fristående från fängvårdsanstalten. Det centrala temat för behandlingen är förståelse och samarbete. Man för således bl. a. gruppdiskussioner över sådana ämnen som förståelse i familjen och på arbetsplatsen, betydelsen av samarbete etc.

¹ Se vidare om svenska förhållanden i Der Strafvollzug an Verkehrsdelinquenten, Verlag Stämpfli et Cie AG, Bern, 1971

² Se i den tidigare omnämnda Der Strafvollzug an Verkehrsdelinquenten.

3.8.10.3 Kommitténs överväganden

Som framgått av redovisningen av våra svenska förhållanden har trafikutbildning under anstaltstiden ännu ej förekommit i vårt land. Det har visserligen på några öppna anstalter hållits vissa föredrag i trafik- och nykterhetsfrågor men verksamheten har haft ringa omfattning. En av anledningarna till att vi inte fått igång någon egentlig undervisning torde vara den att vi inte har haft någon plan för en sådan verksamhet. Vidare har tillgången till lämpliga lärare varit knapp. Med hänsyn till den kort tid trafikbrottslingar vistas på anstalt kan det också vara svårt att organisera undervisningen.

Frågan om trafikundervisning under anstaltstiden torde således inte vara så alldeles enkel. För lekmannen måste det emellertid te sig följdriktigt att en person som sonar ett straff för trafikbrott under fängelsetiden också får trafikundervisning så att man har åtminstone något hopp om att han är en bättre bilförare då han lämnar fängelset. Kommitténs egna undersökningar visar bland annat att det bland allmänheten ses som något naturligt att den som brutit mot trafikreglerna skall få trafikundervisning i kombination med t. ex. böter eller fängelse.¹ Många lekmän anser också att undervisning i viss utsträckning bör användas som enda påföljd.

Hur skall man då lägga upp undervisningen för att uppnå någon trafiksäkerhetseffekt därav. Trafikbrottslingar är inte en enhetlig grupp. Där finns t. ex. trafikanter som inte kan trafikreglerna eller som inte vill tillämpa dessa. Det finns trafikanter med grava sociala störningar och där just denna mera allmänna problematik gjort att de kommit att begå trafikbrott.

Vi har således inte någon homogen grupp att rikta undervisningen till. Det är därför nödvändigt att på något sätt differentiera behandlingen. I många fall torde grupperapi och därmed jämförbar påverkan ha störst utsikt att medföra en från trafiksäkerhetssynpunkt positiv effekt. Attitydpåverkan är ibland nödvändigt för att trafikbeteendet

skall förbättras. Andra gånger är det i den praktiska skickligheten som det finns brister medan stundom kunskaperna om trafikreglerna är bristfälliga.

För att en differentierad behandling skall kunna genomföras måste man därför göra en närmare undersökning av de intagna. Det kan bli aktuellt att testa attityder och kunskaper. Den praktiska färdigheten kan också kontrolleras. På grundval av sådana undersökningar kan sedan ett behandlingsprogram läggas upp.

Vidare finns svårigheterna att få den intagne till att aktivt delta i behandlingsprogrammet – det måste finnas en motivation för att en inläring skall få effekt. Sannolikt bör det ges någon form av belöning åt den som visar sig på ett tillfredsställande sätt ha genomgått undervisningen. Tanken på en förkortning av strafftiden ligger nära till hands. Man kan också tänka sig att utnyttja körkortet. Om t. ex. den som klarar en trafikundervisning tillfredsställande kan ges vissa förmåner, t. ex. kortare väntetid efter återkallelse, skulle detta säkerligen vara en stark motivation att aktivt delta i programmet.

Vi bör inte hysa för stora förhoppningar om att vi skall göra några lättköpta trafiksäkerhetsvinster genom t. ex. en undervisning under anstaltstiden. Det synes emellertid trots svårigheterna nödvändigt att vi även i vårt land söker följa med i den utveckling som är på gång utomlands.

Kommittén vill i sammanhanget betona att det bortsett från trafiksäkerhetssynpunkter kan åberopas sysselsättningsterapeutiska skäl för en undervisning under fängelsetiden. Det stora flertalet intagna torde uppleva sin tid i fängelse som meningslös. Någon form av trafikundervisning kan då vara ett lämpligt avbrott i enformigheten.

Slutligen anser kommittén att trafikundervisningen är av värde för alla som tagits in på fängvårdsanstalt, ungdomsvårdsskola etc. Detta gäller sålunda även för den som inte begått trafikbrott. Anstaltstiden är ju bl. a.

¹ Se s. 99 och SOU 1972:72 s. 76.

avsedd att så långt som möjligt förbereda den intagne för återinträde i samhällslivet. Det kan antagas att kanske de flesta intagna har brister i t. ex. sitt trafikbeteende eller sina trafikfärdigheter. Ett mycket stort antal av de intagna kan samtidigt förväntas ha behov av bil efter frigivningen. Det är därför ett starkt intresse att genom olika åtgärder söka bota dessa brister. Detta gäller också för sådana som saknar körkort eftersom det finns stor risk för att dessa personer kommer att köra bil utan körkort. Samtidigt vill kommittén betona vikten av att det från myndigheternas sida görs kraftfulla ansträngningar för att om möjligt så förbättra den intagnes trafikbeteende och trafikfärdigheter att han kan beviljas körkort om han saknar sådant. Det kan i detta sammanhang erinras om att det vid de västtyska ungdomsdomstolarna förekommer att som villkor i en villkorlig dom anges att den dömde snarast skall så förbättra sitt trafikfärdigheter att han kan beviljas körkort.

4.1 Gällande rätt – en summarisk redovisning

4.1.1 Körkortsgivning

Ansökan om körkort skall göras hos länsstyrelsen i det län inom vilket sökanden är mantalsskriven (32 § 1 mom. VTF). Innan körkort beviljas skall förarprov genomföras inför trafikinspektör eller bilinspektör (31 § 1 mom. VTF). Vidare skall polismyndighet höras (32 § 1 mom. tredje stycket c) VTF). Polismyndighet skall i sin tur höra bl. a. nykterhetsnämnd (32 § 1 mom. sjunde stycket VTF). Körkort utfärdas av länsstyrelse (32 § 2 mom. första stycket VTF; anmärkas kan att förslag framlagts om att trafiksäkerhetsverket i fortsättningen skall utfärda körkort, se prop. 1971:65, som i denna del lämnats utan erinran av riksdagen). Talan mot länsstyrelsens beslut att vägra utfärda körkort kan av den beslutet rör föras till kammarrätt och regeringsrätt (76 § VTF).

4.1.2 Samhällsingripanden i anledning av trafikbrott

4.1.2.1 Straffrättsliga påföljder vid trafikbrott

De allmänna straffprocessuella reglerna tillämpas även i trafikbrottmål. För de enklaste brotten, dvs. brott för vilka ej stadgas annat straff än böter omedelbart i penningar, används i betydande utsträckning av polisman

utfärdat ordningsföreläggande (48 kap. 1–3 och 13–20 §§ RB). Böterna bestäms enligt en av RÅ utfärdad taxa (se SFS 1970:26). I vissa fall kan särskild rättsverkan – förverkande – tas upp i ordningsföreläggande (5 § ordningsbotskungörelsen den 28 maj 1968).

Strafföreläggande¹ kan utfärdas vid brott för vilka ej stadgas svårare straff än böter (RB 48:4). Konungen har dessutom förordnat att strafföreläggande får utfärdas för vissa brott för vilka stadgats dagsböter eller fängelse i högst sex månader (se 1 § strafföreläggandekungörelsen den 27 februari 1970). Strafföreläggande får avse högst femtio dagsböter eller som gemensamt straff högst sextio dagsböter. I föreläggandet kan också tas upp förverkande eller annan sådan särskild rättsverkan (RB 48:2 andra stycket).

Om de förenklade förfarandena ej tillämpats handläggs trafikbrottsfrågor vid allmän domstol enligt rättegångsbalkens allmänna regler. Dessa innebär bl. a. att nämnd medverkar vid handläggningen i mål om brott för vilket är stadgat svårare straff än böter. Detta innebär att frihetsstraff aldrig kan utdömas om inte nämnd medverkat i beslutet. Huvudförhandling äger alltid rum och vid denna är åklagare närvarande såsom allmänt ombud. Den tilltalade äger rätt och i vissa fall skyldighet att vara personligen närvarande vid huvudförhandlingen. Skyldighet att inställa sig personligen har den tilltalade

¹ En närmare redovisning för institutet strafföreläggande lämnas under 4.3.8.2.1.

bl. a. i det fall att det finns anledning döma till annan brottspåföljd än böter. Målet handläggs i allmänhet av rätten i den ort där brottet begåtts. Klagan mot tingsrätts dom förs i hovrätt. Från hovrätt kan i begränsad utsträckning talan föras till högsta domstolen.

4.1.2.2 Särskilda rättsverkningar vid trafikbrott – körkortsingripande

Frågor om återkallelse av körkort och varning i anledning av trafikbrott prövas av länsrätten i det län, vars länsstyrelse utfärdat det aktuella körkortet (33 § VTF). Återkallelse av körkort får dock i princip ej äga rum förrän frågan om straff för brottet blivit avgjord genom lagakraftvunnen dom (33 § 2 mom. andra stycket VTF). Länsrätten består i princip av ordförande och tre eller fyra nämndemän (5 § lag om skatterätt och länsrätt). Länsrätten är domför utan nämnd bl. a. vid beslut att tills vidare återkalla körkort eller turistikort eller att tills vidare vägra godkännande av utländskt körkort, när det är uppenbart att sådant beslut bör meddelas samt vid avgörande av mål i vilket saken är uppenbar (6 § lag om skatterätt och länsrätt). Bestämmelser om att förfarandet i länsrätten skall vara skriftligt ges i förvaltningsprocesslagen (9 §). I handläggningen får ingå muntlig förhandling. Det stadgas bl. a. att förhandling skall ske om den kan antas vara till fördel för utredningen av målet. Om enskild part begär förhandling och sådan ej är obehövlig samt om inte heller särskilda skäl talar emot förhandling, skall sådan också äga rum. Här skall anmärkas att eftersom denna lagstiftning är helt ny, det inte nu är möjligt att säga i vilken utsträckning förhandling kommer att hållas. I fråga om handläggningen vid länsrätt kan också anmärkas att den enskilde ej har någon motpart i körkortprocessen. Det finns med andra ord inte något allmänt ombud – förfarandet är inte kontradiktoriskt. Klagan mot länsrätts beslut förs av den enskilde i kammarrätt. Från kammarrätt kan i begränsad utsträckning talan föras till regerings-

rätten.

Uppkommer fråga om interimistiskt ingripande kan polismyndighet eller åklagare under vissa förutsättningar besluta om omhändertagande av körkort (35 § VTF). Vidare har länsrätten vissa möjligheter att återkalla körkort tillsvidare i avvaktan på slutligt beslut (33 § 3 mom. VTF).

4.1.3 Samhällsingripanden av andra orsaker än trafikbrott

Enligt ett flertal bestämmelser i VTF kan körkort återkallas av annan orsak än trafikbrott (se 33 § 2 mom. första stycket 5–8). I viss utsträckning sker återkallelse i anledning av andra brott än trafikbrott. I dessa fall sker i likhet med vad som redovisats i 4.1.2.1 först en straffprocessuell handläggning genom ordningsföreläggande, straffföreläggande eller domstol. Därefter handläggs frågan om återkallelse av körkort vid länsrätt.

I andra fall, t. ex. vid sjukdom, är det enbart länsrätt, som har att ta ställning till vilka åtgärder som skall vidtas. Det förekommer i viss utsträckning att yttrande inhämtas från t. ex. länsläkare eller socialstyrelse. Talan mot länsrätts beslut förs i kammarrätt. Från kammarrätt kan talan föras i regeringsrätten. Någon motpart i form av allmänt ombud finns ej heller i dessa fall vid förvaltningsdomstol.

4.2 Anmärkningar mot nuvarande handläggning

4.2.1 Samhällsorganen repressiva

Som framgått av redovisningen för gällande rätt har vi för närvarande inte något samhällsorgan som har till uppgift att medverka till att våra problemförare anpassar sig till trafikens samlevnadsregler. Allmänna domstolar och förvaltningsdomstolar samt länsstyrelser har huvudsakligen repressiva eller kontrollerade uppgifter. Detta har medfört att det repressiva inslaget i samhällsreaktionen blivit helt dominerande och rehabiliteringstanken, som tillmätts så avgörande bety-

delse vid annan kriminalitet, knappast har någon plats i fråga om trafikbrott.

Kommittén har i tidigare avsnitt framhållit att det från trafiksäkerhetssynpunkt är nödvändigt att samhällsreaktionen i framtiden blir mera nyanserad med en klar inriktning på att göra våra bilister till säkrare trafikanter. En sådan tanke kan dock inte genomföras med utnyttjande av de organ som för närvarande är verksamma inom detta område. Det är alltså en uppgift för kommittén att överväga lämpligheten av att förstärka samhällets insatser i det avseende varom här är fråga.

4.2.2 Samhällsorganen saknar trafikexpertis

Samhällets nu aktuella organ har inte någon särskild sammansättning vid beslutsfattande i trafikfrågor. Sälunda har de allmänna domstolarna i allmänhet inte någon specialavdelning för dessa frågor. Länsrätterna har ingen särskild sammansättning vid avgörande av körkortsfrågor. Länsstyrelserna har inte heller — såsom i t. ex. barnavårdsfrågor och nykterhetsfrågor — inom sin organisation tillgång till befattningshavare med särskild utbildning och erfarenhet i trafikfrågor.

Dessa brister ger anledning överväga, om särskilda beslutsorgan bör inrättas för trafikfrågor. Det kan också övervägas att inrätta en från beslutsorganen fristående organisation som avger yttrande till den beslutande.

4.2.3 Handläggningen för långsam

I tidigare avsnitt har snabbhetens betydelse från trafiksäkerhetssynpunkt betonats (se 3.6.6.1). Kommittén har också gjort en särskild undersökning i denna fråga. Undersökningen redovisas särskilt (10.6). Här skall sammanfattningsvis konstateras att den genomsnittliga handläggningstiden (härmed avses tiden från brottet till dess straff utdöms) i brottmålsprocessen är cirka 4 månader och att den tid som härefter krävs för förvaltningsprocessen också är cirka 4 månader. Inom dessa genomsnittstider finns emellertid stora variationer. Den verkställda un-

dersökningen visar klart att nuvarande handläggning inte tillfredsställer rimliga krav på snabbhet. Det må anmärkas att kommitténs undersökning gjordes innan länsrätterna infördes i systemet. Denna reform torde dock inte kunna förväntas leda till en snabbare handläggning. Snarare kan det finnas anledning befara att reformen får en motsatt effekt, dvs. att körkortsåtgärden ytterligare senareläggs.

4.3 *Kommitténs överväganden angående reformåtgärder*

4.3.1 Allmänt

Redan av kommitténs överväganden i avsnitt 3 om samhällsreaktionen vid trafikbrott torde framgå att det krävs organisatoriska förändringar för att vi skall få ett modernt system för handläggning av frågor om förar-rätten. Här kan bl. a. erinras om bristfälliga förarundersökningar, allmänhetens bristande förtroende för systemet, samhällsreaktionens enbart repressiva karaktär.

I följande avsnitt kommer några av dessa problem att behandlas och allmänna riktlinjer att dragas upp för hur frågorna enligt kommittén bör lösas. Frågorna synes vara av den art att det krävs en allmän motivering för kommitténs förslag. I åtskilliga fall kommer dock motiven för kommittéförslagen att redovisas i specialmotiveringen till den föreslagna lagtexten.

4.3.2 Sakkunnigorgan för körkortsfrågor

I det system för samhällsingripande som kommittén tidigare förordat, ingår som ett väsentligt led att ingripande i fortsättningen skall få ett positivt innehåll och inte enbart vara av repressiv karaktär. Liksom det inom straffrätten visat sig nödvändigt att genom olika åtgärder försöka hindra återfall i brott är det ett starkt trafiksäkerhetsintresse att försöka hindra återfall i trafikbrott. Detta har kommittén bl. a. tänkt sig skola ske på det sättet att det nuvarande admi-

nistrativa varningssystemet ersätts med en villkorlig körkortsåterkallelse.

Pricksystemet har som huvuduppgift att hindra återfall i trafikbrott. Detta sker främst genom att systemet på ett från pedagogisk synpunkt riktigt sätt informerar trafikanten om konsekvenserna av olika trafikbrott och därigenom hjälper den enskilde att få behålla körkortet. Gentemot den som fått en eller flera prickar och trots detta belastas med ytterligare prickar är det emellertid ofta nödvändigt att särskilda åtgärder sätts in. Det är därför ett absolut krav att det finns någon som överväger dessa frågor och tar ställning till vilka åtgärder av repressiv eller rehabiliterande natur som bör vidtas.

Kommittén har tidigare uttalat, att det finns anledning att i vissa fall göra en närmare undersökning av en trafikants förarlämplighet. Detta avser främst trafikanter för vilka körkort återkallats och som på nytt önskar erhålla körkort. Naturligtvis förekommer det också att tveksamhet uppkommer redan vid den ursprungliga körkortsgivningen. Något organ som har särskild kompetens eller utbildning för att ta ställning till dessa frågor har vi för närvarande inte.

Det måste anses vara en brist, att vi – till skillnad från t. ex. USA och Västtyskland – vad gäller efterkontrollen endast satsar på kontroll av motorfordon och inte på kontroll av förarna. Detta förhållande skulle möjligtvis vara försvarbart, om vi kunde hävda att efterkontrollen av bilen hade en klar trafiksäkerhetseffekt medan kontrollen av föraren inte skulle ha någon betydelse. Frågan om trafikolycksorsaker är emellertid så komplicerad att det inte kunnat presteras någon vetenskaplig undersökning som ens antyder att vår satsning på bilen i stället för på människan är motiverad från trafiksäkerhetssynpunkt. Fastmera hävdas ej sällan att människan är den dominerande olycksfaktorn. Oavsett hur härmed må förhålla sig är det ett faktum att avgifterna vid efterkontroll av bilbeståndet belöper sig till cirka 80 miljoner kronor årligen. Samhällets kontrollapparat i form av polis etc. tillkommer. Till detta skall vidare läggas bilägarnas kostnader

för reparationer, inställelser till besiktning etc. Den samhällsekonomiska belastning som bilbesiktningen utgör har ansetts kunna uppvägas av ökad livslängd för bilparken.

Anser vi det från trafiksäkerhetssynpunkt av värde med en efterkontroll av vissa trafikanter uppkommer självfallet också här kostnadsfrågan. Liksom en besiktning av bilen medför en ekonomisk belastning kommer självfallet en bilförarundersökning inte att bli kostnadsfri. De ökade kostnaderna skulle emellertid kunna antas uppvägas av ett minskat antal olyckor.

I det system för ökad förarkontroll som kommittén förordar krävs således bl. a. någon befattningshavare (i fortsättningen kallad trafikkonsulent), vilken

1) i egenskap av sakkunnig deltar i kontrollen och rehabiliteringen av dem som vill erhålla körkort efter föregående körkortsåterkallelse eller körkortsindragning¹;

2) avger sakkunnigutlåtanden om förarlämpligheten;

3) medverkar i pricksystemet genom att bl. a. överväga rehabiliteringsåtgärder för personer som uppnått visst antal prickar, lämnar information om pricksystemet, undersöker om villkorlig återkallelse² eller återkallelse krävs för att förhindra återfall;

4) medverkar i kontrollen av förare beträffande vilka beslutats om villkorlig körkortsåterkallelse;

5) medverkar till lämpliga rehabiliteringsprogram, kurser och samtalsbehandling, enskilt eller i grupp, för personer som erhållit villkorlig körkortsåterkallelse eller som eljest behöver förbättra sitt trafik-kunnande.

Som framgår av det som nu sagts skall trafik-konsulenten överta vissa av de arbetsuppgifter som nu åvilar tjänsteman vid länsstyrelse. En förklaring till att kommittén kunnat beräkna rationaliseringsvinsterna vid länsstyrelserna så högt som till 2,4 miljoner kronor årligen (se 7.3.3, jfr. även vad som sägs om länsrätt under 7.3.4.1) är således att trafik-konsulenten bl. a. skall ha som uppgift

¹ 2 eller 3 kap. KL

² 3:2 KL

att vid vissa upprepandefall överväga om anledning till körkortsingripande föreligger (se ovan p. 3).

Om grundtanken i trafiknykterhetsbrottskommitténs betänkande (SOU 1970:61) godtas, nämligen att andra åtgärder än straff ofta krävs för att förhindra återfall i trafiknykterhetsbrott, kan trafikkonsulenter få ytterligare en central uppgift. I yttrande över detta betänkande uttalade trafikmålskommittén bl. a. följande:

För det stora antalet trafiknykterhetsbrottslingar, för vilka körkortsfrågan är eller kan förväntas bli aktuell, är det riktigt som uttalas i betänkandet att körkortet kan ge en speciell motivation för den dömde att komma till rätta med sina svårigheter. Kommittén anser visserligen ännu inte tiden mogen att göra något definitivt ställningstagande i denna fråga men det kan redan nu sägas att körkortsorganen i en framtid måste få en mera aktiv roll i trafiksäkerhetsarbetet. Detta innebär bl. a. att det för samhällets körkortsorgan måste bli ett intresse att tillse att t. ex. en person som dömts för trafiknykterhetsbrott på bästa sätt redan innan formella förutsättningar för körkortsförvärv föreligger förbereder sitt återinträde i trafiken. Det förhållandet att f. n. en trafikant, om inte något negativt *antecknats*, ges rätt till återinträde i trafiken, dvs. beviljas körkort, kan från trafiksäkerhetssynpunkt inte försvaras.

Kommittén ser det nödvändigt att det i ett tidigt skede etableras kontakt mellan t. ex. nykterhetsvårdsorgan och körkortsorgan. Det är då naturligt att körkortsorganet gör det till en förutsättning för körkortsförvärv att trafiknykterhetsbrottslingen på ett tillfredsställande sätt följer ett uppbyggt behandlingsprogram. Härigenom kan också den motivationen för rehabilitering, som efterlysts i betänkandet, erhållas. Det kan anmärkas att det för körkortsorganen kan finnas anledning att kräva ett rehabiliteringsprogram även i fall där formella förutsättningar för nykterhetsåtgärd enligt 14 § nykterhetsvårdslagen ej föreligger. Vidare är det naturligt att körkortsorganen ägnar särskilt intresse åt frågan om sambandet mellan alkohol och trafik.

Trafikmålskommittén skall enligt sina direktiv inte gå in på hur straffpåföljden skall utformas vid trafiknykterhetsbrott. Det

kan emellertid påpekas att trafikkonsulenter som ett led i sina övriga arbetsuppgifter har möjlighet att överta vissa arbetsuppgifter som enligt trafiknykterhetsbrottskommittén skulle åvila befattningshavare (tillhoppa 60) inom skyddskonsulentorganisationen. Från trafiksäkerhetssynpunkt är det nämligen av väsentlig betydelse att körkortsorganen har en fortlöpande kontakt med personer som efter en tids körkortsåterkallelse på nytt önskar förvärva körkort. Härigenom torde rimligen bedömningen av vederbörandes förarlämplighet kunna ske med en helt annan säkerhet än för närvarande. Trafikmålskommittén anser nämligen att den bedömning som nu sker med de begränsade resurser som står till länsstyrelsernas förfogande är utomordentligt osäker. Med tanke på den stora betydelse dessa avgöranden har för den enskilde är detta anmärkningsvärt.

I specialmotiveringen till 1 kap. 5 § körkortslagen föreslår kommittén att körkortsprovet i vissa fall — särskilt vid ansökan om körkort efter körkortsåterkallelse eller körkortsindragning — skall göras mera ingående. Detta innebär bl. a. att kontrollen av den praktiska och teoretiska färdigheten skärps i dessa fall. Förarprovet utförs för närvarande av trafikinspektör eller bilinspektör (se 31 § 1 mom. första stycket VTF). Det är naturligt att trafikkonsulenter medverkar i de mera ingående undersökningar som skall ingå i förarprovet enligt de nya bestämmelser som förordas. I viss utsträckning kan detta leda till att trafikkonsulenter övertar det teoretiska och praktiska förarprovet. Kommittén förutsätter här att endast person som har kompetens att utföra sådant prov kommer att utnämnas till trafikkonsulent. Det nya systemet torde medföra en viss arbetslättning för trafikinspektörer och bilinspektörer.

I tidigare avsnitt (se 2.6) har kommittén behandlat möjligheterna att genom psykologiska testmetoder diagnostisera trafikanter som kan antas utgöra en förhöjd trafiksäkerhetsrisk. Kommittén har här förordat att vissa tester bl. a. skall ingå i det särskilda förarprovet. Det torde också komma att visa sig lämpligt att genomföra sådana tester in-

nan t. ex. trafikkskonsulenten gör upp ett rehabiliteringsprogram enligt bestämmelserna om villkorlig körkortsåterkallelse.

Mot bakgrunden av vad nu sagts har kommittén övervägt vad som kommer att krävas av en trafikkskonsulent. Han skall i viss mån bli något av en körkortsinnehavarnas skyddskonsulent. Av honom krävs alltså förmåga att ta hand om klientelet och att utöva någon form av samtalsbehandling. Kunskaper i psykologi — trafikpsykologi — synes värdefulla. Han bör vara väl förtrogen med trafikskolornas undervisning och med de krav besiktningsmännen ställer. Han bör också vara förtrogen med praxis i trafikmål.

Kommittén har funnit att det f. n. inte finns någon befattningshavare som uppfyller härovan ställda krav. De personer som skulle ligga närmast till för de skisserade arbetsuppgifterna är väl främst befattningshavare vid länsstyrelserna eller besiktningsmän vid trafiksäkerhetsverkets lokala organisation. Här finns redan erfarenhet av körkortsfrågor (länsstyrelsen) och körkortsprov (besiktningsmännen).

Om trafikkskonsulenten skall kunna ge någon form av samtalsterapi och utföra tester bör han ha psykologisk utbildning. Någon sådan person finns inte för närvarande anställd på körkortssidan. Behovet kan täckas antingen genom att psykologisk utbildning ges personer med praktisk erfarenhet av förarprov eller också genom att psykologer anställs. Övervägande skäl torde tala för att i konsulentorganisationen bör ingå personer med grundlig psykologutbildning och kommittén förordar därför att vissa konsulenter skall vara psykologer. Det torde emellertid vara lämpligt att till konsulentorganisationen också knyts personer med praktisk erfarenhet av förarutbildning och förarprov. Dessa bör under den psykologutbildade konsulentens ledning kunna förvärva sådana allmänpsykologiska kunskaper att de i princip kan fullgöra de arbetsuppgifter som enligt kommitténs förslag åvilar en konsulent.

Trafikkonsulenten bör för det administrativa arbetet ha en eller flera kanslisters till sitt förfogande. Någon eller några av besiktnings-

männen bör dessutom knytas närmare till hans enhet för att utföra eller medverka i praktiska och teoretiska förarprov. Det kan slutligen vara lämpligt att i varje län någon läkare ges sådan trafikutbildning, att han som konsult kan medverka i undersökningar av sådana fall som kräver särskilda medicinska kunskaper.

Kommittén övergår härefter till att överväga var trafikkskonsulenterna skall höra hemma organisatoriskt. Trafiksäkerhetsverket och länsstyrelserna som båda sysslar med körkortsfrågor synes vara de tänkbara alternativen.

Trafiksäkerhetsverket. Detta verk svarar f. n. för utbildningen av trafikanter. Det övervakar trafikskolorna. Körkortsproven avläggs inför trafiksäkerhetsverkets lokala personal. Trafiksäkerhetsverket skall i framtiden också utfärda körkortet samt ansvara för körkorts- och bilregister. Verket har en regional organisation med distriktskontor på sju platser.¹ Den lokala organisationen är också förhållandevis utbredd med 35 lokal-kontor, varav ett kontor är placerat i varje residensstad utom Nyköping. Verket har därutöver på ytterligare 105 platser tillgång till lokaler för förarprov. Till denna organisation kan mycket väl både på distrikts- och lokalplanet knytas en eller flera trafikkskonsulenter. Trafikkonsulentens arbetsuppgifter får anses ligga mycket nära de körkortsfrågor som behandlas inom trafiksäkerhetsverket. Verket har redan en lokal organisation för kontroll av motorfordonsförare. Trafikkonsulenterna blir endast en påbyggnad på denna organisation.

Mot trafiksäkerhetsverket talar att det inte har hand om den s. k. lämplighetsprövningen i samband med körkortsgivningen och att de frågor som trafikkskonsulenterna skulle handlägga ibland har ett starkt juridiskt inslag och att trafiksäkerhetsverket inte har samma tillgång till personal med juridiska kvalifikationer som länsstyrelserna. Vidare har länsstyrelserna viss läkarexpertis i form av länsläkare etc., vartill kommer att

¹ Göteborg, Härnösand, Jönköping, Karlstad, Kristianstad, Luleå och Stockholm.

t. ex. uppgifter från läkare, polis, nykterhetsnämnd etc. i körkortsfrågor skall sändas till länsstyrelserna. Länsstyrelserna har således i viss utsträckning samma uppgifter som trafikkonsulenten, dvs. skyldighet att övervaka körkortsinnehavarna.

Trafiksäkerhetsverkets behov av juridisk expertis torde dock kunna tillgodoses genom att t. ex. yngre jurist som tjänstgjort på kommunikationsdepartementets rättsavdelning förordnas att under ett begränsat antal år tjänstgöra i verket. Erfarenheterna från kriminalvårdsstyrelsen och socialstyrelsen av likartade arrangemang synes vara goda.

Länsstyrelsen (eller länsstyrelsen närstående organ). Det önskvärda vore att konsulenten fick en sådan ställning att han, ehuru tillhörande länsstyrelsernas organisation, i vissa frågor — t. ex. i förhållande till de allmänna domstolarna och i fråga om övervakningen av domstolsklientelet — kunde handla självständigt. Otvivelaktigt skulle det innebära vissa fördelar om trafikkonsulenten kunde placeras hos den myndighet som har hand om en del av körkortsgivningen och som har direktkontakt till körkortsregistret och som dessutom förvarar de akter som i vissa körkortsärenden torde komma att upprättas beträffande vissa körkortsinnehavare. En nära tillgång till och kännedom om de fall av körkortsingripande som ej har samband med trafikbrott torde också vara av värde för trafikkonsulenten.

Sammanfattning. Övervägande skäl talar enligt kommittén för att trafikkonsulenten placeras inom trafiksäkerhetsverkets organisation. De skäl som här främst varit avgörande vid kommitténs ställningstagande är följande. Trafikkonsulentens huvuduppgift skall vara att höja körkortsinnehavarnas trafiksäkerhetsnivå. Denna uppgift överensstämmer helt med den allmänna inriktningen av trafiksäkerhetsverkets verksamhet. Konsulenten måste arbeta i nära samverkan med personal som utför praktiska och teoretiska förarprov och har behov av en spridd lokalorganisation med tillgång till bl. a. lokaler för tester. Dessa förutsättningar kan trafiksäkerhetsverket uppfylla. Det kan så-

lunda anmärkas att verket f. n. har lokaler för förarprov som under vissa tider ej kan utnyttjas.

I ett särskilt avsnitt om de ekonomiska konsekvenserna av kommittéförslaget skall kommittén lägga fram en mera detaljerad plan över uppbyggnaden av konsulentorganisationen och över kostnaderna för kommittéförslaget (7.3.1).

4.3.3 Särskilda trafikdomstolar

Som framgått av redovisningen för gällande rätt avgörs för närvarande frågor om samhällsätgärder vid t. ex. trafikbrott eller körkortsinnehavares sjukdom av antingen allmänna domstolar eller förvaltningsdomstolar. Vi har således inte f. n. några specialistorgan som behandlar dessa frågor.

Under utredningsarbetet har därför den tanken diskuterats att inrätta särskilda läns trafikdomstolar till vilka kunde överföras de arbetsuppgifter som nu åvilar allmänna och administrativa domstolar. Härigenom skulle en eftersträvad samordning av de olika domstolsorganisationernas verksamhet kunna ske. Kravet på att beslutsorganet skulle erhålla särskild specialistkompetens skulle också kunna tillgodoses.

Kommittén vill erinra om att det redan enligt gällande rätt finns vissa mål utanför trafiklagstiftningens område som avgörs av specialistinstans. Således har för kort tid sedan införts en organisation med särskilda hyresnämnder. Den första och i vissa fall enda egentliga domstolsinstansen blir här tingsrätten i den stad som är säte för länsstyrelsen i det län där fastigheten är belägen. På fastighetsrättens område har särskilda fastighetsdomstolar inrättats. Intressant är att något ta del av motiveringen för den specialisering som här införts.

Som skäl har därvid anförts (prop. 1967:141 s. 169 o. f.), att det behövs en kvalificerad organisation, som i obundna former kan vara verksam för att bilägga hyrestvister. Vidare har behovet av intresse-representanter understrukits. Det betonas också att hyrestvistena kräver ett relativt

snabbt avgörande. I fråga om förslaget att ge domstolarna en särskild sammansättning i hyrestvister uttalar emellertid departementschefen (prop. 1967:141 s. 170):

Det är en grundläggande princip i svensk rätt att man i största möjliga utsträckning bör ha ett sammanhållet allmänt domstolsväsen. Jag har låtit denna princip komma till uttryck i direktiven till domstolskommittén, som f. n. utreder flera stora frågor på domstolsväsendets område. Enligt min mening kan det knappast göras gällande att just hyrestvisterna skulle vara av sådan särskild beskaffenhet som motiverar att domstolen får en speciell sammansättning.

Av det anförda framgår att i vissa delar är skälen för en specialisering i fråga om trafikmålen desamma som i hyresmålen. Det rör sig bl. a. i bägge fallen om frågor som kräver snabba beslut. Att en trafikfarlig förare så snabbt som möjligt tas ur trafiken måste vara ett samhällsintresse med hög prioritet.

Det finns således skäl som talar för att för trafikmålen bör införas särskilda trafikdomstolar eller trafiknämnder.

Emellertid kan också tungt vägande invändningar framföras mot ett sådant förslag. En allmän princip för vår processordning har varit att de allmänna domstolarna skall ges en omfattande kompetens. I direktiven för domstolskommittén uttalar departementschefen också följande:

Utredningen torde även ha att utgå från att någon mera väsentlig ändring i de allmänna domstolarnas sakliga kompetens icke skall åvägabringas. I den mån det kan finnas påkallat med en särskild reglering för hithörande mål av viss beskaffenhet eller vikt, synes frågan härom i första hand få lösas inom ramen för de allmänna domstolarnas organisation. — — — Underrätternas nuvarande vidsträckta kompetensområde bör följaktligen i princip bibehållas, och de bör på alla sätt göras skickade att avgöra målen så, att behovet av fullföljd begränsas så långt det är möjligt.

Dessa allmänna uttalanden synes ha följts i det fortsatta lagstiftningsarbetet. Det är att märka att vi ifråga om brottmål inte ansett det lämpligt med specialdomstolar. Snarare

har en utveckling bort från specialdomstolar skett i fråga om de militära brottmålen. Trafikmålen torde inte heller kunna anses inta en sådan särställning bland brottmålen att de som enda måltyp bör handläggas av speciella organ. Man kan fråga sig vad det är för speciella kunskaper vid handläggning av trafikmål, som inte förvärvats eller kan förvärvas av en domare som är verksam inom det allmänna domstolsväsendet. Svaret måste bli att det fordonstekniska, trafikpsykologiska samt allmänna trafik- och trafiksäkerhetskunnande, som här behövs, också kan förvärvas av en domare som är verksam inom det allmänna domstolsväsendet eller inom förvaltningsdomstolarna.

En fråga som också måste övervägas är om även det minsta trafikmål — t. ex. en hastighetsöverträdelse — skall kräva specialistkompetens. En specialprocess i dessa fall måste många gånger te sig orimlig. Rekryteringen av personal till en trafikdomstol torde också komma att erbjuda problem. Detta kan medföra att t. ex. den eftersträfvade förstärkningen av trafikmålshandläggningen inte uppnås.

Vidare föreligger ett så starkt samband mellan trafikmålen och de allmänna brottmålen att en uppdelning av dessa måltyper skulle stöta på mycket stora samordningsproblem. Brottsbalkens påföljdssystem måste sålunda även i fortsättningen användas i trafikmål. Sammanträffande av trafikmål och allmänna brottmål, t. ex. bilstölder, är vanligt förekommande. Av trafiknykterhetsbrottskommitténs betänkande framgår således bl. a. att annat brott än trafiknykterhetsbrott är huvudbrott i cirka 25 procent av fallen (se SOU 1970:61 s. 213). Det är självfallet otänkbart att låta trafikdomstol avgöra dessa fall av stölder, bedrägerier, misshandel etc. En uppdelning i två processer måste vara uppenbart olämplig. Ofta sker ju påföljdsbestämningen efter en helhetsbedömning av den tilltalade. Om allmänna straffrättsliga påföljder skulle bestämmas i två olika och från varandra skilda domstolsystem skulle detta kunna leda till mot varandra stridande avgörande t. ex. i fråga

om en tilltalad är i behov av vård.

Trafikmålskommittén framhåller i detta betänkande (4.3.8.1) att en personlig inställelse av trafikanten inför beslutsorganet i fortsättningen måste krävas i ett betydande antal fall. Detta har ansetts utgöra ett skäl mot länsrätt (länsstyrelse) som beslutsorgan i körkortsmålen. De allmänna domstolarna med sin mera spridda lokala organisation har här ansetts erbjuda fördelar för den enskilde. I en särskild trafikdomstolsorganisation kan man emellertid ej räkna med att de lokala trafikdomstolarna kan få en större spridning än den länsrätterna (länsstyrelserna) f. n. har. Detta utgör även en negativ faktor att beakta då tanken på trafikdomstolar övervägs.

Trafikmålen utgör idag en så betydande del av de allmänna domstolarnas arbetsområde, att man, om trafikmålen togs bort, riskerar att bryta sönder nuvarande organisation. Detta kan få konsekvenser för t. ex. den lokala planering för och dimensionering av tingsrätterna som gjorts för kort tid sedan. De investeringar i byggnader m. m. som här gjorts skulle kunna komma att visa sig felaktiga.

Beaktas bör även att det inte torde finnas någon internationell förebild för ett system med helt fristående trafikdomstolar. Visserligen talar man i USA om trafikdomstolar men härmed torde, såvitt kommittén kunnat utröna, avses särskilda avdelningar inom den ordinarie underrättens organisation. Likartade synes förhållandena vara i Västtyskland. Det må påpekas att det synes vara vanligt att en viss specialisering är genomförd även i högre instans. Således finns särskilda avdelningar för trafikmål vid högsta domstolen i både Österrike och Västtyskland.

Dessa exempel från utlandet visar att det är möjligt att inom ramen för den bestående allmänna domstolsorganisationen ha organ med särskilda kvalifikationer att handlägga trafikmål. Otvivelaktigt utgör också detta ett starkt skäl mot att i vårt land införa en helt fristående domstolsorganisation för trafikmål.

Det skulle kunna göras gällande att kör-

kortsmål som inte har samband med brottmål borde kunna avgöras av en specialinstans. Svårigheterna att skapa en specialinstans för dessa mål är otvivelaktigt inte så stora som i de här tidigare behandlade fallen. De synpunkter som inte minst från medicinskt håll framförts som skäl för en specialinstans är också vägande. Kommittén vill emellertid inte nu ansluta sig till en sådan tanke.

Sammanfattningsvis vill kommittén konstatera att även om tanken på särskilda trafikdomstolar kan förefalla tilltalande, så medför den många svårigheter särskilt vid handläggningen av brottmålsfrågor. Kommittén avvisar därför denna tanke.

4.3.4 Handläggningen av samhällsinsgripandena vid trafikbrott

4.3.4.1 Allmän underrätt eller länsrätt?

Som framgått av redovisningen för gällande rätt är det för närvarande allmänna domstolar och länsrätter som har att ta ställning till om förarfel förekommit och vilka konsekvenser dessa skall få för främst motorfordonsföraren i form av straffrättslig påföljd eller särskild rättsverkan i anledning av brottet (varning eller körkortsåterkallelse). I viss mån likartade frågor avgörs också av länsstyrelserna i samband med körkortsgivningen. Kommittén har funnit frågan om lämpligt beslutsorgan vid trafikbrott vara av sådan vikt att den ansett det nödvändigt att göra en systematisk redovisning av de huvudsakliga argumenten för och emot en överflyttning av vissa körkortsinsgripanden från länsstyrelse/länsrätt till allmän domstol. I slutet av detta avsnitt (4.3.4.16) görs sedan en sammanfattning av kommitténs ställningstaganden.

Redovisningen har försvarats genom att under slutskedet i kommitténs arbete länsrätten förts in i beslutsprocessen. Det har därför vållat problem att på ett rättvisande sätt överföra den tidigare argumentationen till nuläget. Emellertid har det visat sig att de argument som kan anföras för eller emot

länsstyrelse som beslutsinstans praktiskt taget också genomgående kan anföras för eller emot länsrätt. I fortsättningen markeras detta på det sätt att om det för ett visst argument saknar betydelse att länsrätt eller länsstyrelse är beslutsinstans hänvisning görs till bägge organen även om enligt nu gällande regler länsstyrelsen aldrig beslutar om körkortsingripande.

Mot bakgrunden av det förhållandet att körkortsmål så sent som den 1 juli 1971 flyttats över från länsstyrelse till länsrätt kan det kanske synas anmärkningsvärt att frågan om lämplig beslutsinstans här tas upp till förnyad prövning. Det kan synas som om man först borde avvakta erfarenheterna av denna reform innan nya förslag om ändringar läggs fram. Det har emellertid under den reformverksamhet som bedrivits inom förvaltningsprocessen stått klart att denna inte får utgöra ett hinder för reformer inom andra verksamhetsgrenar, t. ex. trafikstraffrätten. Till belysning av statsmakternas inställning i denna fråga redovisas här departementschefens uttalande i prop. 1971:14 (s.63):

Självfallet kan det inte komma i fråga att nu ta ställning till frågan om vissa körkortsmål lämpligen bör ankomma på allmän domstol. Frågor om återkallelse av körkort är emellertid utan tvekan av sådan beskaffenhet att de bör prövas av domstol. Att sådana frågor hänförs till länsrätts kompetensområde är enligt min mening inte något annat än en naturlig följd av den beslutade omorganisationen av länsförvaltningen. I prop. 1970:103 (s. 154) anförde jag, i samband med att jag angav vilka målgrupper som lämpligen borde ankomma på länsrätt, att det i fråga om flera av dessa målgrupper pågår utredningar om formerna för samhälls-ingripanden och om organisationen härför. Jag anförde vidare att det självfallet inte innebär något föregripande av reformer på grundval av sådana utredningar om dessa målgrupper nu tillförs länsrätten. Riksdagen lämnade uttalandet utan erinran. Att körkortsmålen nu hänförs till länsrätten kommer således inte att hindra eller försena reformer som trafikmålskommitténs förslag kan föranleda. Jag förordar därför att mål om återkallelse av körkort, turistkörkort och trafik kort hänförs till länsrätts kompetens-

område. Motsvarande frågor beträffande danskt, finskt och norskt körkort samt beträffande annat utländskt nationellt eller internationellt körkort bör också prövas av länsrätt.

Alltsedan 1930-talets början har i olika sammanhang frågan om att flytta över vissa körkortsingripanden från länsstyrelse till allmän domstol varit föremål för överväganden. En närmare redovisning har lämnats av 1957 års trafiknykterhetskommitté i betänkandet Nykterhet i trafik (SOU 1963:72 s. 153–159), vartill hänvisas här. Sammanfattningsvis torde kunna sägas att den omständigheten att frågan diskuterats i cirka 40 år får anses visa, att det är nödvändigt att göra en översyn av systemet.

Trafiknykterhetskommittén föreslog i sitt betänkande att i princip samtliga körkortsingripanden som föranletts av brott (utom fylleri) skulle handläggas vid allmän domstol. För den närmare motiveringen till kommitténs förslag hänvisas till betänkandet (s. 159–175). Sammanfattningsvis kan sägas att kommittén föredrog en handläggning vid allmän domstol, *enär* detta ansågs ge en bättre garanti för den enskildes rättssäkerhet, *enär* en sådan reform skulle medföra en väsentlig arbetsbesparing och *enär* alla åtgärder i anledning av ett brott borde beslutas i ett sammanhang för att en önskvärd samordning och avvägning av den totala samhällsreaktionen skulle komma till stånd.

En sammanställning av remissinstansernas inställning till trafiknykterhetskommitténs förslag har upprättats inom justitiedepartementet. Till denna redovisning hänvisas här. Sammanfattningsvis kan sägas att förslaget att överflytta vissa ärenden angående körkortsingripande till allmän domstol fick ett blandat mottagande vid remissbehandlingen. Många remissinstanser tillstyrkte förslaget eller ställde sig i varje fall positiva till detta. Andra remissinstanser ansåg emellertid att det inte förebegrats skäl för en överflyttning och avstyrkte följaktligen förslaget.

Innan frågan om lämplig beslutsinstans närmare övervägs måste understrykas att för trafikmålskommittén utgör frågan, om all-

män domstol eller länsstyrelse/länsrätt skall handlägga vissa körkortsåterkallelsefrågor i anledning av brott, endast ett problem bland många. 1957 års trafiknykterhetskommitté behandlade enligt sina direktiv frågan närmast som ett processrättsligt problem. Utredningsarbetet inom trafikmålskommittén har emellertid visat att de processrättsliga synpunkterna visserligen är betydelsefulla men att samtidigt andra överväganden — inte minst trafik- och rättssäkerhetssynpunkter — också måste tillmätas stor vikt.

Trafikmålskommitténs överväganden kommer i viss mån att baseras på andra värderingar än de som främst tillmättes betydelse i 1957 års trafiknykterhetskommittés förslag och vid remissbehandlingen därav. Den fortsatta framställningen torde visa att frågan om lämplig beslutsinstans är av avgörande betydelse även för lösningen av många spörsmål inom det samlade problemet om samhällsinsgräpande i anledning av trafikbrott.

Här följer en sammanfattning av de väsentligaste skälen för och emot en överflyttning av beslut om körkortsingripande i anledning av trafikbrott från länsstyrelse/länsrätt till domstol. Framställningen inleds med några allmänna synpunkter, vilka redovisas under rubrikerna trafiksäkerhetssynpunkter, allmänhetens inställning, rättssäkerhetssynpunkter och internationella hänsyn. Därefter behandlas processrättsliga frågor under rubrikerna snabbhetssynpunkter, kostnadssynpunkter, möjligheterna till förenklad handläggning, samordning mellan domstol och länsstyrelse/länsrätt, personutredningen, förhållandet straff/körkortsingripande, jämförelse med andra ingripanden mot den enskilde i anledning av brott, enhetlig rättspraxis, den myndighet som har hand om körkortsgivningen bör också ha hand om körkortsingripandet och allmänt ombud. Slutligen görs en kort sammanfattande värdering av synpunkterna. Framhållas må att de olika argumenten i betydande grad går in i varandra. I den fortsatta diskussionen kommer därför vissa argument såtillvida att upprepas som de framförs under flera rubriker.

4.3.4.2 Trafiksäkerhetssynpunkter

Den första fråga som skall behandlas är om det från trafiksäkerhetssynpunkt kan vara av betydelse, att körkortsingripandet användes som en mera direkt följd av ett trafikbrott än för närvarande. Så skulle kunna ske genom att i likhet med vad som skett i Västtyskland olika former av körkortsingripanden helt eller delvis ersatte det konventionella straffet. En av förutsättningarna för ett sådant system torde vara att körkortsingripandena beslutas i brottmålsprocessen, dvs. i princip av allmän domstol.

Eftersom svaret på den uppställda frågan främst måste avges efter kriminologiska, pedagogiska och psykologiska överväganden har kommittén vänt sig till expertis inom dessa vetenskapsgrenar för att få frågan belyst. Det har därvid — såväl bland kommitténs egna experter, Dureman, Johansson och Sveri, som bland landets övriga psykologiska och pedagogiska trafiksäkerhetsexperts¹ — visat sig inte råda någon tvekan om att man anser körkortsingripande vara ett effektivare instrument för att förhindra trafikbrott än vad konventionella straff är. Eftersom ett verksamt bekämpande av trafikbrott enligt en allmänt accepterad uppfattning anses vara av stor betydelse för trafiksäkerheten — polisens trafikövervakande verksamhet inriktas i hög grad på trafikbrotten — skulle det vara av stort värde för trafiksäkerheten om körkortsfrågan fördes in i brottmålsprocessen.

Det är emellertid inte enbart de experter, till vilka kommittén vänt sig, som är av den uppfattningen att det från trafiksäkerhetssynpunkt är av vikt att körkortsingripandet beslutas samtidigt med det konventionella straffet. Sålunda har trafiknykterhetsbrottskommittén i sitt betänkande (SOU 1970:61 bl. a. s. 222 o. f.) betonat hur viktigt det är att körkortsingripandet beslutas av allmän domstol. Denna kommitté synes närmast ha den uppfattningen att en sådan reform utgör en förutsättning för att trafiknykterhetslagstiftningen skall kunna moderniseras.

¹ Se härom närmare Samhällsreaktioner.

Som skäl för administrativ handläggning av körkortsingripanden har å andra sidan anförts att körkortsåterkallelse är en trafik-säkerhetsåtgärd och inte ett straff. Företrädarna för den uppfattning som anser att körkortsingripanden på grund härav bör beslutas av ett administrativt organ uttalar vidare: Målet för ingripandet är ökad säkerhet i samhället. Avsikten att tillfoga lidande saknas helt. Grunden för återkallelsen är att vederbörande i trafiken visat sig vara en väsentligt större risk än genomsnittet. Ett administrativt organ är mera lämpat än domstol att ta ställning till trafiksäkerhetsfrågor.

Mot detta har åter invänts, att dessa överväganden grundar sig på en missuppfattning av brottspåföljdens ställning och syfte i modern kriminalpolitik. Denna påföljds syfte kan således inte preciseras på annat sätt än att den skall vara ägnad att avhålla gärningsmannen från brott och eljest skydda samhället mot brottslighet. Allmän domstol har vid sin prövning att ta hänsyn till samtliga föreliggande omständigheter, såväl beträffande brottet som i fråga om den brottsliges person.¹ Det har också påpekats, att allmän domstols hela verksamhet på trafikområdet, lika väl som länsstyrelsens/länsrättens, är motiverad av trafiksäkerhetsintresset. Någon skillnad i nu berört avseende mellan de olika myndigheternas uppgifter består alltså inte.

Uppfattningen att körkortsingripandet ej är att jämställa med straff har också mött invändningar. Representanter för den straffrättsliga och kriminologiska vetenskapen torde således i allmänhet hävda att körkortsingripande i realiteten är en brottspåföljd. Denna uppfattning delas utan tvivel av allmänheten.

Häremot har återigen hävdats — särskilt från administrativt håll (se justitiedepartementets ovan berörda remissammanställning) — att det förhållandet, att den enskilde ofta uppfattar körkortsreaktionen som en ytterligare straffpåföljd, inte bör inverka på frågan om körkortsingripandets rättsliga natur. Detta ingripande skall enligt denna uppfattning ses som ett från straffpåföljden artskilt samhällsingripande.

Kommittén finner det svårt att utreda om ett körkortsingripande de lege ferenda bör anses som en straffrättslig påföljd eller ej. Internationellt har frågan lösts efter olika principer och att göra gällande att den ena eller andra uppfattningen är objektivt riktig torde inte vara möjligt. Från juridisk synpunkt synes det närmast röra sig om en definitionsfråga, där vårt rättssystem ger möjlighet till båda lösningarna. Kommittén finner det vidare svårt att ansluta sig till den uppfattningen att den rent teoretiska och rättsterminologiska frågan har någon betydelse för ett ställningstagande till frågan om lämplig beslutsinstans. Detta skulle vara att hemfalla åt en inte önskvärd begreppsjurisprudens. Vidare kan anmärkas att Europarådet ansett det möjligt anta en resolution om körkortsingripande utan att därvid ta ställning till om detta ingripande är ett straff eller något annat (se SOU 1972:71 avsnitt 7). Erinras kan att i Västtyskland vissa körkortsingripanden anses uteslutande som säkerhetsåtgärder medan andra ingripanden anses utgöra straff. Trots detta är allmän domstol beslutande i båda fallen.

Vårt straffrättsliga system känner till brottspåföljder, där skydds- och vårdsynpunkten är väsentligt mera uttalad än vid körkortsingripande, t. ex. överlämnande till sluten psykiatrisk vård eller till vård enligt lagen om nykterhetsvård. Samtidigt kan konstateras att t. ex. förvisning, som företer stora likheter med körkortsingripande, ej anses som en straffrättslig påföljd utan som en särskild rättsverkan.

Det har uttalats att det finns en risk för att trafiksäkerhetssynpunkterna inte blir i tillräcklig grad beaktade vid en ordning, där körkortsreaktionens längd skall bestämmas samtidigt med straffet. Tyngden av detta påstående torde bero av utformningen av de materiella reglerna om körkortsingripande. Redan erfarenheten från nuläget visar svårigheten att inte tillmäta sådana typiska straffmätningssynpunkter som behovet av körkortet och körkortsinnehavarens försörjnings-

¹ Jfr BrB 1:7 och BrB I, andra uppl., s. 56.

börda en förhållandevis stor vikt. Detta framgår bl. a. av de fall som redovisats i en av JK till kommittén överlämnade promemoria. Vidare tillmäts det s. k. objektiva överskottet f. n. en stor betydelse vid körkortsbesluten (se 3.8.8) samt även tiden mellan trafikbrottet och körkortsbeslutet. Ett överförande av körkortsingripandena till allmän domstol torde knappast kunna förväntas medföra ett i förhållande till nuläget minskat hänsynstagande till trafiksäkerhetssynpunkter. I det stora flertalet fall styrs f. n. körkortsingripande i anledning av trafikbrott av straffmätningssynpunkter. Detta framgår för övrigt redan av författningsbestämmelserna i vägtrafikförordningen, där de grövsta trafikbrotten fått en särbehandling. Även i övrigt är körkortsingripandet i hög grad beroende av brottets svårhetsgrad. Att det objektiva överskottet tillmäts en så avgörande betydelse är också anmärkningsvärt. En annan fråga är om man genom lagstiftningsåtgärder skall åstadkomma att en trafiksäkerhetsbedömning av trafikanten tillmäts större vikt än i dag och om en sådan utveckling kan anses önskvärd.¹ Detta problem finns emellertid oavsett om länsstyrelse/länsrätt eller allmän domstol är beslutsinstans.

4.3.4.3 Allmänhetens inställning

Inställningen hos allmänheten torde vara klart till förmån för en överflyttning av vissa återkallelsebeslut till allmän domstol. Kommittén har ansett denna fråga så viktig, att en närmare undersökning av allmänhetens inställning utförts. Undersökningen redovisas särskilt (SOU 1972:72 s. 72). Av expertutredningen framgår att inte mindre än 84 resp. 82 procent av de tillfrågade ansett att körkortsingripandet borde beslutas av domstol samtidigt med straffet. Endast 8 resp. 10 procent av de tillfrågade ansåg att systemet med länsstyrelse som beslutande borde behållas.

Samma resultat har framkommit vid kommitténs hearings med bl. a. företrädare för LO:s trafikkommitté, Svenska Transportarbetareförbundet, arbetsgivareorganisa-

tioner, motororganisationer² och advokatsamfundet. Önskemålet att allmän domstol skall handlägga körkortsingripandena har också starkt understrukits vid de överläggningar som kommittén haft med de parlamentariska ledamöterna i trafiknykterhetsbrottskommittén.

De som vid kommitténs hearings sett positivt på en domstolshandläggning har i regel som en av de främsta vinsterna därmed pekat på den samtidiga handläggningen. Man har sett det som en given fördel och förenkling om man, där så kan ske, ersätter två handläggningar med en. Det har framhållits, att den samtidiga handläggningen redan i sig innehåller fördelar. Det påpekas att förfarandet blir snabbare, billigare för bilisten (från advokathåll har fördyringen genom den efterföljande skriftliga länsstyrelseprocessen angetts till 300 à 400 kronor för det fall att advokat anlitas), lätt att kombinera med personlig inställelse och förhindrar olika bedömning. Övriga vanligt förekommande motiveringar har varit att allmänheten ser körkortsingripandet som att straff och att straff bör utdömas av domstol samt att domstolen bör ges möjlighet att vid bestämmandet av påföljd beakta det men vederbörande förorsakas genom körkortsåterkallelsen.

Det synes uppenbart att pressen genomgående förordar handläggning vid allmän domstol. Den ibland mycket livliga debatt som har förekommit i pressen är således praktiskt taget entydig. I endast ytterst få fall har man talat för att körkortsåterkallelse skall handläggas av länsstyrelse/länsrätt.

Att i detalj analysera orsakerna till detta praktiskt taget enhälliga önskemål från allmänhetens sida torde vara svårt. Ett skäl som torde vara uppenbart är emellertid att allmänheten anser körkortsåterkallelsen ut-

¹ Frågan skall i annat sammanhang utvecklas närmare. Redan här kan emellertid konstateras att en sådan trafiksäkerhetsbedömning – oberoende av brottet – kräver stora personella resurser och tillförlitliga mätinstrument. Se Strahl i Sv.J.T. 1951 s. 401.

² Endast företrädaren för Motormännens helnykterhetsförbund uttalade sig mot handläggning vid allmän domstol.

göra ett "straff", dvs. ett samhälleligt ingrepp i den enskildes rättssfär som medför men för denne. Det anses därför naturligt och lämpligt att samtliga samhällsningripanden i anledning av ett brott beslutas vid ett och samma tillfälle, dvs. det konventionella straffet skall enligt denna uppfattning bestämmas samtidigt med körkortsingripandet.

Det finns de som i andra sammanhang än vid kommitténs undersökningar hävdar att man inte bör tillmäta allmänhetens inställning någon avgörande betydelse. Man har bl. a. framhållit att önskemålet om att körkortsåterkallelse skall överflyttas till allmän domstol grundar sig på en förhoppning att allmän domstol skall använda en lindrigare praxis än den som tillämpas av de administrativa organen. En sådan ändrad praxis skulle, har man sagt, bli till men för trafiksäkerheten.

Mot detta kan invändas att sådana förhoppningar om lindrigare praxis dock inte framförts vid kommitténs undersökningar. Däremot har det ansetts att allmän domstol skulle ha större förutsättningar att göra en nyanserad bedömning. Det torde vara svårt att göra gällande att de organisationer, som varit företrädare vid kommitténs hearings, skulle underlåta att ange det verkliga skälet till sina önskemål. Än mindre kan det antas att dessa organisationer skulle vilja vidta en åtgärd som skulle försämra trafiksäkerheten. Kommittén har i annat sammanhang tagit upp bl. a. frågan om körkortsåterkallelsetidens längd. Här kan konstateras att frågan om hur praxis i denna fråga kommer att utvecklas i hög grad blir beroende av hur lagstiftningen utformas, dvs. i hur hög grad domstolen blir bunden av t. ex. regler om minsta tid.

Den nu genomförda reformen med länsrätt som beslutande administrativt organ medför att lekmän i viss utsträckning medverkar i den administrativa processen. Detta torde medföra att i nuläget "farhågor för mildhet" i samma utsträckning kan riktas mot det administrativa beslutsorganet. Enligt kommitténs mening finns det inte någon som helst anledning anta att vare sig allmän

domstol eller förvaltningsdomstol kommer att *i strid med* lagstiftarens intentioner genomföra en för mild praxis. Påståendet att domarna skulle vara speciellt mildt inställda till trafikbrottslingarna har inte bekräftats vid de överläggningar som kommittén haft t. ex. med domare vid Stockholms tingsrätt. Så långt kommittén kunnat finna råder ingen avgörande skillnad mellan beslutsfattarna vid allmän domstol och inom administrationen.

Vilken betydelse skall man då tillmäta allmänhetens uppfattning att allmän domstol bör handlägga körkortsåterkallelsebesluten? Frågan kan självfallet ge anledning till olika värderingar. Under alla förhållanden bör det väl emellertid föreligga starka skäl för att frågå en handlingslinje som förordas av det övervägande flertalet enskilda som kommit i kontakt med problemet. Kraven blir i vår tid också allt starkare på att myndigheterna skall handla utifrån förutsättningar och på ett sätt som kan förstås av medborgarna. Kommittén torde därför ha att överväga om inte allmänhetens inställning skall tillmätas en betydande vikt (se 4.3.4.16).

4.3.4.4 Rättssäkerhetssynpunkter

Uttrycket rättssäkerhet är inte entydigt. Det kan användas i en vidare betydelse och därvid inbegripa t. ex. allmänhetens tilltro till förfarandet. Denna fråga har emellertid behandlats i föregående avsnitt. Kommittén har i tidigare betänkanden understrukt snabbhetens betydelse från rättssäkerhetssynpunkt. Även i detta betänkande betonas att snabbheten i processen utgör en väsentlig rättssäkerhetsfaktor (se avsnitt 4.3.4.6). I många sammanhang användes uttrycket rättssäkerhet i en mera snäv mening. Begreppet rättssäkerhet torde i körkortsdebatten hitintills ha använts för att betona att körkortsfrågor bör handläggas under iakttagande av de rättssäkerhetsgarantier, som rättegångsbalken uppställer. I den allmänna debatten och i viss mån i trafiknykterhetsbrottskommitténs betänkande har sålunda betonats att en process vid allmän domstol medför större rättssäkerhet än en administra-

tiv process. I detta avsnitt behandlas rätts-säkerhetsbegreppet från denna mera snäva synpunkt.

Frågan om en värdering av den allmänna domstolsprocessen i förhållande till den administrativa processen är i hög grad beroende av hur man anordnar de båda processerna. Utvecklingen har under senare år gått i den riktningen att brottmålsprocessen har närmat sig den administrativa processen t. ex. genom vidgad användning av strafföreläggande samt införande av parkeringsbot och ordningsföreläggande medan den administrativa processen i sin tur håller på att närma sig den egentliga brottmålsprocessen. Det kan inte generellt sägas att process vid allmän domstol är överlägsen den administrativa processen.

Under kommitténs utredningsarbete har vissa brister i den tidigare tillämpade administrativa processen uppmärksamats. Kommittén har emellertid inte ägnat dessa frågor några närmare överväganden eftersom den utgått ifrån att bristerna skulle komma att försvinna sedan den pågående omvandlingen av den administrativa processen genomförts.

Vad gäller körkortsfall, föranledda av trafikbrott, har emellertid de reformer som nu genomförts inom förvaltningsprocessen inte påverkat de väsentligaste rättsäkerhetsproblemen. Förfarandet är inte kontradiktoriskt, något som vid tillkomsten av rättegångsbalken ansågs särskilt väsentligt. Vidare måste krävas att körkortsprocessen ordnas på ett sådant sätt att den som beslutar om körkortsingripande får en riktig bild av den trafikhändelse som föranlett ett ingripande ifrågasatts. Det torde stå klart att den som får den bästa bilden av trafikhändelsen är den som medverkar i själva brottmålsprocessen. Detta konstaterande är tillämpligt på den polisman som gör utredningen och på den åklagare som utför åtalet. Det gäller också den domstol som dömer i brottmålet. Om det inte skulle vara så, skulle hela den princip efter vilken vi byggt upp brottmålsprocessen vara felaktig. Huvudförhandling vid domstol skulle vara onödig och domstolen kunde i stället använda förunder-

sökningsprotokoll etc. Ett betydligt enklare skriftligt förfarande skulle kunna tillämpas allmänt. Det torde emellertid inte finnas något exempel på att rättsäkerhetssynpunkter föranlett lagändringar som t. ex. lett till en ökad skriftlighet. Det bör slås fast att så länge brottmålet handläggs vid allmän domstol är det också denna domstol som har bäst material för att bedöma skeendet i samband med den trafikhändelse — rattfylleri, rattonykterhet, värdslöshet i trafik — som anses böra leda till körkortsingripande. I detta ligger också att allmän domstol har det bästa materialet för att bedöma hur grovt ett trafikbrott är. Denna bedömning har vanligen en avgörande betydelse för ett ställningstagande till körkortsfrågan.

Det är en allmänt accepterad uppfattning att en ny process aldrig ger en lika tillförlitlig bild av händelseförloppet som den ursprungliga processen. Här kan erinras om den tendens som finns inom brottmålsprocessen att så långt möjligt begränsa bevisupptagningen till en eller högst två instanser. Ett av de viktigaste skälen för denna utveckling har varit uppfattningen att tillförlitligheten av bevisupptagningen blir sämre för varje nytt förhör. I samma riktning verkar tidsfaktorn, som medför att t. ex. ett vittne får allt svårare att på ett verklighetstroget sätt återge vad som förekommit i samband med en trafikhändelse. Detta innebär att även om en muntlig förhandling med personlig inställelse av körkortsinnehavare och vittne sker inför länsrätten denna inte kan få en lika god bild av händelseförloppet som den allmänna domstolen.

I detta sammanhang måste uppmärksammas att enligt gällande rätt domskäl ej kan överklagas. En tilltalad som funnit sig böra godta påföljden i trafikmålet vid allmän domstol har därför inte någon möjlighet att i brottmålsprocessen föra talan mot t. ex. den bevisvärdering som där skett. Samtidigt är det f. n. så, att den allmänna domstolens domskäl av naturliga skäl måste tillmätas stor betydelse vid det administrativa avgörandet. Härigenom kan den dömde åsamkas rättsförlust. Visserligen torde det ej finnas

något hinder för länsrätt att medge att bevisningen tas upp på nytt vid denna rätt. Ett sådant förfarande synes emellertid ej ha förutsatts, då nuvarande bestämmelser infördes. Det skulle självfallet leda till betydligt ökade kostnader för både det allmänna och den enskilde om ett sådant system skulle tillämpas.

Det har gjorts gällande att nuvarande processuella system med en uppdelning av ansvars- och körkortsprocessen leder till rättsförluster för den enskilde därför att denne ej sällan har den uppfattningen att körkortsfrågan avgörs i brottmålsprocessen. Den tilltalade underlåter kanske därför att överklaga en enligt hans uppfattning felaktig underrättsdom, eftersom i domen ej angetts att körkortet återkallats och denna fråga varit den väsentligaste för honom. Det synes också ha förekommit att strafföreläggande godkänts i den felaktiga tron att körkortsfrågan därmed också avgjorts.

Strafföreläggandeblanketten, som utan begränsning har en rubrik för "särskild rättsverkan", dvs. formellt sett även körkortsingripande, ger faktiskt snarast stöd för en sådan missuppfattning. Saken har inte närmare belysts i svensk rättspraxis. Däremot har den uppmärksammats i Norge, där högsta domstolen undanröjt strafföreläggande, som inte innehållit upplysning om att en konsekvens av ett godkännande kunde bli körkortsingripande. Därför anges i Norge numera alltid i ett strafföreläggande att körkortet kommer att eller kan komma att återkallas om föreläggande godkänns. Från praktisk synpunkt har denna fråga varit lätt att lösa i Norge eftersom det där är samma myndighet som utfärdar strafföreläggande och återkallar körkort.

4.3.4.5 Internationella hänsyn

Särskilt i trafiksammanhang är internationell enhetlighet av synnerlig vikt. Det är ett rättssäkerhetsintresse att de processuella systemen i olika länder är någorlunda likartade. Olikheter kan medföra rättsförlust för den enskilde. Det starka kravet på inter-

nationell enhetlighet utgör anledningen till att trafikrätten är det område där man har kommit längst och arbetat mest med internationell samordning. Körkortet har i stor utsträckning internationell giltighet. En likartad bedömning av olika ingripanden mot körkortet måste därför vara betydelsefull.

Europarådet har också antagit en resolution (1971:28) med förslag till enhetliga regler om körkortsingripande. Resolutionen redovisas i specialmotiveringen under 7. I resolutionen förordas i princip att körkortsfrågan avgörs i brottmålsprocessen.

Av intresse är också att "the European convention on the punishment of road traffic offences" utgår från att trafikbrott begångna utomlands skall kunna handläggas och avdömas i trafikantens hemland. För en närmare redovisning av bestämmelserna i denna konvention hänvisas till prop. 1971:114 och SFS 1971:965. Konventionen förutsätter bl. a. att svensk allmän domstol i vissa fall skall överföra av utländsk domstol bestämd påföljd till svenska förhållanden. Det har i nyss berörda lagstiftningsarbete också förutsatts att svensk domstol skall ta hänsyn till utländsk straffmättningspraxis. Detta hänsynstagande är f. n. i praktiken nästan omöjligt inte minst därför att utländsk domstol vid bestämmande av allmän påföljd kan beakta ett samtidigt beslutat körkortsingripande medan domstolarna i vårt land ej kan göra detta.

Det är ett angeläget önskemål att de processuella och materiella reglerna om körkortsingripande blir likartade i skilda länder. Vid utformningen av vårt regelsystem bör vi därför så långt möjligt ta hänsyn till förhållandena utomlands. Särskilt intresse tilldrar sig av denna anledning frågan, om körkortsingripandet beslutas i brottmålsprocessen.

I praktiskt taget samtliga såväl väst- som östeuropeiska länder beslutar domstolen i körkortsfrågan i samband med att trafikbrottet behandlas. Motsvarande ordning torde också så långt kommittén kunnat finna gälla även utom Europa t. ex. i USA, Kanada och Japan. Av våra nordiska grannländer är det

endast Norge som har en annan ordning. De reformer som genomförts under senare år — t. ex. i Finland och Västtyskland — har inneburit en överflyttning från administrativt organ till allmän domstol.

De norska förhållandena skall inte närmare behandlas. Det kan dock anmärkas att det i Norge finns ett starkare samband mellan brottmåls- och körkortsprocessen än vad fallet är i Sverige. I Norge är det nämligen polisen i egenskap av åklagarmyndighet, som i trafikbrottmål har hand om både utredningsarbetet och åtalsfrågan och som dessutom är beslutande i körkortsfrågan. Detta innebär att den som är åklagare i målet också beslutar om körkortsåterkallelse. Det norska systemet bygger därtill på en samordning av brottmålsprocessen och körkortsfrågan. Har interimistiskt körkortsingripande beslutats i anledning av trafikbrott, prövar nämligen allmän domstol efter två veckor om beslutet skall få bestå.

Frågan om beslutsinstans i körkortsmål berördes vid det nordiska kriminalistmötet i Stockholm 1967. Härvid förordade den danske diskussionsledaren, höjesteretsdommer Theodor Petersen, i sitt förslag, som torde få ses som ett nordiskt handlingsprogram, att körkortsingripande i anledning av brott beslutas av allmän domstol (se Nordisk tidskrift för Kriminalvidenskap 1967 s. 181).

4.3.4.6 Snabbhetssynpunkter

Kommittén har tidigare i olika sammanhang (se bl. a. SOU 1967:59 s. 13) betonat betydelsen, inte minst från rättssäkerhetssynpunkt, av en snabb handläggning. Kommittén har också framlagt olika förslag för att påskynda brottmålshandläggningen. Förslaget om jourdomstolar är här av särskilt intresse. Emellertid har ännu inte sådana åtgärder vidtagits att man kan göra gällande att trafikmålen handläggs på ett från snabbhetssynpunkt rättssäkert sätt. (Se om nuvarande handläggningstider 10.6.)

Inte endast rättssäkerhetssynpunkter talar för en snabb handläggning. En sådan ökar väsentligt den preventiva effekten av ingri-

panDET. Denna uppfattning torde vara allmänt accepterad inom berörda vetenskapsgränar (se 3.6.6.1).

Kravet på snabbhet vid handläggningen är särskilt starkt i sådana fall där fråga om körkortsingripande kommer upp. De nuvarande handläggningstiderna i trafikmål är emellertid sådana att detta krav på intet sätt kan anses tillgodosett. Den omständigheten att frågan om straffansvar för ett brott, som kan medföra körkortsingripande, kan komma att avgöras först ett år efter händelsen måste anses synnerligen otillfredsställande. Inte enbart den enskildes rättssäkerhet äventyras härigenom utan även trafiksäkerheten. De trafikanter för vilka beslutas körkortsingripande kan många gånger antas vara trafikfarliga. Det är då särskilt orimligt att dessa trafikanter inte tas ur trafiken förrän kanske ett år efter det att de ådagalagt sin farlighet.

Ett praktiskt betydelsefullt undantag utgör de fall då interimistiskt ingripande beslutas, i huvudsak vid trafiknykterhetsbrott. Man har brukat anföra dessa interimistiska beslut för att visa att man då ser till att den farliga trafikanten omedelbart försvinner ur trafiken, varför det inte spelar någon roll om det dröjer innan det slutliga beslutet kommer. Att märka är dock, att körkortsingripande beslutas i många andra fall än med anledning av trafiknykterhetsbrott. Då är något interimistiskt ingripande i allmänhet inte aktuellt. Körkortsinnehavaren drabbas i dessa sistnämnda fall av konsekvensen av sitt handlande en mycket lång tid efter det han visat sin olämplighet i trafiken, där han under hela mellantiden har fått uppträda.

Det finns en annan aspekt, som rör frågan om de interimistiska körkortsingripandena och rättssäkerheten. Det förekommer t. ex. vid trafiknykterhetsbrott att det slutliga beslutet innebär att körkortet ej skall återkallas. Den temporära förlusten av körkortet kan ha inneburit svåra olägenheter för körkortsinnehavaren. Fall av denna art har väckt uppmärksamhet inte minst i pressen. Med tanke på de ofta svåra konsekvenserna för den enskilde av ett ingripande mot körkortet

är det ett rättssäkerhetskrav av synnerlig betydelse att tiden för det interimistiska ingripandet blir så kort som möjligt. Vidare måste det även i andra fall vara en svår belastning för den enskilde att kanske under ett halvt år eller mera behöva avvakta det slutliga beslutet, särskilt som det ibland kan råda tvekan om den tid som slutligt bestäms för ingripandet.

Det gäller således att överväga om det har någon betydelse från snabbhetssynpunkt att körkortsfrågan avgörs i brottmålsprocessen eller i administrativ ordning. Det synes då uppenbart att en handläggning vid allmän domstol av körkortsingripande medför att förfarandet påskyndas väsentligt. Med nuvarande arbetsbelastning och arbetsmetoder vid länsstyrelserna/länsrätterna synes i realiteten fördröjningen av besluten bli 3 à 5 månader. Kommittén har vid sina undersökningar av länsstyrelserna funnit en genomsnittlig förlängning av handläggningstiden med cirka 4 månader (se 10.6). Det finns anledning antaga att länsrätternas medverkan i processen kommer att medföra en viss ytterligare förlängning. Denna fördröjning kan beräknas till minst 14 dagar. Viss risk finns också för arbetsbalanser¹ vid länsrätterna (se SvJT 1972 s. 257). Invändas kan dock att vissa delar av det utredningsarbete som utförs vid länsstyrelserna/länsrätterna måste utföras i brottmålsprocessen om beslutet i körkortsfrågan skall fattas där. Detta kan leda till att utredningsarbetet innan stämning kan utfärdas blir mera omfattande än f. n. Kommittén anser emellertid att denna merbelastning för brottmålsprocessen blir obetydlig och inte kan leda till någon fördröjning av förundersökningen.

F. n. handläggs alla trafikmål i brottmålsprocessen utan att några särskilda regler givits om förtur för sådana mål där körkortsfrågan är aktuell. Detta strider mot vad som eljest i allmänhet gäller när mera ingripande tvångsåtgärder ifrågasätts. Kommittén har funnit det vara ett intresse att ge förtur åt trafikmål där körkortsfrågan är aktuell. Fråga uppkommer då om detta kan ske utan att körkortsbeslut meddelas redan i brottmåls-

processen. Det torde inte finnas något exempel från annat område på att polis, åklagare och allmän domstol åläggs att snabbhandlägga mål där annan myndighet kan förväntas meddela beslut av särskild art. En förutsättning för att man skall kunna behandla dessa fall snabbare är därför att själva den interimistiska beslutsprocessen utgör en del av brottmålsprocessen.

Det torde också vara så att de interimistiska ingripandena handläggs på ett effektivare sätt om de avgörs i själva brottmålsprocessen. Erfarenheten visar att trots stora ansträngningar (bl. a. av den mossbergska trafiksäkerhetsutredningen) har man för andra fall än trafiknykterhetsbrott ej lyckats få till stånd ett verksamt anmälningssystem till länsstyrelserna för fall där interimistiskt körkortsingripande bör ske. Detta talar också för att beslutanderätten så långt möjligt bör ligga hos det organ som upptäcker att ingripande bör ske, dvs. hos de rättsorgan som medverkar i brottmålsprocessen.

I särskilda direktiv har kommittén ålagts utreda frågan om omedelbart körkortsingripande vid vissa trafikbrott. Vid övervägandet av denna fråga har kommittén funnit att ett sådant system endast är möjligt om körkortsingripandet beslutas i brottmålsprocessen. Det synes nämligen uteslutet att för dessa fall införa en särregel om att körkortsingripande får beslutas innan straffrågan avgjorts (se 33 § 2 mom. andra stycket VTF).

Det kan fastslås att kravet på snabbhet utgör ett skäl för handläggning av körkortsfrågan i brottmålsprocessen. I fråga om vilken vikt man skall tillmäta snabbheten och vad som kan anses snabbt kan värderingarna växla men kommittén vidhåller för sin del sitt tidigare uttalande att även en fördröjning av beslutsprocessen med så kort tid som en månad måste anses olycklig.

¹ Balansen vid länsrätterna utgjorde den 30 april 1972 c:a 10 000 körkortsfall.

4.3.4.7 Kostnadssynpunkter

Den enskilde¹

Kostnaden för den enskilde enligt olika alternativa system blir självfallet i hög grad beroende av vilka processformer som används, dvs. hur stora krav på muntlighet vi ställer etc. Det är därför inte — som hittills i stor utsträckning skett — möjligt att göra någon jämförelse mellan t. ex. domstolsprocess och administrativ process för körkortsingripandet utan att förutsättningarna något närmare anges. Rent allmänt kan väl dock redan inledningsvis konstateras att i den mån både en brottmålsprocess och en administrativ process behövs för samhällsingripande i anledning av trafikbrott så utgör det en ekonomisk belastning för den enskilde att genomföra två processer.

Vad gäller ökade eller minskade kostnader för brottmålsprocessen i anledning av att körkortsingripandet avgörs samtidigt med den egentliga straffpåföljden gör sig olika synpunkter gällande. Således kan hävdas att den enskilde f. n. tvingas till en ibland onödigt omfattande processföring i underrätt och till överklagande till hovrätt enbart av den anledningen att det ej är möjligt för honom att i förväg bedöma brottmålets betydelse för körkortsfrågan. En samtidig handläggning skulle undanröja detta tvivelsmål och därigenom förenkla brottmålsprocessen i fall där körkortsfrågan ej alls är aktuell eller där körkortsinnehavaren gjort sig en överdriven uppfattning om svårhetsgraden i det ifrågasatta körkortsingripandet. Vidare blir kostnaderna för den enskilde i hög grad beroende av i vilken utsträckning förenklade handläggningsformer, t. ex. ordningsföreläggande och strafföreläggande, kan användas för att avgöra körkortsfrågor.

Samtidigt har från annat håll gjorts gällande att om allmän domstol skall ha hand om körkortsfrågan medför detta att hela brottmålsprocessen blir mera komplicerad. Antalet överklaganden kommer att öka etc. Eftersom en process vid allmän domstol ofta är mera komplicerad än en administrativ process leder detta enligt denna uppfattning

till ökade kostnader för den enskilde. Härvid förutsätts att den administrativa processen även i fortsättningen kan ske under enklare former än brottmålsprocessen.

Sammanfattningsvis torde få sägas att en samtidig bedömning av brotts- och återkallelsefrågan medför en väsentlig kostnadsbesparing för den enskilde. Graden av denna minskade ekonomiska belastning i förhållande till nuläget är en fråga som naturligtvis beror av vilka krav som ställs på brottmålsprocessen. Här kommer sådana frågor som möjligheten att använda ordnings- och strafföreläggande in i bilden. Möjligheten att överklaga till hovrätt och rätten för hovrätt att avgöra målet på handlingarna är också frågor som måste beaktas.

En rättvisare bild av de ekonomiska fördelarna för den enskilde med en samlad domstolshandläggning får man om en jämförelse görs med en administrativ process i körkortsdelen som uppfyller vissa tidigare uppställda rättssäkerhetskrav. Det är som förut uttalats svårt att nu avgöra hur länsrätterna här kommer att fungera. Som ett elementärt krav kan nämnas att i de stridiga fallen personlig inställelse av körkortsinnehavaren bör krävas. Den enskildes kostnader enligt ett sådant system skulle självfallet bli betydande, enär det skulle krävas två förhandlingar, en vid allmän domstol och en vid länsrätt, där den enskilde inte sällan skulle se det som en nödvändighet att vara biträdd av ombud. Den omständigheten att länsrätterna endast är 24 till antalet och att förhandlingen i allmänhet kan förväntas äga rum i residensstaden utgör för många en betydande nackdel. Biträdeskostnaden vid länsrätterna kan därför ofta förväntas bli högre än vid allmän domstol.

Det allmänna²

Frågan om vilken betydelse en överflyttning från länsrätt till allmän domstol av ärenden

¹ I fortsättningen görs en fiktiv uppdelning mellan kostnader för den enskilde och för det allmänna.

² En ingående redovisning för de ekonomiska konsekvenserna av kommittéförslagen lämnas i avsnitt 7.

om körkortsingripande skulle få från arbetsbelastningssynpunkt är svår att bedöma. Otvivelaktigt skulle en sådan överflyttning medföra en betydande arbetslättning för länsstyrelser och länsrätter. Detta gäller framför allt om överflyttningen sker i samband med att ett pricksystem införs för de upprepade förseelserna. En kombination av brottmåls-handläggning av körkortsfrågan och ett pricksystem skulle nämligen medföra att all preliminär kontroll av olika information om trafikbrott som inkommer till länsstyrelsen skulle kunna undvaras. Dessutom skulle självfallet den omständigheten att länsstyrelse och länsrätt inte längre behöver ta ställning till körkortsåterkallelsefrågan i de fall som avgjorts av domstol medföra en väsentlig arbetslättning. Kommittén har beräknat de årliga besparingarna i den administrativa processen till cirka 5 miljoner kronor årligen (7.9).

Arbetslättningen blir således stor redan i förhållande till nuläget men ökar om man ställer större rättssäkerhetskrav på den administrativa processen. Om kravet på offentligt biträde även i den administrativa processen genomförs¹ — ett yrkande som framställts från många håll och som enligt kommittén är i hög grad motiverat i körkortsmål — blir det allmännas kostnader väsentligt högre. (De ökade advokatkostnaderna i varje mål har redan vid en skriftlig process beräknats så högt som till 300 à 400 kronor, se 4.3.4.3.) Från kostnadssynpunkt kan det anses anmärkningsvärt om det allmänna t. ex. i anledning av en grov vårdslöshet i trafik skall tillhandahålla dels offentlig försvarare vid domstol och dels offentligt biträde vid länsrätt.

Vidare skulle de rent administrativa för- enklingarna bli betydande. Domar, förundersökningsprotokoll och strafföreläggande sänds för närvarande till länsstyrelser och länsrätter. Detta informationsflöde skulle nästan helt kunna undvaras om körkortsfrågan avgörs i brottmålsprocessen. Detta medför arbetsbesparingar hos både domstol och länsstyrelse.

Om körkortsingripandet förläggs till brott-

målsprocessen gör också polisen stora rationaliseringsvinster. Redan det förhållandet att de interimistiska besluten i så fall kommer att utgöra ett led i processen leder till för- enklingar. Den rapportering om händelseför- loppet som nu i de interimistiska fallen sker direkt från polisen till länsstyrelse/länsrätt kan helt undvaras. Informationen till kör- kortsregistret kan inordnas i det system för rapportering som sker genom rättsväsendets informationssystem. Vidare behöver polisen inte längre avge yttrande till länsstyrelse/ länsrätt i ärenden om ifrågasatt körkorts- gripande. Det utredningsarbetet som här ibland krävs för att för beslutsorganet klar- lägga händelseförloppet är för närvarande inte sällan betungande för polisen. Kommit- téen har beräknat den årliga vinst som här kan göras till 0,75 miljoner kronor (7.3.2).

En annan och svårare fråga är i vad mån de allmänna domstolarnas arbetsbelastning kom- mer att öka. Detta problem har redan berörts i avsnittet som behandlar den enskildes kost- nader. Här hänvisas främst till detta avsnitt.

Det kan också nämnas att erfarenheterna från utlandet enligt den information som lämnats kommittén vid kontakter med dom- stolar i Danmark, Finland och Västtyskland närmast talar för att körkortsfrågan inte kommer att utgöra någon egentlig merbelast- ning för brottmålsprocessen. Domstolarna har sett avgörandet av körkortsfrågan som ett naturligt led i den prövning som ändå alltid skall ske i ett trafikmål.

Kommittén anser det för sin del klart att det allmänna rimligen måste göra betydande rationaliseringsvinster om körkortsfrågan av- görs i brottmålsprocessen. De vinster som borde kunna göras hos länsstyrelse, länsrätt och polis torde uppgå till miljonbelopp. Om vi samtidigt får ökade kostnader för brott- målsprocessen är som framgår av vad som uttalats tidigare svårare att bedöma. Det torde vara realistiskt att räkna med en viss ökad belastning för framförallt hovrätterna. Samtidigt bör understrykas att dessa ev.

¹ Det är för tidigt att redan nu göra några uttalanden om vilken betydelse den nya rättshjälps- lagen här kommer att få.

ökade kostnader måste bli föga betydande och att de inte kan motsvara den kostnadsminskning som uppkommer i den administrativa processen (7.9).

4.3.4.8 Möjligheterna till förenklad handläggning

Under senare år har en utveckling pågått som lett till förenklade handläggningsformer i brottmålsprocessen. Således har möjligheten till strafföreläggande vidgats och systemet med ordningsföreläggande införts. Denna utveckling kan förväntas fortsätta. En fråga som därför måste ställas är om denna utveckling befrämjas eller försvåras genom att körkortsfrågan avgörs i brottmålsprocessen. Två frågor må tagas upp.

Den första frågan gäller strafföreläggande. Sådant kan f. n. i betydande utsträckning användas även i fall, där det senare kan bli aktuellt med körkortsingripande. Den misstänkte har på grund härav ibland ansett sig ej kunna godkänna föreläggandet då han ej kunnat överblicka konsekvenserna av en sådan åtgärd. Detta har förekommit även i sådana fall där det vid en sakkunnig bedömning måste anses uppenbart att körkortsingripande ej skulle ske. Följden har blivit, att osäkerheten i körkortsfrågan förhindrat en förenklad handläggning.

Den andra frågan avser den pågående utvecklingen som innebär en förenkling av domsskrivningen. Möjligheterna till sådan förenkling torde för trafikmålens del motverkas av den efterföljande handläggningen av körkortsfrågan. Den administrativa processen kräver en förhållandevis vidlyftig domsmotivering av den allmänna domstolen, om bilden av dess inställning skall bli något-sånär rättvisande. Det torde här kunna sägas, att förenklingen redan gått för långt. Om nuvarande system för körkortshandläggning skall behållas, torde det bli nödvändigt att gå en bit på vägen tillbaka och i fortsättningen kräva fylligare motivering av den allmänna domstolen för att motverka att länsrätten tvingas erhålla sin bild av trafikbrottet genom studier av förundersökningsprotokoll etc.

4.3.4.9 Samordning mellan allmän domstol och länsstyrelse/länsrätt

Frågan om samordningen mellan domstol och länsstyrelse/länsrätt är ett väsentligt problem, när körkortsfrågan och dess samband med trafikbrottsligheten diskuteras.

Det finns f. n. vissa samordningsproblem mellan de rättsvärdande organen och administrativa myndigheter och sådana problem kommer också att komma upp om körkortsingripandena – helt eller delvis – förs över till brottmålsprocessen.

Nuvarande system medför svårigheter där det gäller att kontinuerligt hålla länsstyrelsen/länsrätten underrättad om vad som sker under förundersökningen i trafikmål. Detta problem har skilda aspekter. Lika viktigt som det är att körkortsingripande omedelbart sker mot alla trafikanter, som inte uppfyller den standard som angetts av lagstiftaren, lika viktigt är det att myndigheterna omedelbart häver ett ingripande när utredningen inte längre visar att det är motiverat. Det bör vara ett oavvisligt rättssäkerhetskrav att handläggningssystemet är anordnat på ett sådant sätt att beslut om hävande av körkortsingripande inte fördröjs av organisatoriska skäl. Nuvarande system företer stora brister framförallt på grund av bristande samordning mellan den administrativa processen och brottmålsprocessen.

Den främsta svårigheten torde dock ligga i ett senare led, nämligen överföringen av information från domstol till länsstyrelsen/länsrätten om vad som skett vid huvudförhandlingen. Detta är ju oftast det grundläggande materialet för frågan om körkortsingripande. Det torde vara klart att nuvarande system att överföra information om brottmålsdomen till länsstyrelsen/länsrätten inte kan anses tillfredsställande. Den bild av händelseförloppet vid trafikhandelsen – dvs. körkortsinnehavarens sätt att fungera i den aktuella trafiksituationen – som länsstyrelsen/länsrätten får måste vara sämre än den bild den allmänna domstolen får. Detta gör att det för länsstyrelsen/länsrätten är väsentligt svårare än för domstolen att bedöma tra-

fikantens farlighet sådan denna framgår av hans uppträdande i trafiken.

Samtidigt måste understrykas att det självklart även torde uppkomma samordningsproblem mellan allmän domstol och administrativ myndighet, om en överföring sker av beslutsrätten, vad gäller körkortsingripanden. Dessa problem torde t. ex. komma att bestå i att det samtidigt kan föreligga grund att ingripa mot en körkortsinnehavare såväl på grund av sjukdom som på grund av trafikbrott. Som kommer att framgå av kommitténs specialmotivering är emellertid dessa problem ingalunda olösliga (se under rubriken till 2 kap. KL). Förebilder för lösning av samordningsproblem mellan olika myndigheter finns redan inom t. ex. utlännings-, barnvårds- och nykterhetsvårdslagstiftningen. Erfarenheterna från utlandet visar också att några oöverkomliga samordningsproblem ej uppstår, om beslut om körkortsingripande i anledning av trafikbrott meddelas av allmän domstol.

Återstår en värdering av frågan om en överflyttning till allmän domstol av vissa körkortsingripanden medför minskade, ökade eller i stort sett oförändrade samordningsproblem. Enligt kommitténs uppfattning kommer såväl från allmän synpunkt som från den enskildes synpunkt samordningsproblemen att minska. De samordningsproblem som finns idag torde mera vara en realitet för den enskilde än för de i processen engagerade myndigheterna. Detta innebär att det också blir den enskilde som kommer att se de största fördelarna från samordningssynpunkt med en samtidig handläggning av straff- och körkortsfrågor.

4.3.4.10 Personutredningen

En närmare utredning om trafikbrottslingens personliga förhållanden görs f. n. i allmänhet inte i brottmålsprocessen. Oavsett frågan om lämplig beslutsinstans i körkortsfall torde det emellertid finnas anledning anta att även i trafikmål utvecklingen kommer att leda till ett ökat behov av information rörande den tilltalades personliga förhållanden. Ett myc-

ket starkt sådant behov har redan för trafiknykterhetsmålens del uttalats av trafiknykterhetsbrottskommittén (se SOU 1970:61).

För närvarande görs de utredningar om trafikantens person, som faktiskt förekommer, oberoende av varandra i brottmåls- och körkortsprocessen. En tilltalad kan således tänkas bli kallad både till personundersökare och till utredningsman vid nykterhetsnämnden för att redovisa sina personliga förhållanden. En samordning synes önskvärd.

Det har uttalats att avgörandet i körkortsärendet kräver ett fylligare material än domstolen förfogar över. Bl. a. inhämtas för närvarande i körkortsärendet yttranden från polismyndighet, nykterhetsnämnd eller barnvårdsnämnd i körkortsinnehavarens hemort. Emellertid bör beaktas att det i framtiden torde komma att bli allt vanligare att nykterhetsnämnden hörs redan i brottmålsprocessen. I övrigt torde frågan om personutredningen i körkortsfall i hög grad bero på vilken hänsyn som skall tas till trafikantens personliga förhållanden, t. ex. andra brott än trafikbrott, eftersom varken polis eller barnvårdsnämnd torde ha några särskilda förutsättningar att från annat än allmänt sociala värderingar bedöma körkortsinnehavarens trafikfarlighet.

En annan fråga som måste beaktas då frågan om personutredningen diskuteras är om inte kravet på att större hänsyn tas till trafikantens trafikfarlighet ofta kommer att nödvändiggöra en personlig inställelse inför beslutsfattaren. I andra sammanhang, då personbedömningar görs, anses det närmast självklart att ett personligt sammanträffande mellan beslutsfattaren och den enskilde bör komma till stånd. Det är då ett berättigat krav från den enskilde att antalet tillfällen då den enskilde skall tvingas inställa sig personligen begränsas så långt detta är möjligt.

4.3.4.11 Förhållandet straff/körkortsingripande

I denna fråga gör sig olika meningar gällande. Det finns de som hävdar att om t. ex. en yrkeschaufför får sitt körkort indraget, bör

det förhållandet att han för sin försörjning är beroende av att ha körkort, rimligen beaktas vid bestämmande av det allmänna straffet. Det finns åter andra som hävdar att straff och körkortsingripande är två så artskilda åtgärder att de av principiella skäl inte får eller kan påverka varandra.

Kommittén anser för egen del att det förefaller onödigt doktrinärt att undantagslöst hävda att körkortsingripandet — oavsett hur hårt detta drabbar trafikanten — inte skall beaktas vid bestämmande av det allmänna straffet. Eftersom domstolshandläggning torde vara en förutsättning för att körkortsingripandet skall kunna beaktas vid straffmätningen utgör således vad som nu anförs ett skäl för handläggning vid allmän domstol. Härvid bör understrykas att detta inte behöver innebära en anslutning till den uppfattningen att körkortsingripandet i mildrande riktning skall kunna påverkas av det allmänna straffet. Se härom närmare i specialmotiveringen.

4.3.4.12 Jämförelse med andra ingripanden mot den enskilde i anledning av brott

Den som begår ett brott träffas ej sällan av andra ingripanden från samhället än de påföljder som direkt anges i brottsbalken. Som exempel på sådana ingripanden — lagtekniskt kallade särskilda rättsverkningar — kan nämnas förvisning och förverkande. Som ett skäl att överföra körkortsingripandena till allmän domstol har anförts att en sådan reform väl synes ansluta sig till de överväganden som låg till grund för statsmakternas beslut år 1954 om överflyttning från länsstyrelse till domstol av fråga om utlännings förvisning (jfr. prop. 1954:41 s. 70 o. f.). Detta exempel har också ansetts visa att även om man anser körkortsingripande — i likhet med förvisning — vara en skyddsåtgärd, finns det inte på denna grund något hinder mot att flytta över körkortsingripandena till allmän domstol.

Justitieministern uttalade på sin tid i förvisningsfrågan (prop. 1954:41 s. 70) att det måste anses medföra allvarlig olägenhet att på skilda förfaranden hos olika myndigheter

splittra samhällsreaktionen mot en person som begått brott. I den mån detta uttalande får anses normgivande, utgör det ett skäl för handläggning av körkortsfrågan vid allmän domstol.

4.3.4.13 Enhetlig rättspraxis

Som ett skäl mot domstolshandläggning har anförts att om de allmänna domstolarna skulle handlägga dessa frågor så skulle praxis bli mindre enhetlig. Det skulle vara klart att ju fler myndigheter som beslutar i en fråga desto större blir svårigheten att uppnå en enhetlig praxis. 24 länsrätter borde här ha större möjlighet än cirka 90 domstolar. Önskemålet om en enhetlig praxis skulle således i princip tala för en länsstyrelsehandläggning eftersom vi har ett mindre antal länsrätter än allmänna domstolar. Det förhållandevis stora antalet domstolar, ett förhållande som för den enskilde enligt vad tidigare redovisats från andra synpunkter utgör en fördel, skulle således från de synpunkter som redovisas i detta avsnitt bli en nackdel.

Emellertid har erfarenheterna visat att praxis inte ens med nuvarande system kan anses enhetlig. (Se i detta avseende bl. a. justitiekanslerns resolution den 17 april 1969 där bl. a. uttalas följande: ”Genom de påtalade bristerna i prejudikatbildningen har länsstyrelsernas praxis blivit i hög grad skiftande.” Vidare kan hänvisas till den utredning som redovisas av Folkesson i arbetet Omprövning av körkort.) Den bristande enhetligheten synes huvudsakligen bero på dels att prejudikatbildningen är otillfredsställande, dels på att allmänt ombud saknas.

Bristerna i prejudikatbildningen synes bl. a. bero på att vi — till skillnad från t. ex. Västtyskland och USA — inte ger trafikjuristerna tillfälle att genom vidareutbildning följa trafikjuridikens utveckling.¹ Härigenom

¹ Trafikmålskommittén har i SOU 1963:27 s. 162 föreslagit sådan utbildning. Trafiksäkerhetsverket har också bl. a. under våren 1969 anordnat en konferens i trafikfrågor för 25 representanter för länsstyrelserna. Härvid har bl. a. körkortsfrågor diskuterats.

skapas inte heller de kontakter mellan olika beslutsfattare, som utgör en nödvändig förutsättning för att nå en enhetlig grundsyn. För att enhetlighet skall kunna uppnås krävs att statsmakterna bereder berörda befattningshavare — såväl i under- som överinstans — möjlighet till personliga kontakter med beslutsfattare utanför den egna myndigheten. Otivelaktigt kräver det dock rent organisatoriskt en större insats att bereda representanter för kanske 90 tingsrätter och 7 överinstanser fortbildning än att ge motsvarande utbildning åt befattningshavare vid 24 länsrätter och 3 överinstanser.

Ett annat skäl till den oenhetlighet i praxis som nu förekommer är att det inte finns något allmänt ombud i körkortsmålen. Frågan om allmänt ombud kommer att behandlas särskilt här nedan (se 4.3.4.15 och 4.3.7), men redan nu kan sägas att det är betydligt lättare och mindre kostsamt att i en brottmålsprocess ordna ett allmänt ombud än att göra detta i den nuvarande administrativa processen.

4.3.4.14 Den myndighet som har hand om körkortsgivningen bör också ha hand om körkortsingripandet

Ett argument som tidigare framförts för att administrativ myndighet och inte allmän domstol bör ha hand om olika former av körkortsingripanden bygger på följande övervägande. Körkortsgivningen är en typiskt administrativ åtgärd. Denna måste därför handhas av ett administrativt organ. Samtidigt föreligger sådant samband mellan körkortsgivningen och olika former av körkortsingripanden att dessa frågor bör avgöras av samma organ.

Som torde ha framgått av redovisningen för gällande rätt är f. n. prövningen av körkortsfrågor uppdelad på flera organ. Det praktiska och teoretiska förarprovet sker hos trafiksäkerhetsverket medan länsstyrelsen har hand om prövningen i övrigt. Vidare har nyligen beslutats att även inom länsstyrelseorganisationen körkortsgivning och körkortsingripande skall handläggas av olika organ

nämligen länsstyrelse resp. länsrätt. Vid genomförandet av denna reform framfördes invändningen om det olämpliga i att ha två beslutsorgan. Den lämnades dock utan avseende.

Otivelaktigt är det många gånger en fördel om körkortsgivning och körkortsingripande handhas av samma organ, då det i viss utsträckning är samma frågor som kommer upp såväl i samband med körkortsgivningen som i samband med körkortsåterkallelsen. Samtidigt måste betonas att detta samband är beroende av vilken grund som åberopas för körkortsingripandet. Som exempel på fall där f. n. samband föreligger kan nämnas prövningen under vilka förutsättningar allmän misskötsamhet skall hindra körkortsgivning resp. medföra körkortsingripande.

När det gäller trafikbrott är läget ett annat. I allmänhet har den som första gången söker körkort inte tidigare dömts för något trafikbrott av den art att det bör beaktas vid körkortsgivningen. Körkortsgivningsmyndigheten har därför inte i sig bättre förutsättningar än allmän domstol att bedöma frågor om körkortsingripande vid trafikbrott. De trafikbrott som föregår den första körkortsprövningen är nämligen nästan uteslutande olovlig körning.

En annan synpunkt som framförts är att länsstyrelsen har tillgång till det material som upprättats eller infordrats i samband med körkortsgivningen. Det är därför lättare tillgängligt för länsrätten än för domstolen i en ev. process om körkortsingripande. Som argument häremot kan anföras, att länsstyrelserna tidigare i allmänhet inte synes ha ansett det erforderligt att ta fram handlingarna från körkortsgivningen i samband med körkortsingripandet. Vidare finns det anledning anta att i framtiden körkortsingripande torde komma att beslutas av den länsrätt, där körkortsinnehavaren har sitt hemvist. Denna länsrätt behöver följaktligen inte ha någon särskild anknytning till körkortsgivningsmyndigheten.

De invändningar som kan anföras mot att länsrätt eller allmän domstol i stället för länsstyrelsen/körkortsmyndigheten beslutar

om körkortsingripande torde inte kunna tillmätas avgörande betydelse. Frågan har inte vållat problem utomlands. Det kan också nämnas att i Norge är polisen både körkortsgivnings- och körkortsåterkallelsemyndighet, men i Oslo handläggs frågor om körkortsingripande i anledning av trafikbrott av annan administrativ enhet än den som har hand om körkortsgivningen. Körkortsingripandet anses i dessa fall som ett naturligt led i brottmålsprocessen. Beslutande är därför den polisman som tillika är åklagare i brottmålsprocessen. Däremot handhas körkortsåterkallelse av annan anledning, t. ex. sjukdom, av den avdelning inom polisen som har hand om körkortsgivningen.

4.3.4.15 Allmänt ombud

Från olika håll, inte minst från representanter för länsstyrelserna, har till kommittén framförts önskemål om att det bör finnas ett allmänt ombud i körkortsmål. Utredningen skulle härigenom underlättas. Vidare skulle det bli möjligt även för det allmänna och inte bara för den enskilde att överklaga ett beslut i första instans, vilket skulle medverka till en enhetligare praxis. Dessutom kunde härigenom på ett bättre sätt än för närvarande mot varandra vägas t. ex. trafiksäkerhets-synpunkter och körkortsinnehavarens behov av körkortet.

Den främsta anledningen till att man inte i den administrativa körkortsprocessen infört någon form av allmänt ombud torde vara den att en sådan reform skulle medföra väsentliga kostnader. Med tanke på den stora mängden ärenden¹ som det är fråga om så skulle det innebära en betydande ökad arbetsbelastning om man skulle inrätta befattningshavare som var den enskildes motpart och dessutom tog ställning till samtliga de mål i vilka fråga om överklagande av körkortsmyndighets beslut kan bli aktuell. Även om ambitionsnivån inte sträcks längre än till att möjlighet skall finnas att överklaga länsrätternas beslut skulle självfallet en prövning av cirka 20 000 beslut kräva betydande personalinsatser (jfr. 4.3.7).

Vad gäller körkortsåterkallelse i anledning av trafikbrott så kan emellertid frågan om allmänt ombud lätt lösas genom att körkortsingripandet också tas med i den ordinarie brottmålsprocessen. Åklagaren kan här utan att det blir någon större arbetsbelastning eller väsentligt ökade kostnader tillgodose det allmännas intresse i processen och att överklagande sker då så anses erforderligt. Här talar således tanken på ett allmänt ombud för att körkortsfrågan bör avgöras i brottmålsprocessen.

4.3.4.16 Allmän underrätt lämpligaste beslutsorganet – Sammanfattning

I det föregående har kommittén ingående redovisat de synpunkter som kan läggas på frågan om vilket organ som skall besluta om körkortsingripande i anledning av trafikbrott. De mera väsentliga synpunkterna sammanfattas för överskådlighetens skull här.

Det är av värde att körkortsfrågorna koncentreras till så få beslutsorgan som möjligt. Från denna synpunkt är den för kort tid sedan beslutade reformen med införande av länsrätten ett steg tillbaka. De yttranden länsrätterna i vissa fall skall avge till länsstyrelserna kan inte ersätta de nackdelar som följer av att f. n. inom länsstyrelseorganisationen finns två beslutsorgan. Det från personalunionssynpunkt starka sambandet mellan länsstyrelserna och länsrätterna kan emellertid trots det som nu anförts från vissa synpunkter ses som ett skäl för nuvarande ordning.

Vidare kan det förhållandet att vi endast har 24 länsrätter men cirka 90 allmänna underrätter utgöra ett visst skäl för ett antagande att det är möjligt att uppnå större enhetlighet i praxis vid länsrätterna än vid de allmänna domstolarna. Samtidigt anser emellertid kommittén att t. ex. möjligheterna för allmänt ombud att följa processen är av väsentligt större betydelse för enhetligheten än enbart det förhållandet att beslutsorganen är få. Det förhållandet att oenhetligheten i

¹ Folkesson har beräknat att antalet omprövningar av körkort årligen var cirka 30 000 vid länsstyrelserna.

praxis varit betydande mellan de olika länsstyrelserna bekräftar detta antagande.

I fråga om de allmänna domstolarna som beslutsorgan är det särskilt möjligheten till en samtidig prövning av straffet och körkortsfrågan som kommittén ser som en stor fördel. Detta måste ses som ett grundläggande krav från både rättssäkerhets- och trafik-säkerhetssynpunkt. Det ger sålunda ett större utrymme än för närvarande att använda körkortsingripande som ett effektivt vapen i kampen mot trafikbrottslighet. Kommittén har således under arbetet med påföljdsfrågorna och vid ett stort antal kontakter med beteendevetenskapare fått klarlagt att ett samtidigt avgörande av straff och körkortsfråga är en utomordentligt viktig trafiksäkerhetsfaktor. De möjligheter till en snabbare handläggning som skapas genom att körkortsfrågan avgörs i brottmålsprocessen är från trafiksäkerhetssynpunkt av särskild betydelse.

Från rättssäkerhetssynpunkt är det av vikt att avgörandet grundas på den omedelbara information om händelseförlopp m. m. som den allmänna domstolen erhåller i brottmålsprocessen och att avgörandet fattas så snabbt som möjligt. Den bild som länsrätten kan erhålla genom studier av domar, förundersökningsprotokoll m. m. måste alltid bli en andrahandsinformation och därför också en information med betydande brister. Det är ett väsentligt rättssäkerhetskrav att avgörandet i en så viktig fråga som körkortsfrågan inte grundas på en bristfällig andrahandsinformation

Vidare medför en dubbel handläggning av straff och körkortsfråga stora nackdelar för den enskilde. Handläggningen vid både allmän domstol och länsrätt medför betydande kostnadsökningar för honom. Detta gäller särskilt i de fall den enskilde önskar personligen lägga fram sina synpunkter inför beslutsorganet. Denna dubbelprocess måste för den enskilde te sig orimlig. Kommittén har också funnit att det finns ett starkt önskemål från allmänheten om att straff och körkortsfråga skall avgöras samtidigt. Över 80 % av de tillfrågade har således i en av

kommittén utförd undersökning förordat detta alternativ.

Även den internationella utvecklingen och önskemålet om internationell enhetlighet talar för allmän domstol som beslutsorgan. Det är f. n. endast i ett mycket begränsat antal länder som körkortsingripanden i anledning av trafikbrott avgörs av annat organ än allmän domstol. Den enda realistiska vägen att uppnå enhetliga regler i t. ex. Europa är således ett godtagande av allmän domstol som beslutsinstans.

Slutligen måste det förhållandet att vi genom en samtidig handläggning kan göra årliga besparingar på cirka 5 miljoner kronor beaktas. Alldeles bortsett från de vinster som kan göras från trafik- och rättssäkerhetssynpunkt medför således en handläggning vid allmän domstol betydande ekonomiska fördelar. En samtidig handläggning medför också betydande processekonomiska vinster för den enskilde. Dessa har av kommittén beräknats till 3,2 miljoner kronor årligen (se 7.4). Detta innebär att den årliga samhälls-ekonomiska vinsten av en samtidig handläggning blir mer än 8 miljoner kronor.

Kommittén anser främst på de grunder som redovisats i denna sammanfattning att alldeles övervägande skäl talar för att handläggningen av frågor rörande körkortsåterkallelse på grund av trafikbrott överflyttas från länsrätt till allmän domstol.

Denna reform är enligt kommitténs uppfattning synnerligen angelägen och brådskande. Det är därför av betydelse att som departementschefen uttalade i prop. 1971:14 (s. 63) kommitténs förslag inte hindras eller försenas till följd av den för kort tid sedan genomförda länsrättsreformen. Det finns ej heller någon anledning att avvakta andra nu pågående utredningar, innan slutlig ställning tas till kommitténs förslag.

4.3.5 Samhällsingripanden av medicinska och därmed jämförbara skäl eller på grund av annan brottslighet än trafikbrottslighet.

Till skillnad från trafikbrottsfallen är det lämpligt när det är fråga om t. ex. medicins-

ka orsaker till körkortsingripande att använda en förvaltningsprocess vid länsrätt, kammarrätt och regeringsrätt. Som framgått av tidigare avsnitt (se 4.3.3) har kommittén även för dessa fall avvisat tanken på en specialdomstol för körkortsfrågor.

Det återstår att överväga de fall där samhällsringripandet sker i anledning av annat brott än trafikbrott. För närvarande beslutas ej sällan om både allmänt straff och körkortsingripande i anledning av fylleri, våldsbrott, bilstöld etc. Det finns skäl som talar för att samhällsätgårderna även i dessa fall borde beslutas samtidigt. För den enskilde skulle det även då ingripandet sker i anledning av annat brott än trafikbrott vara av vikt att åtgärderna beslutas samtidigt.

Emellertid har kommittén avvisat tankarna bakom nuvarande system enligt vilka vissa typer av allmän brottslighet anses presumera trafikfarlighet (se ovan avsnitt 2.4). Kommitténs inställning innebär att om körkortsingripande i fortsättningen skall ske i dessa fall måste besluten fattas mot bakgrunden av en medicinsk eller psykologisk bedömning. En sådan bedömning har inte någon direkt anknytning till brottmålsprocessen. Det är psykologiskt olämpligt att föra samman ställningstagandena eftersom detta kan ge den tilltalade uppfattningen att ett körkortsingripande är en direkt följd av den allmänna brottsligheten.

Kommittén har stannat för att i nu berörda fall förorda att nuvarande system bibehållas. Länsrätten blir alltså även i fortsättningen beslutsorgan i första instans.

4.3.6 Domstolens sammansättning

4.3.6.1 Yrkesdomare

Trafikmålen spelar en dominerande och betydelsefull roll i de allmänna domstolarnas verksamhet redan nu. Kommittén har dessutom i detta betänkande föreslagit en väsentlig utbyggnad och nyansering av reaktions-systemet i dessa brottmål. Inte minst från trafiksäkerhetssynpunkt är det nödvändigt att de ägnas en betydande uppmärksamhet.

Frågor om olika trafikhandlingars relativa farlighet måste i fortsättningen beaktas mer än hittills. Vid val av påföljd måste överväganden om lämpliga behandlingsmetoder göras.

Det förhållandet att även körkortsfrågor avgörs i brottmålsprocessen medför att ett stort antal trafikmål ändrar karaktär. På grund av körkortsingripandets ofta avgörande betydelse för den tilltalade kommer denne att tillmäta processen en mycket större vikt än för närvarande. Oenhetligheter i praxis kommer att uppmärksammas av den enskilde, motororganisationer och massmedia.

Nuvarande praxis, enligt vilken körkortsingripandets svårhetsgrad nästan helt bestäms av trafikbrottets grovhet, kräver inte något närmare inträngande i t. ex. frågan om risken för återfall. Det nuvarande onyanserade systemet för körkortsingripande ger nämligen inte beslutsinstanserna några större valmöjligheter. Även här inträder en stor förändring om kommitténs tidigare redovisade principer följs.

Emellertid kommer inte endast frågan om körkortsingripande vid trafikbrott i fortsättningen att kräva mera ingående överväganden än för närvarande. Även övriga bestämmelser om körkortsätgård föreslås få ett sådant innehåll att kraven på kunnskap i dessa frågor kommer att öka. Som ett exempel på detta kan nämnas bedömningen av körkorts innehavare eller körkortsaspiranter med alkoholbesvär. Kommittén förordar en individualiserad bedömning av fallen med ett starkt understrykande av att formella kriterier, t. ex. ett straff för fylleri, i fortsättningen inte får vara avgörande utan att en helhetsbedömning från trafiksäkerhetssynpunkt måste göras. Detta ställer stora krav på beslutsorganen.

Kommittén har redan i tidigare betänkande lagt fram förslag om en starkare sammansättning av de allmänna underrätterna vid avgörande av trafikmål. I betänkandet Trafikmål (SOU 1963:27 s. 156) uttalade kommittén således bl. a. följande:

Inte minst i trafikmål är det av stort värde att en så enhetlig straffmättningspraxis som möjligt skapas. Med nuvarande handläggningsform för frågor angående återkallelse av körkort — dvs. den omständigheten att körkortsmyndigheterna i ej obetydlig utsträckning har att grunda sina avgöranden i frågan om återkallelse på det material, som erhållits från domstolarna — torde enhetligheten framstå som alldeles särskilt värdefull.

Vid rådhusrätterna handläggs trafikmålen ej sällan av vissa befattningshavare eller på särskilda avdelningar. Denna organisationsform förekommer emellertid ej vid häradsrätterna. Kommittén anser det av olika skäl önskvärt, att trafikmålen i största möjliga utsträckning kan handläggas av domare, som under en längre sammanhängande tidsperiod i huvudsak endast sysslar med denna typ av mål eller som i allt fall vunnit särskild erfarenhet av trafikmålen och som även eljest är lämpade för uppgiften. Endast genom att målen handläggs av ett mindre antal domare kan dessa erhålla den vidareutbildning som kommittén anser erforderlig. (Se kommitténs förslag i kapitel 6.) Den nuvarande organisationen vid i allt fall de mindre häradsrätterna medger emellertid ej någon specialisering.

Det torde dock vara berättigat att räkna med en utveckling mot större underdomstolar. Detta förhållande torde göra häradsrätterna benägna att efter rent praktiska överväganden uppdelas arbetsuppgifterna mellan domarna efter målens typ och svårhetsgrad. För detta antagande talar även det i prop. 148/1962 framlagda och av riksdagen antagna förslaget till förstatligande av polis och åklagare, som förutsätter särskild trafikpolis och medger en specialisering i fråga om distriktsåklagarnas arbetsuppgifter. En sådan utveckling förordades redan av processkommissionen. Det bör i detta sammanhang erinras om att trafikmålen utomlands i stor utsträckning handläggs vid speciella domstolar eller av särskilda trafikdomare. En utveckling i sådan riktning skulle kunna medföra att domstolarnas verksamhet på ett mera naturligt sätt skulle kunna inlemmas i arbetet för en bättre trafiksäkerhet.

Kommitténs förslag, som fick ett blandat mottagande vid remissbehandlingen, har inte hittills föranlett någon åtgärd.

Som framgår av vad som sagts tidigare medför de förslag som läggs fram i detta betänkande ökade krav på befattningshavar-

na vid de allmänna domstolarna och förvaltningsdomstolarna. Det av kommittén tidigare framlagda förslaget om en starkare sammansättning av de allmänna underrätterna vid avgörande av trafikmål har därför fått förnyad aktualitet. Det finns därför också anledning att till förnyad prövning ta upp de överväganden som kommittén tidigare gjort i denna fråga.

Vid de största tingsrätterna bör trafikmålen handläggas på särskilda avdelningar eller särskilda rotlar i enlighet med vad som redan sker vid Stockholms tingsrätt. Om domstolen inte är indelad på avdelningar bör dessa mål så långt detta är praktiskt möjligt handläggas av viss domare. En sådan fördelning av målen bör vara möjlig att genomföra framförallt i de fall där domstolen endast har ett förhandlingsställe. Förslaget innebär naturligtvis inte att samma domare ständigt skall handlägga trafikmål utan lämpligt kan vara att han gör detta under t. ex. två å tre år. En sådan ordning innebär att motsvarande organisationsförändringar också bör göras vid de lokala åklagarmyndigheterna.

Tingsrätterna i trafikmål och länsrätterna i mål om körkortsindragning kommer enligt kommitténs förslag (se 4.3.6.2) att i betydande utsträckning bestå av yrkesdomare och nämnd. Kommittén ser det som en angelägenhet av vikt att också nämnden får en sådan sammansättning att kravet på särskilda kunskaper i trafikfrågor blir tillgodosett (6:10 KL).

Kravet på sakkunskap bör även tillgodoses i högre rätt. Detta bör ske på det sätt att trafikmålen handläggs vid särskild avdelning i hovrätt eller kammarrätt. Visserligen växlar här ledamöterna ofta avdelning men ordföranden på avdelningen bör kunna sörja för enhetlighet i praxis och erforderlig fackkunskap. Hovrätterna bör förordna att dessa mål skall hänföras till specialmål (se 9 § arbetsordningen för rikets hovrätter den 19 december 1947, nr 960). Motsvarande regel bör införas för kammarrätterna.

Vad gäller högsta domstolen och regeringsrätten synes en anordning motsvarande den som här föreslagits för hovrätt och

kammarrätt inte vara möjlig. Kommittén vill därför förorda att högsta domstolen tillförs specialistkompetens på det sätt att de mera väsentliga trafikmålen — främst sådana där körkortsfrågan är aktuell — tillförs revisionssekreterare som specialföredragande. Ett motsvarande system bör tillämpas vid regeringsrätten.

Vidare föreslår kommittén att vid domstolarna skall utses viss domare, som skall ha till uppgift att speciellt följa utvecklingen inom trafikrättens område. Med tanke på den snabba utveckling som sker och den omfattande vetenskapliga verksamhet som bedrivs inom detta område, kan det inte vara rimligt att alla befattningshavare närmare skall följa denna utveckling. Det skulle därför vara en en väsentlig uppgift för den domare som har huvudansvaret för trafikrätten att följa praxis och medverka till åtgärder för att upprätthålla en enhetlig sådan. Kommittén kommer att i ett senare avsnitt behandla personalutbildningsfrågor (6.2). Det är naturligt att denna utbildning i första hand riktas till den domare vid domstolen som utsetts till huvudansvarig för trafikrätten.

4.3.6.2 Medverkan av lekmän

Kommittén har som principiell utgångspunkt för sina överväganden att medverkan av lekmän skall krävas vid alla slutliga beslut om körkortsingripande. Detta ställningstagande grundar kommittén på följande skäl. Utförda undersökningar (SOU 1972:72 s. 84) visar att körkortsingripande till sina reella konsekvenser närmast är att jämställa med frihetsstraff. Detta gäller framförallt om körkortsingripandet får längre varaktighet. Den enskilde ser också minst lika allvarligt på frihetsstraffet. Det är därför naturligt att i fråga om medverkan av nämnd ge likartade regler för körkortsingripande och frihetsstraff. Det nyanserade system för körkortsingripande som kommittén förordar gör det också angeläget att lekmän medverkar i beslutsprocessen.

Redan enligt gällande rätt medverkar nämnd i huvuddelen av de brottmål där fråga

uppkommer om körkortsingripande. Detta gäller t. ex. mål om trafiknykterhetsbrott, smitning, vållande till annans död (om ej fråga är om ringa fall). Dessa mål, som kan antagas utgöra cirka 75 procent av alla brottmål där körkortsingripande aktualiseras, kräver därför ej särskilda överväganden.

Allmän domstol kan emellertid f. n. avgöra mål om vårdslöshet i trafik eller brott mot vägtrafikförordningen utan medverkan av nämnd. Kommittén anser att nämnd i princip skall medverka även i dessa fall om frågan om körkortsingripande aktualiseras. Det kan övervägas att göra ett undantag för fall där fråga är om ingripande för helt kort tid t. ex. högst tre månader. Det kan emellertid antagas att praktiskt taget samtliga fall av denna art, som går till domstol, kommer att bli mer eller mindre tvistiga. I ett särskilt avsnitt har nämligen kommittén övervägt frågan om förenklad handläggning av mål där endast kortare körkortsingripande ifrågasätts och föreslagit att strafföreläggande skall kunna användas. Det finns inte någon anledning att vid allmän domstol särbehandla det mindre antal fall som ej kunnat avgöras i förenklad form. Kommittén förordar därför en bestämmelse av innebörd att förekommer vid tingsrätt anledning besluta om körkortsingripande skall nämnd medverka i avgörandet (se närmare i specialmotiveringen till 6:10 KL).

I fråga om beslut om körkortsingripande vid länsrätt förutsätter kommittén att med hänsyn till den mera individuella prövning som i fortsättningen skall ske beslut om administrativa körkortsingripanden i ett stort antal fall fattas under nämndmedverkan och att som en konsekvens härav nämnd också medverkar då yttrande avges till länsstyrelse i körkortsfrågor. Det bör tillses att i nämnden tjänstgör minst en nämndeman med insikt och erfarenhet i trafikfrågor (jfr 6:10 KL).

Om kommitténs förslag till reformer av nuvarande system följs kommer den allmänna domstolen att fastställa en tid för körkortsspärr vid körkortsingripande i anledning av trafikbrott. Detta bör ge en bättre ledning

för körkortsgivningsmyndigheten än vad den får genom de körkortsbeslut som f. n. fattas. Med tanke på att kommittén ansett att frågan om beslutsmyndighet vid körkortsgivningen inte bör tas upp i detta sammanhang har kommittén inte heller funnit anledning föreslå medverkan av lekmän vid körkortsgivningen.

4.3.7 Allmänt ombud i länsrätt och vid länsstyrelse

Som framgått av redovisningen för gällande rätt är det endast i brottmålsprocessen som det f. n. finns allmänt ombud-åklagare. Däremot finns det ej något allmänt ombud i körkortsprocessen. Redan tidigare (4.3.4.15) har framhållits att ett av de reformkrav som framförts till kommittén går ut på att allmänt ombud skulle föras in också i körkortsprocessen. För kommittén har denna fråga blivit enkel att lösa för de fall där körkortsingripandet sker i anledning av trafikbrott, eftersom allmän åklagare redan enligt gällande rätt här medverkar i processen.

Emellertid kvarstår ett behov av allmänt ombud i de körkortsmål som även i fortsättningen skall handläggas vid förvaltningsdomstol. Det torde här komma att röra sig om cirka 2 000 (se närmare 7.3.4.1) avgöranden årligen. Kommittén skulle egentligen vilja förorda att det allmänna liksom vid körkortsingripande i anledning av trafikbrott kunde företrädas redan vid förhandling eller vid skriftväxling inför länsrätten. Utan sådan medverkan kan sakfrågorna lätt nog få en ensidig belysning. En kontradiktorisk process synes emellertid av ekonomiska skäl vara svår att genomföra. Därtill kommer att de körkortsmål som i fortsättningen skall handläggas vid länsrätt utan större olägenhet kan bli föremål för en skriftlig efterhandsgranskning.

Kommittén utgår från att det allmänna ombudet måste tillhöra annan organisation än länsstyrelsen för att få en självständig ställning i förhållande till länsrätten. Det finns då inte någon organisation med sådan lokal spridning att det är lämpligt att på

densamma lägga berörda uppgifter. Det har visserligen diskuterats att även i dessa fall låta åklagare vara verksam i körkortsprocessen. Med hänsyn till arten av mål och karaktären av den prövning som i fortsättningen skall ske vid länsrätterna synes en sådan lösning dock ej kunna förordas. En annan möjlighet vore att utvidga trafikkonsulenternas verksamhet till att även avse uppgiften som allmänt ombud vid länsrätterna. Kommittén kan emellertid inte förorda en sådan lösning därför att dels konsulenterna i övrigt ej skall ha arbetsuppgifter av administrativ karaktär och dels arbetsbelastningen för trafikkonsulenterna skulle komma att öka väsentligt.

Kommittén föreslår att kontrollen av länsrättens avgörande sätts in först sedan beslut meddelats och att trafiksäkerhetsverket ges uppgiften att pröva beslutet samt föra talan i kammarrätt och regeringsrätt. Eftersom det blir fråga om ett begränsat antal avgöranden kan detta arbete utföras utan nämnvärd belastning för verket (se 7.3.1). Genom att prövningen koncentreras till verket torde förutsättningar skapas för en enhetlig rättstillämpning. Verket kan också genom kontakter med trafiksäkerhetsexpertis verka för att rättstillämpningen anpassas efter trafiksäkerhetsforskningens senaste rön. Trafikonsulenternas sakkunskap kan också utnyttjas i detta sammanhang.

Det är emellertid för en enhetlig praxis också av vikt att länsstyrelserna för alla tveksamma fall av ifrågasatt körkortsingripande till prövning inför länsrätten. Kommittén anser det angeläget att länsstyrelsernas organisationsnämnd utarbetar en handläggningspromemoria i detta ämne. Dessutom bör emellertid länsstyrelsernas skyldigheter i berört avseende närmare preciseras i en körkortskungörelse.

4.3.8 Förenklad handläggning

4.3.8.1 Personlig inställelse

Kommittén har övervägt frågan om i vilken utsträckning det skall krävas att föraren

inställer sig personligen då frågor om körkortsingripande avgörs i första instans (tingsrätt eller länsrätt). Vid mera ingripande beslut som i andra sammanhang träffas rörande den enskilde anses ofta att personlig inställelse utgör ett elementärt rättssäkerhetskrav. Ett sådant krav ställs ofta i brottmålsprocessen. En motsvarande utveckling synes vara på gång i den administrativa processen. Således uppställs i den senaste mera centrala lagstiftningen rörande administrativa frihetsberövanden — lagen om psykiatrisk vård — mycket stränga krav i fråga om den personliga inställelsen. Mot bakgrunden av vad nu sags kan det kanske förefalla märkligt att motsvarande rättssäkerhetsgaranti f. n. ej uppställs i körkortsprocessen vid länsrätt. Som framgått av redovisningen för gällande rätt är det efter avgörande i varje särskilt fall som det beslutas om personlig inställelse skall krävas.

Det synes finnas två förklaringar till detta. Våra bestämmelser om körkortsingripande har tillkommit under en tid då körkortet ej spelade den stora roll som det gör idag. Vid utformningen av den administrativa processen har man inte beaktat den utveckling som skett och som lett till att ett körkortsingripande ej sällan i realiteten är minst lika väsentligt som ett frihetsstraff.

Vidare synes kommittén vara den första utredning som haft att samtidigt behandla både de materiella och de processuella reglerna i fråga om körkortsingripande. 1953 års trafiksäkerhetsutredning, som så starkt skjutit fram tanken på en personbedömning av trafikanten, synes såvitt gäller brottmål över huvud taget inte ha haft någon möjlighet att ta upp ett av de väsentliga kraven för att en sådan bedömning i verkligheten också skall kunna ske, nämligen ett personligt sammanträffande mellan den som skall bedöma och den som skall bli bedömd. Mot denna bakgrund är det också lättförståeligt att anmärkningar kommit att riktas mot de administrativa beslutsfattarna för att de inte i tillräcklig utsträckning gör en individuell bedömning av trafikanten utan mera går ut från t. ex. det aktuella brottet.

Medan å ena sidan 1953 års trafiksäkerhetsutredning endast behandlat de materiella reglerna har å andra sidan det nu pågående reformarbetet avseende den administrativa processen ej berört det materiella regelsystemet. Kommittén ser det därför som en av sina väsentligaste uppgifter att nu göra en helhetsbedömning av denna fråga.

Vilka krav på personlig inställelse av den tilltalade skall ställas i trafikbrottmål? Inställelseskyldigheten har — såvitt gäller brottmål över huvud taget senast behandlats i prop. 1964:10 s. 136—146 (förslag till lag om införande av brottsbalken m. m.). Nu gällande lagregler grundar sig på de avvägningar som gjordes i denna prop. Allmänt kan sägas att den obligatoriska inställelseskyldigheten ansågs främst böra vara beroende av hur ingripande påföljden var till sin natur. Samtidigt uttalades att särskild rättsverkan i anledning av brott inte skulle beaktas i detta sammanhang (prop. 1964:10 s. 144).

Körkortsingripandets allvarliga natur har framhållits. En bedömning av den tilltalades person ingår som ett viktigt led i beslutsfattandet vid körkortsingripande. Detta talar för att i allmänhet ett krav på personlig inställelse bör gälla i mål där körkortsfrågan är aktuell.

Emellertid måste samtidigt beaktas att kravet på personlig inställelse, inte minst med hänsyn till ofta långa resvägar, kan innebära en avsevärd olägenhet för den enskilde. En avvägning mellan olika intressen måste ske. Gällande allmänna regler om inställelseskyldighet vilka tidigare redovisats får emellertid i allmänhet anses leda till ett krav på personlig inställelse från den enskilde. Den fråga som uppkommer är därför om obligatorisk inställelse skall krävas i vissa särskilt angivna fall även om detta inte skulle behövas från utredningssynpunkt. Det kan erinras om att annan brottspåföljd än böter i princip inte får utdömas i tingsrätt om inte den tilltalade är personligen närvarande.

Kommittén har i fråga om inställelseskyldigheten vid tingsrätt funnit sig böra göra den avvägningen, att krav på personlig inställelse i princip ställs upp men att

undantag från denna huvudregel skall gälla för fall där beslut om körkortsspär i högst tre månader meddelas (se specialmotiveringen till 6:10 KL). Vid detta ställningstagande har kommittén förutom vad tidigare anförts beaktat att förenklad handläggning genom strafföreläggande ansetts böra kunna ske i motsvarande utsträckning.

I fråga om handläggningen vid länsrätt anser kommittén att här också i princip bör krävas personlig inställelse. Emellertid finns i den administrativa körkortsprocessen ingen motsvarighet till systemet med strafföreläggande. Detta innebär att länsrätt måste avgöra även sådana fall där körkortsinnehavaren medger körkortsingripande. En bestämmelse om ett absolut krav på personlig inställelse vid länsrätt kommer därför till skillnad från om motsvarande regel givits för tingsrätt att omfatta alla avgöranden vid länsrätten. Kommittén är samtidigt medveten om att många beslut om körkortsingripande kan avgöras på ett rättssäkert sätt även utan personlig kontakt mellan körkortsinnehavare och beslutsorgan. Som exempel på sådana fall kan nämnas vissa körkortsingripanden i anledning av sjukdom.

Kommittén har att bedöma om bestämmelserna i 9 § andra och tredje styckena förvaltningsprocesslagen ger en tillfredsställande reglering också för körkortsmålen. I förarbetena sägs ej någonting om hur körkortsmålen skall behandlas. Däremot sägs bl. a. att i mål om administrativa frihetsberövanden och i vårdnadsmål får det antas bli vanligt att förhandling hålls i länsrätt (prop. 1971:14 s. 298). Eftersom tillräcklig erfarenhet ännu ej vunnits av hur länsrätterna kommer att beakta behovet av personlig inställelse har kommittén med viss tvekan ansett sig kunna avstå från att föreslå en särreglering för körkortsmålen.¹ Kommittén förutsätter dock att dess uttalanden om att i fortsättningen en mera ingående bedömning måste göras av körkortsinnehavarens lämplighet kommer att leda till att länsrätterna endast i från utredningssynpunkt klara fall kommer att finna det möjligt att meddela slutligt beslut i körkortsfrågan utan personlig

kontakt med körkortsinnehavaren. Om denna bedömning skulle visa sig felaktig bör en uttrycklig bestämmelse införas med det sakliga innehåll som här tidigare förordats.

4.3.8.2 Skriftlig handläggning

4.3.8.2.1 Gällande rätt

Brottmålsprocessen

Skriftlig handläggning av brottmål förekommer ej vid allmän underrätt. Frågan utreds f. n. av 1968 års brottmålsutredning. I direktiven för denna utredning uttalas bl. a. att även frågan om skriftlig handläggning vid allmän domstol av körkortsfrågor skall övervägas. Kommittén, som redan genom förslaget om stämningsföreläggande (SOU 1963:27) uttalade sig för en skriftlig handläggning vid allmän underrätt, har inte anledning att nu åter uppehålla sig vid denna fråga.

Det förhållandet att skriftlig handläggning inte förekommer vid allmän underrätt innebär emellertid inte att denna handläggningsform ej tillämpas inom brottmålsprocessen. Det alldeles övervägande antalet brottmål avgörs således genom en skriftlig process. De system som här tillämpas är föreläggande av parkeringsbot samt ordnings- och strafföreläggande.

Enligt 48:4 första stycket RB får strafföreläggande utfärdas beträffande brott för vilket ej stadgas svårare straff än böter och ej heller normerade böter. Konungen kan vidare förordna, att strafföreläggande skall få användas vid vissa brott, där även fängelse i högst sex månader ingår i straffskalan. Sådant förordnande har meddelats (se strafföreläggandekungörelsen den 27 februari 1970) för t. ex. vållande till kroppsskada eller sjukdom (BrB 3:9) men däremot inte

¹ Praxis synes f. n. starkt variera mellan de olika länsrätterna. De flesta länsrätter har muntlig handläggning i endast en ringa del av nämndmålen. Ett litet antal rätter har personlig inställelse i 25–50 % av dessa mål. Se länsstyrelsens organisationsnämnds tillägg till arbetsrutiner m. m. s. 47 ff. April 1972.

för s. k. rattonykterhet (4 § 2 mom. TL). Strafföreläggande får avse högst femtio dagsböter eller som gemensamt straff högst sextio dagsböter.

Vad gäller möjligheten att ta med särskild rättsverkan i ett strafföreläggande stadgas i 48:2 andra stycket RB att är brott förenat med förverkande eller annan sådan särskild rättsverkan, skall också denna föreläggas den misstänkte till godkännande. Vad gäller tolkningen av uttrycket "annan sådan rättsverkan" kan hänvisas till prop. 1964:10 s. 151 där följande uttalas i specialmotiveringen till vissa ändringar i 48 kap. RB i anledning av brottsbalkens införande:¹

Såsom nämnts vid behandlingen av 25 kap. föreslås termen "påföljd" få kvarstå i rättegångsbalken också på några ställen, där den ej har samma innebörd som i brottsbalken. I 48 kap. 1–3 §§ rättegångsbalken torde den dock böra utbytas mot "särskild rättsverkan". Detta uttryck torde liksom det nuvarande "påföljd" böra förstås med bestämningen "sådan" för att angiva, att fråga ej är om samma vidsträckta krets av särskilda rättsverkningar, som avses i 36 kap. 6 § brottsbalken, utan blott om förverkandeliknande följder av att någon fälles till ansvar, t. ex. de som nämns i 9 § förordningen den 17 maj 1923 ang. skatt för hundar och 10 § andra stycket kungörelsen den 23 maj 1958 ang. rätt att innehava radiomottagningsapparat.

Av detta uttalande torde klart få anses framgå att körkortsingripande, varmed här även avses varning, ej torde kunna tas upp i ett strafföreläggande utan att berörda stadgande i 48 kap. RB ändrats.

Behörig att utfärda strafföreläggande är i princip varje åklagare. I 43 § andra och tredje styckena åklagarinstruktionen ges emellertid särskilda behörighetsregler för strafföreläggande i anledning av brott med fängelse i straffskalan. I dessa fall är behörigheten med vissa undantag inskränkt till den som innehar eller uppehåller tjänst som chefsåklagare eller högre tjänst inom åklagarväsendet. Riksåklagaren äger dock förordna att även annan åklagare skall vara behörig att utfärda sådant föreläggande. Sådant förord-

nande får avse endast åklagare som har fullgjort minst två års tjänstgöring som åklagare efter det han förvärvat behörighet till åklagartjänst.

Den administrativa processen

Den administrativa förvaltningsdomstolsprocessen är i princip skriftlig. Möjlighet finns emellertid att komplettera skriftligheten med muntlighet. Det finns således i den administrativa domstolsprocessen möjlighet till en stor flexibilitet efter målets art. Däremot finns i den administrativa processen ingen motsvarighet till de föreläggandeformer som inom brottmålsprocessen används för att begränsa måltillströmningen till domstolarna.

4.3.8.2.2 Kommitténs överväganden

Den fråga som främst skall övervägas är om och i vilken utsträckning strafföreläggande bör kunna användas för att avgöra körkortsfrågor.

Kommittén har inte – framförallt med tanke på den utveckling som pågår och som innebär en vidgad användning av strafföreläggande – funnit anledning att närmare undersöka i vilken utsträckning strafföreläggande används i sådana fall som avses med återkallelsegrunden i 33 § 2 mom. första stycket 4 VTF (väsentlig värdslöshet). Det finns emellertid anledning anta att utvecklingen går i den riktningen att strafföreläggande i alltmer vidgad utsträckning kommer att användas vid allt grövre värdslösheter. En väsentligt hämmande faktor på denna utveckling torde dock den omständigheten vara, att den misstänkte, med tanke på osissheten om strafföreläggandets konsekvenser för körkortet, inte anser sig kunna godkänna strafföreläggande där antalet dagsböter överstiger 25.

Den tidigare principen om att strafföreläggande skulle användas endast vid brott av ordningskaraktär torde få anses genombruten av det i prop. 1968:82 framlagda och av

¹ Se även SOU 1938:44 s. 499.

riksdagen antagna förslaget om vidgat tillämpningsområde för strafföreläggande. Härigenom tillämpas detta institut även vid t. ex. brottsbalksbrott med fängelse i straffskalan. Erfarenheterna av den genomförda lagändringen har, enligt vad kommittén inhämtat, varit goda. Det torde därför kunna antas att den utveckling som pågått alltsedan rättegångsbalken infördes år 1948 och som inneburit en vidgad användning av strafföreläggande inte kommer att avstanna. För trafikbrottens del torde det sålunda kunna förväntas att utvecklingen går i den riktningen, att strafföreläggande kommer att användas även vid t. ex. vissa enklare trafiknykerhetsbrott. Härför talar också den internationella utvecklingen.

Vidare kan nämnas att i Västtyskland körkortsåterkallelse i viss utsträckning kan tas upp i ett Strafbefehl. Denna handläggningsform innebär i stort sett ett strafföreläggande som underställs domstolsprövning (likartad med kommitténs tidigare förslag om stämningföreläggande). I ett Strafbefehl kan således behandlas frihetsstraff upp till tre månader, Fahrverbot samt återkallelse av körkort om spärrfristen inte är mer än ett år. I Västtyskland används dessutom en handläggningsform som kallas Strafverfügung. Detta är i stort sett ett strafföreläggande som utfärdas av polismyndighet och som sedan fastställs av domstol. I detta förfarande kan man ta upp frågor om Fahrverbot men däremot inte frågor om körkortsåterkallelse. Enligt vad kommittén inhämtat har i Västtyskland lagts fram ett lagförslag om att Fahrverbot (dvs. i realiteten 1–3 månaders körkortsåterkallelse) skall kunna tas upp i den tyska motsvarigheten till vårt ordningsföreläggande. Detta skulle bl. a. kunna användas vid vissa trafiknykerhetsförelägganden.

För ett ställningstagande till frågan om och i vilken utsträckning körkortsingripande skall kunna tas upp i strafföreläggande synes vidare följande böra beaktas.

Den enskilde bör inte, om inte mycket starka skäl talar för det, belastas med en från hans synpunkt onödigt omständlig procedur. Den ökade allmänna utbildningsnivån utgör

ett starkt skäl för denna principiella utgångspunkt. Det måste för allmänhetens förståelse för rättsväsendet anses vara av vikt att inte handläggningssystemet innehåller moment som ter sig meningslösa. Detta gäller i synnerhet i t. ex. sådana fall där den enskilde inte har någon invändning mot ett av myndigheterna planerat ingripande. En jämförelse mellan nu i vissa fall tillämpade former för handläggning av körkortsingripande vid länsrätt med skriftlighet och en ensam befattningshavare å ena sidan, och strafföreläggandetsystemet å andra sidan, synes visa att dessa handläggningsformer i själva verket är rätt likvärdiga. I båda fallen saknas lekmannainflytande. Någon förhandling sker ej. Däremot kan i båda fallen den misstänkte ta personlig kontakt med den beslutande. Vad gäller personalens kompetens torde ej kunna göras gällande att det här föreligger några olikheter vare sig vad gäller utbildning eller på annat sätt mellan åklagare som utfärdare av strafföreläggande och den domare vid länsrätt som handhar körkortsfrågor.

Däremot kan sägas att beslutanderätten i körkortsfrågor f. n. vid länsrätterna anförtröts domare med längre tids erfarenhet av administrativt arbete. För att jämförbarhet skall erhållas torde det således vara nödvändigt att vid övervägandena utgå från att även på åklagarsidan särskilda behörighetsregler måste gälla. Slutligen kan sägas att länsrätternas beslut kan överklagas men däremot inte ett beslut av åklagare att utfärda strafföreläggande. Mot detta kan emellertid invändas att strafföreläggandet endast får rättsverkningar i förhållande till den enskilde i de fall denne godkänner föreläggandet. Kravet på godkännande vid strafföreläggande torde således kunna ses som en rättssäkerhetsgaranti jämförbar med den enskildes rätt att överklaga ett beslut av länsrätt.

Det kan nämnas att erfarenheterna från Norge, där polisen-åklagaren beslutar om körkortsingripande, talar för att åklagarna är kompetenta för uppgiften. Invändningar som framförts till kommittén i fråga om det norska systemet har således framförallt av-

sett det förhållandet att straffpåföljden och körkortspåföljden ej beslutas samtidigt.

Principen vid strafföreläggande är den att inte svårare straff än böter får tas upp i ett sådant föreläggande. Detta talar för en återhållsamhet vid användningen av strafföreläggande, om längre tids körkortsingripande ifrågasätts.

Även kravet på snabbhet i systemet och så långt möjligt förenklad handläggning måste beaktas. Om strafföreläggande ej får uppta vissa körkortsingripanden skulle otvivelaktigt i viss begränsad utsträckning mål som f. n. handläggs med strafföreläggande i fortsättningen komma att handläggas vid huvudförhandlingen inför allmän domstol. Härigenom skulle straffprocessen i dessa fall bli mera komplicerad än för närvarande. Visserligen skulle detta antagligen mer än väl uppvägas av att beredvilligheten att godkänna strafföreläggande i trafikmål torde komma att bli än större än för närvarande eftersom den misstänkte ej skulle behöva befara att strafföreläggande i efterhand läggs till grund för körkortsingripande. Trots de sålunda redovisade samlade fördelarna måste det ses som en allvarlig olägenhet att handläggningen av vissa brottmål kompliceras.

Sammanfattningsvis torde kunna sägas att det från rättssäkerhetssynpunkt inte torde kunna riktas några invändningar mot att i strafföreläggande tas upp beslut om vissa kortare körkortsåterkallelser. Detta skulle också ligga i linje med den nya syn på institutet som brutit igenom under senare år och som fått sitt klaraste uttryck genom de förslag som lagts fram i prop. 1968:82.

Kommittén anser att en lämplig avvägning av de olika intressen och argument, för vilka här redogjorts, bör leda till att i strafföreläggande skall kunna tas upp körkortsåterkallelse i kombination med en körkortsspärr på högst tre månader.

4.4 Handläggningen av frågor rörande tillstånd till yrkesmässig personbefordran

4.4.1 Kommitténs överväganden

I avsnittet om särskilda krav på förare i yrkesmässig trafik har kommittén föreslagit att särskilt tillstånd skall krävas för den som tjänstgör som förare av personbil eller lätt lastbil i yrkesmässig trafik för personbefordran. Det återstår att bl. a. ta ställning till vilket organ som skall pröva om en körkortsinnehavare är lämpad att arbeta som taxiförare. Trafiknämnd eller länsstyrelse prövar för närvarande olika tillståndsfrågor inom den yrkesmässiga trafiken. Det är då naturligt att också frågor om behörighet att utöva taxiföraryrket prövas av något av dessa organ. Kommittén har i överensstämmelse med vad körkortsutredningen redan tidigare föreslagit stannat för att förorda att tillståndsprovningen skall läggas på länsstyrelserna. Det främsta skälet för detta val är att länsstyrelserna har en bättre organisation och en lättare tillgång inte minst till medicinsk expertis. Detta senare är inte minst viktigt eftersom särskilt vid sexualbrottslighet provningen inte sällan får en stark medicinsk anknytning. Det är också inte sällan en utomordentligt svår och känslig provning som skall göras. Länsstyrelsen bör också handha frågor om förhandsbesked.

I fråga om indragning av tillståndet för taxiförare är det naturligt att denna uppgift läggs på länsrätterna. Provningsen är ofta av närmast medicinsk natur och därtör ej särskilt lämpad för de allmänna domstolarna. Detta talar också för att länsstyrelsen bör vara det organ som prövar frågor om beviljande av tillståndet. Länsstyrelsen får nämligen härigenom särskilda förutsättningar att förbereda indragningsärenden för länsrätterna.

Från branschhåll har för kommittén framhållits att det ofta uppkommer behov av snabba besked huruvida en person kan användas som förare av taxi. En arbetssökande kan inte vänta under någon längre tid på besked om det föreligger hinder för honom att anta sådan anställning. Kommittén anser

att det administrativa förfarandet bör ordnas på sådant sätt att länsstyrelsen i alla klara fall, dvs. i huvuddelen av fallen, meddelar beslut inom en vecka från det ärendet inkommit. Därutöver bör emellertid – om föraren innehar körkort klass ABCE, ABDE eller ABCDE – innehavare av trafiktillstånd för drosktrafik medges rätt att interimistiskt bevilja tillstånd för en sådan person, att arbeta i trafiktillståndsinnehavarens egen rörelse. En förutsättning för detta bör dock vara att ansökan om behörighet redan ingetts till länsstyrelsen. Kommittén anser att det inte är någon risk för att trafiktillståndsinnehavarna skulle missbruka en sådan rätt. Det är nämligen ett minst lika starkt arbetsgivar- som samhällsintresse att olämpliga förare inte används inom drosktrafiken.

5.1 Allmänt

Kommittén har i närmast föregående avsnitt utvecklat sina synpunkter på hur trafikbrott bör förhindras genom effektiva samhällsin-gripanden och genom ett moderniserat processuellt system. För att uppnå en verklig trafiksäkerhetseffekt är det nödvändigt att vidga ramen för samhällsinsatserna. Det finns anledning att inte hysa en överdriven tilltro till den allmänpreventiva effekten av höga straff och långa körkortsåterkallelsetider. En sådan övertro finns på sina håll samtidigt som man ofta bortser från betydelsen av upptäcktsrisk och upplevd upptäcktsrisk. Den nuvarande satsningen på repressiva åtgärder riktade mot den enskilde – och endast ett fåtal enskilda – kan diskuteras från effektivitetssynpunkt.

Kommittén kommer därför att i detta avsnitt försöka ge några synpunkter på de möjligheter som finns att utnyttja samhällets resurser för trafikövervakning på ett effektivare sätt. Eftersom kommittén inte kunnat finna några tidigare undersökningar, som belyser dessa frågor, har den ansett nödvändigt att som ett led i arbetet genomföra vissa egna undersökningar. Resurserna för detta arbete har emellertid varit begränsade. Tidsfaktorn har också gjort det omöjligt att genomföra annat än mycket preliminära undersökningar. Det har dock varit en hjälp att, som kommer att framgå av den fortsatta redovisningen, forskare i Finland och Norge ägnat sitt intresse åt trafikövervakningsfrågor.

Som kommittén framhållit redan i betänkandet Förundersökning (SOU 1967:59 s. 40 f) är de resurser som finns för egentligt utvecklingsarbete inom rättsväsendet mycket begränsade. Det synes anmärkningsvärt att samhället årligen anslår hundratals miljoner kronor till trafikövervakning utan att samtidigt polisen ges resurser för en vetenskaplig utvärdering av metoderna för denna övervakning och för en utveckling och förfining av metodiken.

5.2 Upptäcktsrisk

I tidigare avsnitt (3.6.3) har kommittén framhållit att upptäcktsrisken vid trafikbrott f. n. är mycket låg. Som exempel på detta kan nämnas att upptäcktsrisken vid trafiknykterhetsbrott av Klette bedömts utgöra 1–5 %. En holländsk undersökning (se SOU 1971:81 s. 32) har funnit att upptäcktsrisken vid rattfylleri i Holland kan beräknas till en promille.

Det är emellertid inte bara så att den faktiska upptäcktsrisken är låg. Sak samma gäller om den upplevda upptäcktsrisken. Kommittén har även här låtit verkställa egna undersökningar (se SOU 1972:72 s. 45). Dessa visar att den upplevda upptäcktsrisken i stort överensstämmer med den faktiska risken att bli upptäckt. Anmärkningsvärt är att notera att det förhållandet att trafikanterna iakttar poliser förhållandevis ofta långtifrån alltid synes motsvaras av en höjning av den upplevda upptäcktsrisken.

Här kan som exempel nämnas, att cirka 1/4 av de undersökta anser att upptäcktsrisken vid trafiknykterhetsbrott vid normal körning utgör en promille. Ytterligare cirka 1/3 av de undersökta anser upptäcktsrisken vara en procent. Detta gäller anmärkningsvärt nog inte bara för normalföraren utan även för personer som dömts för trafiknykterhetsbrott. Är fråga om något vinglig körning bedöms upptäcktsrisken av normalföraren till cirka 25 procent.

Även i fråga om andra brott än trafiknykterhetsbrott har kommittén erhållit låga värden på den upplevda upptäcktsrisken. För körning mot rött ljus ligger genomsnittsvärdet för upptäcktsrisken vid 10 procent. Motsvarande siffra vid olovlig körning är 1 procent. Det kan erinras om att detta är genomsnittsvärden. Inte mindre än 61 procent av männen och 68 procent av kvinnorna anser således upptäcktsrisken vid olovlig körning ligga mellan 1 promille och 1 procent.

Dessa siffror kan sammanställas med resultat som erhållits i fråga om polisens allmänna synlighet i trafiken. Särskilt i undersökta stadsområden är polisens allmänna synlighet i trafiken hög. Över 60 procent av normalförarna i Malmö rapporterar att de ser en polisbil varje gång de kör. Även för landet som helhet erhöles också det resultatet att polisen syns ofta i trafiken. Således rapporterar 2/3 av de undersökta att de ofta ser en polisbil, när de kör bil.

De här redovisade resultaten är enligt kommittén så anmärkningsvärda att det är nödvändigt att omedelbart söka vidta åtgärder för att höja den upplevda upptäcktsrisken. Inte minst det förhållandet att de höga siffror som erhållits för polisens allmänna synlighet i trafiken inte ger till resultat någon mera märkbar höjning av den upplevda upptäcktsrisken ger anledning till eftertanke.

5.3 Trafikövervakningens allmänna effekt

Som kommittén uttalade redan i betänkandet Trafikmål (SOU 1963:27 s. 20) utgör en

effektiv trafikövervakning kanske en av de mest väsentliga faktorerna för att förebygga trafikolyckor. Under senare år har olika undersökningar genomförts för att närmare mäta trafikövervakningens effekt och metoderna för trafikövervakningen. I arbetet "The police and traffic safety" har Louis Kamber (Oslo, okt. 1969) gett en sammanfattande värdering av ett stort antal undersökningar på detta område. Kambers slutsatser blir att trafikövervakning är ett effektivt trafiksäkerhetsinstrument men att det är oklart vilken effekt en viss höjning av trafikövervakningsnivån kommer att få på trafikolyckorna.

Kamber förordar också att försök görs att utvärdera effekten av olika trafikövervakningsmetoder. För egen del anser Kamber att värdet av dold övervakning måste anses obestridd. Det är därför enligt Kamber från kostnads- och effektivitetssynpunkt ytterst attraktivt med en ökad dold övervakning.

Här kan också nämnas att lic. Matti Syvänen vid Tammerfors universitet f. n. arbetar med en undersökning av den synliga övervakningens betydelse. Enligt underhandsuppgifter som kommittén erhållit från Syvänen inverkar den synliga övervakningen på körbeteendet (operationellt definierat) under 1–2 minuter. Om övervakningen har en djupare inverkan på föraren (t. ex. om övervakningen inverkade på s. k. minneslagring) kunde undersökningen inte ge vid handen.

5.4 Kommitténs allmänna synpunkter på trafikövervakningen

Kommittén vill understryka vikten av att fortsatt och intensifierat intresse ägnas frågan om trafikövervakningens närmare utformning. Det måste tyvärr konstateras att trafikövervakningen för närvarande ej motsvarar de krav trafiksäkerheten ställer. En förbättring av övervakningen synes därför nödvändig.

Kommittén anser det i det närmaste självklart att den enskilda trafikanten måste finna sig i och också accepterar övervak-

ningsmetoder, som kan förefalla ingripande. Som Kamber anfört måste frågan om en effektiv dold övervakning noga studeras. En sådan metod medför inte några ingrepp mot den som lojalt följer trafikens spelregler utan får konsekvenser först om dessa regler överträds. Kommittén anser alltså att frågan om ökad dold övervakning måste prövas på nytt.

■ Vid utformningen av ett framtida övervakningssystem synes särskilt böra beaktas att själva känslan av övervakningen, dvs. närmast den upplevda upptäcktsrisken, torde vara det från preventiv synpunkt mest betydelsefulla. Det är av vikt att vi alla upplever övervakningen i trafiken som en realitet.

■ Det är vidare av vikt att trafikövervakningen nära samordnas med trafiksäkerhetsinformationen och även i övrigt samordnas med andra grenar av trafiksäkerhetsarbetet. Kommittén anser det således möjligt att höja effekten av övervakningen genom en fyllig information i massmedia om konsekvenserna av en överträdelse. En övervakningskampanj som syftar till att förhindra t. ex. trafiknykterhetsbrott bör således följas upp med en redovisning av domar mot sådana som begått detta brott.

5.5 Körkortsreglernas efterlevnad

5.5.1 Allmänt

Genom utbildning i trafikskolor, urval vid förarprov och särskilda körkortsbeslut försöker samhället skaffa sig garantier för att de som för motorfordon fyller de krav trafiken ställer. Hela systemet för förarurval bygger på tanken att det inte enbart teoretiskt skall vara så att körkortsinnehav krävs för att föra motorfordon.

■ Verkställda undersökningar visar emellertid att trafikanterna ej sällan sätter sig över körkortsreglerna. Klette har således närmare analyserat materialet från de av polisen anordnade särskilda körkortskontrollerna. Av detta framgår bl. a. att cirka 0,7 % av samtliga undersökta förare saknat körkort (SOU 1972:72 s. 26). Kommittén har vidare

funnit att polisen vid sina kontroller i viss utsträckning godtar körkort som i realiteten återkallats. Att så sker beror på svårigheten att genast få uppgift om ett körkort t. ex. återkallats. Detta gör att man kan antaga att närmare 1 % av samtliga vid poliskontroller undersökta förare saknar körkort.

Vi känner ej till i vilken utsträckning de av polisen kontrollerade förarna är representativa för den samlade förarpopulationen. Det finns anledning att även i detta sammanhang anta att övervakningen är selektiv och att full representativitet ej erhållits. Om vi emellertid trots detta antar att närmare 1 % av alla motorfordon förs av förare utan körkort innebär det att av de något mer än 500 000 motorfordon som kör in eller ut från Stockholm en normal arbetsdag förs cirka 5 000 av förare som ej har körkort.

För kommittén har det varit av särskilt intresse att också närmare undersöka i vilken utsträckning beslut om körkortsåterkallelse efterlevs. En sådan undersökning har genomförts av kommittén (SOU 1972:72 s. 35). Av undersökningen framgår att cirka 40 % av de tillfrågade själva uppger sig ha kört olovligt under återkallelsetiden. Redan en överträdelsefrekvens på 40 % är för hög. Då det emellertid dessutom kan antas att den verkliga frekvensen av olovliga körningar ligger högre måste utredningen anses visa att efterlevnaden av återkallelsebesluten är dålig.

Det är emellertid inte bara så att körkortsreglerna ej efterlevs. Det finns också ett stort antal körkortslösa motorfordonsförare som bryter mot trafikens regelsystem. Således visar en av Sveri genomförd undersökning att år 1964 40 % av samtliga för rattfylleri och 30 % av samtliga för rattonykterhet dömda saknade körkort (jfr. SOU 1970:61 s. 64).

Mot denna bakgrund synes det nödvändigt att övervakningen av körkortsreglerna ägnas skärpt uppmärksamhet. Även trafiknykterhetsbrottskommittén har funnit denna fråga vara av största vikt. Denna kommitté har därför i särskild skrivelse den 31.3.1969 till trafikmålskommittén anfört bl. a. följande:

För trafiknykterhetsbrottskommittén framstår det mot bakgrunden av det anförda

som utomordentligt viktigt att åtgärder vidtas för att i möjligaste mån hindra de körkortslösa förarna från att köra körkortspliktigt fordon.

En tanke som har framkastats är att man eventuellt skulle kunna få fram mer eller mindre avancerade tekniska metoder varigenom man, helst utan att behöva stoppa fordonet, lätt kan konstatera om föraren saknar körkort. Huruvida denna väg är framkomlig torde väl böra undersökas.

Vidare kan en skärpt körkortskontroll tänkas ske genom en intensifierad polisövervakning. Särskilt bör uppmärksammas möjligheten att genom rörliga kontroller få en mer kontinuerlig övervakning än som är möjligt genom vid särskilda tillfällen anordnade trafikrazzior.

Uppenbarligen kan det möta betydande svårigheter att på ett från olika synpunkter lämpligt sätt lösa förevarande problemkomplex. Trafiknykterhetsbrotskommittén anser emellertid att frågan om att på något sätt hindra de körkortslösa förarna från att framföra körkortspliktigt fordon är så pass angelägen att kommittén velat bringa dessa synpunkter till trafikmålskommitténs kännedom.

5.5.2 Maskinell körkortskontroll

Det stora antalet bilförare gör att det är svårt att genomföra en effektiv kontroll av körkorts innehav. Det är därför naturligt att först undersöka i vad mån det är möjligt att genomföra en maskinell kontroll.

Likartade problem finns i fråga om kontrollen av passinnehav. Där har man sökt finna lösningar som skulle möjliggöra en maskinell läsning av passen. Det egentliga identifikationsarbetet skulle sålunda utföras av en datamaskin.

Kommittén har efter kontakt med AB Id-kort funnit sig kunna säga, att det i slutet av 1970-talet bör vara möjligt att maskinellt kontrollera körkort genom särskilda trådlösa instrument. Polisen skulle ha med sig dessa apparater vid sina trafikkontroller. Kontakt med det centrala körkortsregistret skulle således behöva tas via radionätet. För detta system krävs emellertid att polismannen först kontrollerar trafikantens identitet och att därefter kortet sätts in i en apparat som

sedan tar kontakt med det centrala körkortsregistret.

Den nu skisserade framtidslinjen, som redan i sig väsentligt skulle underlätta körkortskontrollen, har dock den stora bristen att en polisman måste medverka vid varje kontrolltillfälle. Detta gör att kontrollmöjligheterna blir kvantitativt begränsade. En rent maskinell kontroll, som innebär att en maskinell identitetskontroll sker ute på fältet, torde emellertid vara tekniskt genomförbar i början av 1980-talet. En sådan kontroll kan ske genom maskinell läsning av fotografiet på ett identitetskort som lämnas till en maskin. Sedan kan om så anses lämpligt maskinell kontakt upprättas med det centrala körkortsregistret och ytterligare kontroll kan härigenom ske av körkortsinnehavet.

Kommittén föreslår mot bakgrunden av den utveckling som här skisserats att Kungl. Maj:t uppdrar åt trafiksäkerhetsverket att följa de här frågorna. Verket bör så snart den tekniska utvecklingen har gått så långt att det är lämpligt att vidta några åtgärder, föreslå lämpliga ändringar av körkortskontrollen.

5.5.3 Den manuella körkortskontrollen

Kommittén utgår vid sina fortsatta överväganden från att ett centralt körkortsregister kommer att skapas (se prop. 1971:65, som antagits av riksdagen). Det finns därför inte någon anledning att här uppehålla sig vid de nackdelar för körkortskontrollen som är förenade med dagens körkortsregistreringssystem.

Som framgått av föregående avsnitt måste vi emellertid, även om ett centralt körkortsregister inrättas, räkna med att den direkta kontrollen av körkorts innehavet under lång tid framöver måste ske manuellt. Detta innebär att — om inte särskilda åtgärder vidtas — betydande brister även i fortsättningen kommer att finnas. Här skall därför något övervägas vilka åtgärder som i möjligaste mån kan förbättra kontrollen redan nu.

5.5.3.1 Den allmänna kontrollen av körkortsinnehavet

Kontroll av körkortsinnehav utförs f. n. i huvudsak vid särskilda trafikrazzior eller i samband med att körkortsinnehav kontrolleras vid trafikolyckor, trafikbrott etc. Det är i huvudsak sådana enheter som närmast är avsedda för trafikövervakning, som utför kontrollen.

Kontrollen har kommit att bli sporadisk. Om en ökning av den allmänna kontrollen av körkortsinnehavet skall ske är det därför nödvändigt att även polisman som inte har direkt trafikövervakande uppgifter i ökad omfattning sätts in i kontrollen.

Kommittén har inte kunnat finna annat än att t. ex. ordningspoliser mycket väl skulle ha tid att under sin allmänna patrullering kontrollera körkort i betydligt större utsträckning än vad nu är fallet. Det måste finnas många tillfällen då en kontroll av ett mindre antal körkort kan infogas i övriga arbetsuppgifter. Detta gäller både för bilburen och fotpatrullerande personal. T. ex. under högtrafiktid är det av praktiska skäl svårt att anordna effektivare trafikrazzior. Däremot är det väl möjligt för enstaka polismän att som ett led i sina övriga arbetsuppgifter kontrollera vissa körkortsinnehavare.

Kommittén föreslår därför att polisledningen vid den regelbundna planläggningen av den yttre tjänsten anger i vilken omfattning polismännen skall ägna sig åt körkortskontroll. Därvid skall också anges under vilka tider och på vilka platser övervakningen skall inriktas.

Den allmänna kontrollen av körkortsinnehavet skulle underlättas om körkortsinnehavarna i större utsträckning än för närvarande hade körkortet med sig under färden (jfr. 29 § 4 mom., 66 § 2 mom. andra stycket och 69 § VTF). Således har det visat sig att vid körkortskontroller var tjugofemte person ej har med sig sitt körkort.¹ Detta förhållande orsakar självfallet ett omfattande kontrollarbete. Ett mycket stort antal förare erhåller anmaning att i efterhand visa upp

sitt körkort på någon polisstation. En betydande del av dessa anmaningar följs emellertid ej av den anmanade. Detta leder i sin tur till ett betydande utredningsarbete. Enbart i Göteborg kan man årligen räkna med cirka 1 100 utredningar av den anledningen att körkort ej visats upp.²

Kommittén har därför övervägt att föreslå införande av en absolut skyldighet för körkortsinnehavare att medföra körkort i bilen. På grund av en undantagsbestämmelse i 69 § VTF har i praktiken bestämmelsen i 29 § 4 mom. VTF om skyldighet att medföra körkort satts ur kraft. En sådan skyldighet kunde eventuellt kombineras med en föreskrift om att körkortet skall förvaras väl synligt t. ex. i särskild hållare vid vindrutan. En föreskrift av denna senare art skulle i hög grad underlätta körkortskontrollen. Inte minst skulle det vara förhållandevis lätt att kontrollera körkortsinnehavet för personer som befinner sig i långsamgående trafikörer.

Kommittén anser att det i fortsättningen bör ses som lika naturligt att medföra körkort under färd med motorfordon som att förse sig med biljett före en järnvägs- eller bussresa. Skyldigheten att medföra körkort bör därför vara absolut.

Däremot har kommittén ej ansett sig i nuläget kunna förorda en bestämmelse om att körkortet skall förvaras synligt i bilen. En regel med krav på att körkort skall förvaras synligt skulle möjligtvis kunna leda till att körkort förvaras i fordonet även då detta är parkerat. Detta skulle medföra att det blev lättare att orättmätigt komma över körkort.

I och med att man stadgar en absolut

¹ Enligt en mindre undersökning, som under våren 1971 gjorts i Göteborg, hade var sextonde person ej med sig sitt körkort.

² Det är svårt att mera exakt beräkna den arbetsbelastning utredningarna i mål om misstänkt olovlig körning utgör för polisen. Enbart det förhållandet att 1 000-tals personer skall visa upp sina körkort på olika polisstationer är en betydande belastning. Det efterföljande utredningsarbetet är också av stor omfattning. Enbart i Göteborg kan man räkna med att 4 a 5 årsarbetskrafter ägnar sig åt denna uppgift. För hela landet kan således personalåtgången beräknas till 80 a 100 årsarbetskrafter.

skyldighet att medföra körkort, synes man också — som en konsekvens härav — böra vidga polismans rätt att hindra fortsatt färd med fordon som förs av förare, som ej medför sitt körkort. En bestämmelse av denna karaktär borde kunna ge effekt. Det bör finnas anledning överväga om polisman skall ha möjlighet hindra fortsatt färd om en förare ej medför giltigt körkort och föraren inte kan tillförlitligen identifieras. Genom att polismannen kan förväntas ha en förhållandevis snabb tillgång till ett centralt körkortsregister skulle en regel av nu antytt innehåll inte behöva medföra för rättskänslan stötande konsekvenser.

Närmare bestämmelser om skyldighet att under färd medföra körkort och om polismans rätt att hindra fortsatt färd med fordon, där föraren saknar körkort, bör således utfärdas i samband med den omarbetning av vägtrafiklagstiftningen, som kommitténs förslag förutsätter.

5.5.3.2 Specialinriktad körkortskontroll

Bland fordonsförarna finns det vissa grupper som det är av särskilt intresse att kontrollera. Det gäller i synnerhet sådana personer som fått sina körkort återkallade eller som vägrats körkort. Det förhållandet att det finns starka skäl som talar för att större delen av de trafikanter, som fått sina körkort återkallade, trots detta för motorfordon, inger allvarliga betänkligheter. Hela vårt system för körkortsgivning och körkortsingripande bygger på att regelsystemet följs och att beslutsorganens ställningstaganden efterlevs. Det finns — om kommitténs tidigare redovisade allmänna principer för körkortsgivning och körkortsingripande vinner anslutning — väl så stor anledning som för närvarande att ställa kravet på efterlevnad av regelsystemet högt. Den starka betoning som kommittén ger åt trafiksäkerhetssynpunkterna gör att dessa i högre grad än för närvarande kommer att avgöra om inskränkning skall göras i rätten att föra motorfordon.

För närvarande förekommer ingen särskild

kontroll av förare för vilka körkortet återkallats. Visserligen finns en för hela landet gällande "Förteckning över återkallade kör- och trafik kort", upprättad av rikspolisstyrelsen varje månad. Förteckningen är utformad på sådant sätt att den enbart är lämpad som en allmän upplysningskälla över återkallelsebeslut. Således anger den ej bostad eller arbetsplats för dem för vilka återkallelsebeslut meddelats. Det enskilda polis- eller vakt-distriktet kan ej omedelbart finna i vad mån återkallelsebesluten omfattat personer med anknytning till deras distrikt. Det går inte ens att av förteckningen utläsa vilka återkallelsebeslut som har aktualitet vid förteckningens tryckning. Trafikanten kan sålunda ha beviljats nytt körkort.

En för spaningsändamål avsedd förteckning över olika körkortsbeslut kräver att uppgifterna görs mera detaljerade än vad som nu sker. Mera arbete måste därför läggas ned på förteckningens utformning. Samtidigt torde det inte vara möjligt att genomföra en effektiv kontroll av körkortsbesluten om inte informationen till de lokala polisdistrikten görs mera lättillgänglig och systematiseras för de speciella krav det lokala spaningsarbetet ställer.

Informationen bör därför kunna lagras i datamaskin. De aktuella uppgifterna kan sedan lämnas ut t. ex. var fjortonde dag. Det bör övervägas om inte datamaskinen bör föra in informationen på kartor för vart och ett av de olika polis- eller vakt-distrikten. Det är också lämpligt att det lokala polisdistriktet får uppgift om den dömda är registrerad som ägare av motorfordon och om ev. avregistrering av sådant fordon.

Kommittén har här gjort den värderingen att den specialinriktade körkortskontrollen måste ges prioritet. Det är viktigare att körkortsreglerna efterlevs än att t. ex. mindre trafikolyckor utreds eller att hastigheten kontrolleras i fall där någon trafikfara ej förekommit.

En effektiv kontroll av de trafikanter som här är aktuella kräver således en specialinriktad kontroll. Om vi vill ha en kontroll av våra körkortsingripanden måste vi således sär-

skilt kontrollera förare som blivit föremål för sådant beslut. Inom varje polisdistrikt eller ev. annan enhet bör vidare visst polisbefäl ges i uppgift att centralt sköta planläggningen av körkortskontrollen.

6.1 Allmänheten

Redan i de inledande avsnitten har kommittén understrukit betydelsen av att allmänheten informeras om det rättsliga trafiksystemet. Det kan således inte nog betonas att efterlevnaden av ett normsystem är i hög grad beroende av den kännedom som finns om det. Detta gäller inte bara den direkta kunskapen om reglerna. Det är viktigt att också syftet med det belyses. Endast om de flesta kan instämma i och förstå motiven för de beslut som fattas om innehållet i våra trafikregler, kan vi räkna med uppslutning kring en strävan att ej bryta mot dem.

Ett betydande arbete läggs f. n. ned av främst trafiksäkerhetsverket och NTF för att informera allmänheten om gällande regelsystem. Det kan emellertid samtidigt konstateras att informationsorganen har otillräckliga resurser. Detta leder till en begränsad målsättning för informationsarbetet. Allmänheten får alltför ofta inte någon upplysning om syftet med de bestämmelser som införs.

Kommittén anser det nödvändigt att reformarbetet inom trafikrätten sker i intim samverkan med de organ som handhar informationsfrågor. Detta uttalande kan synas självklart och onödigt. Alla måste inse att en sådan samverkan bör finnas.

Det finns emellertid exempel från tidigare reformverksamhet på att en sådan samverkan ej förekommit. Ett sådant exempel är den bristfälliga upplysningsverksamheten i sam-

band med att ordningsföreläggande infördes. Vid detta tillfälle lämnades i massmedia en vilseledande bild av det nya systemet. Det uttalades bl. a. felaktigt att ordningsföreläggande kunde jämföras med parkeringsbot och att följaktligen någon anteckning om brottet ej skulle komma att ske i körkortregistret. Någon samverkan förekom ej mellan olika berörda parter. Lagstiftningen utnyttjades ej i trafiksäkerhetsarbetet.

Det finns å andra sidan både från vårt och andra länder exempel på att stora trafiksäkerhetsvinster kan uppnås om lagstiftningsåtgärder kombineras med intensiva propagandakampanjer. Det bästa exemplet är högertrafikomläggningen. Reklamen för denna reform kostade under tre år tillhoppa cirka 35 miljoner kronor.

Men även från utlandet har vi exempel på att det går att uppnå betydande trafiksäkerhetsresultat om lagstiftningsreformer kombineras med en intensiv reklam. Det senaste exemplet på detta torde vara Storbritannien, där den nya trafiknykterhetslagstiftningen genomfördes under intim samverkan mellan lagstiftare och en reklambyrå, som anlätts särskilt för detta ändamål. I samband med denna lagstiftningsreform erhöles under första året efter reformen en minskning av antalet dödade med 14,6 %, av de allvarligt personskadade med 11,4 % och av de lindrigt skadade med 10,0 %. Under andra året efter lagreformen utgjorde motsvarande siffror

resp. 10,3, 9,0 och 9,9 %.

De resultat som erhållits i Storbritannien är inte unika. I samband med att pricksystemet infördes i Kanada minskade trafikolyckorna där med 10 % (se även SvJT 1966 s. 428). Den västtyska straffrättsreformen år 1966 följdes också av en väsentlig reducering av trafikolyckorna.

Kommittén är övertygad om att betydande vinster skulle erhållas här om vi på samma sätt kombinerar lagstiftningsreformer med intensiva reklamkampanjer. Det är därvid nödvändigt att liksom i Storbritannien sätta de kostnader som kan läggas ned på reklam kring en lagstiftningsreform i relation till de vinster som kan göras på grund av en minskning i antalet trafikolyckor. Vi måste således beakta att om vi utgår från en årlig kostnad för trafikolyckorna på mellan 2 1/2 miljarder och 10 miljarder kronor (se härom närmare 1.3) medför en tioprocentig nedgång av trafikolyckorna under tre år en samhällsekonomisk vinst på mellan 750 miljoner och 3 000 miljoner kronor.

För att uppnå detta resultat krävs alltså en intensiv reklamkampanj. En särskild arbetsgrupp måste skapas med mediaexperter och juridisk samt annan trafiksäkerhetsexpertis. Det kan vara rimligt att anslå 7,5 miljoner kronor till en sådan treårig reklamkampanj. Kommittén föreslår att detta belopp anslås för att säkra ett från trafiksäkerhetsynpunkt adekvat genomförande av dess förslag. Även i fråga om storleken av anslagsbehovet för reklam kan hänvisas till Storbritannien. Man gjorde således i detta land, när trafiknykterhetsreformen skulle genomföras, en beräkning av de samhällsekonomiska vinster som kunde uppnås genom reformen. Utifrån sådana värderingar kom man fram till att cirka 10 miljoner kronor utgjorde en rimlig reklamkostnad för den nya lagen.

Kommittén har inte funnit anledning att här närmare gå in på uppläggnings- och reformens genomförande. Som exempel på frågor som bör behandlas kan emellertid nämnas den snabba och samtidiga handlägg-

ningen vid allmän domstol av straff- och körkortsfrågor, pricksystemet, vikten av fortbildning för körkortsinnehavarna samt användningen av korta återkallelser vid grava överträdelse av bestämda trafikregler. Det måste också betonas att det är av vikt att genomförandet planeras i intim samverkan mellan bl. a. lagstiftare, beteendevetenskapare, reklamexpertis och massmedia. Samhällets olika verkställighetsorgan – polisen, domstolar, körkortsorgan – måste också kopplas in. Med hänsyn till de svårigheter som alltid finns för massmedia då det gäller att ge riktig information om ny lagstiftning bör det eftersträvas att särskild trafikrättsexpertis ställs till förfogande för massmedia. Denna fråga måste ägnas särskild uppmärksamhet. De erfarenheter som vunnits sedan t. ex. TV fick tillgång till medicinsk expertis bör utnyttjas.

6.2 Personalutbildning

Kommittén har i avsnittet 4.3.6 lagt fram vissa synpunkter på domstolarnas sammansättning i trafikmål. Genom de föreslagna reformerna anser kommittén att rimliga krav på specialistkompetens hos de beslutande organen blir tillgodosedda. Emellertid anser kommittén att ett självklart och nödvändigt komplement till vad som tidigare förordats är att kurser och konferenser i trafikfrågor anordnas för personal, verksam inom rättsvården. Sådan fortbildning bedrivs utomlands, t. ex. i Västtyskland och USA i stor utsträckning. Eftersom vi ännu inte har någon erfarenhet av denna typ av utbildning har kommittén ansett det lämpligt att något mera ingående redovisa förhållandena i Västtyskland. Här sker en intensiv utbildning av särskilt domarna i trafikrättsliga frågor. Årligen anordnas i varje delstat en eller flera kurser för bl. a. domstolsjurister. Vidare har man årligen ett trafikjuridiskt seminarium för hela Västtyskland. Vid det seminarium som hölls under tre dagar i slutet av januari 1971 medverkande mellan 400 och 500 personer. Större delen av deltagarna utgjordes av domare och åklagare men även advo-

kater och representanter från massmedia medverkade. Vidare deltog företrädare för olika delstaters justitie-, inrikes- och kommunikationsdepartement. Vid seminariet behandlades i särskilda arbetsgrupper sådana frågor som förhållandet till pressen, smitningsbrott och den nya tyska vägtrafikförordningen.

Med den snabba utveckling som för närvarande sker inom trafiken och trafikforskningen är enligt kommittén fortbildning en nödvändighet även i vårt land. Kommittén har i betänkandet Trafikmål (SOU 1963:27 s. 162–164) föreslagit vidareutbildning i trafikfrågor för bl. a. personal inom rättsväsendet. Enligt en inom justitiedepartementet upprättad remissammanställning uttalades i denna fråga bl. a.:

Kommitténs förslag har genomgående till styrkts eller lämnats utan erinran vid remissbehandlingen.

Av de remissinstanser, som särskilt yttrat sig i denna del, framhåller bl. a. *väg- och vattenbyggnadsstyrelsen* att det uppenbart är ett starkt önskemål, att de personer, som i olika rättsvärdande situationer kommer i kontakt med trafikproblemen, inte bara är goda jurister i största allmänhet utan också besitter såväl ett visst tekniskt kunnande i vad avser motorfordonen och deras framförande som inte minst en god inblick i allmän trafikpsykologi. Liknande uttalande görs av *Kungl. automobilklubben* och *Motorförarnas helnykterhetsförbund*. I dessa yttranden erinras även om utbildningen i trafikjuridiska frågor.

Länsstyrelsen i Kopparbergs län understryker kraftigt behovet av vidareutbildning och betonar att den som körkortsmyndighet observerat den stundom påfallande skiljaktheten mellan domstolarnas bedömanden av ensartade trafiksituationer och trafikförelseer. Även de olika polismyndigheternas yttranden rörande ifrågasatt åtgärd beträffande körkort återspeglar mången gång anmärkningsvärt stora differenser.

Kurser och konferenser med domare, åklagare och representanter för körkortsmyndigheterna skulle enligt länsstyrelsen givetvis vara av värde för att åstadkomma en mera enhetlig bedömning på det område varom här är fråga. Likartade synpunkter framförs av flera andra länsstyrelser. Även *Föreningen Sveriges häradsövdingar* framhåller att man

vid sammankomsterna bör kunna verka för enhetlig tolkning av 1 § första stycket trafikbrottslagen. Vidare anser *statens trafiksäkerhetsråd*, att kommitténs förslag utgör ett mycket betydelsefullt led i strävandena att låta praktiskt verksamma jurister få del av de erfarenheter, som gjorts inom trafiksäkerhetsområdet.

Beträffande kursverksamhetens omfattning uttalar *åklagarmyndigheten i Uppsala* att det är av största vikt att största möjliga antal berörda befattningshavare får möjlighet att delta. *Föreningen Sveriges polismästare* framhåller som ett väsentligt intresse att polisen får del av utbildningen.

Emellertid har – bortsett från vissa kurser för befattningshavare vid länsstyrelserna – någon sådan verksamhet ännu inte kommit till stånd. Kommittén anser det därför nödvändigt att upprepa sitt tidigare framförda förslag om utbildning. De stora förändringar som under senare år skett inom trafikrättens område gör det än mera nödvändigt att en sådan utbildning genomförs. Det är anmärkningsvärt att vi trots trafikmålens allt större betydelse inte sett till att personalen vid t. ex. allmänna domstolar eller administrativa beslutsorgan fått den vidareutbildning som måste anses nödvändig. Särskilt i inledningsskedet bör denna utbildning bli förhållandevis omfattande. Anslag bör därför beräknas för detta ändamål. Förslagsvis bör 300 000 kronor årligen anslås för detta ändamål.

Kommittén vill i detta sammanhang erinra om att inom trafikrättens område personalutbildningen inte har betydelse bara på det sättet att den höjer personalens sakliga kompetens, utan att den också kan motiveras från renodlade ekonomiska synpunkter. Samhällets kostnader för en enda dödsolycka är mycket stora.¹ Om vi genom en förbättring i beslutsorganens kunskaper i trafiksäkerhetsfrågor uppnår att några dödsolyckor per år förhindras har vi således redan gjort betydande ekonomiska vinster.

För utbildningen av den personal som i olika befattningar sysslar med trafikfrågor

¹ I SOU 1969:57 s. 252 har den samhällsekonomiska förlusten av ett människoliv beräknats till mellan 250 000 och 700 000 kronor.

skulle det också vara av stort värde om det fanns någon facktidskrift för trafikfrågor. Det är sålunda för närvarande mycket svårt att t. ex. följa den utveckling som sker inom trafiksäkerhetsforskningen. I en facktidskrift skulle en sammanfattande redovisning kunna ges av olika forskningsresultat. Det kan övervägas om inte en sådan tidskrift kunde utges gemensamt av de nordiska länderna.

7.1 Allmänt

Kommittén avser att i detta avsnitt försöka beräkna de ekonomiska konsekvenserna av sina förslag. Detta sker med starkt understrykande av att beräkningarna är *mycket approximativa*. Samtidigt som kommittén sett det som en skyldighet att diskutera de ekonomiska följderna av huvuddelen av sina förslag har det inte varit möjligt för kommittén att genomföra en mera omfattande analys av dessa följder. Kommittén har inte heller bedömt det som ekonomiskt försvarbart att begära anslag för en sådan undersökning.

För den följande beräkningen har följande antaganden gjorts. Kommittén utgår, för att den ekonomiska jämförelsen med nuläget skall bli rättvisande, i princip från det hypotetiska antagandet att antalet körkortsåterkallelser¹, villkorliga eller ovillkorliga, enligt kommittéförslaget kommer att motsvara antalet körkortsåterkallelser och varningar enligt nuvarande VTF 33 § 2 mom. 1–4. Detta antagande är osäkert och kan antagas bl. a. på det sättet vara missvisande att korttidsåterkallelser i fortsättningen torde komma att bli ett förhållandevis ofta använt ingripande. Det torde vara än svårare att ange hur många körkortsindragningar² som kan tänkas följa enligt kommittéförslaget. Med utgångspunkt i det antal ingripanden som f. n. beslutas enligt VTF 33 § 2 mom. 5–8 beräknar kommittén körkortsindragningarna

till cirka 2 000. En del av de cirka 2 000 fallen av varning enligt berörda punkter torde i fortsättningen komma att ersättas av närmare undersökning genom länsstyrelsens försorg.

I fråga om de interimistiska körkortsingripandena vilka f. n. utgör cirka 8 000 årligen antar kommittén med utgångspunkt i nuvarande praxis att de interimistiska körkortsåterkallelserna (av kommittén kallade omhändertagande) blir cirka 7 000 och de interimistiska körkortsindragningarna cirka 1 000 per år.

7.2 Körkortsgivningen

7.2.1 Polisen

Polisen befrias från skyldigheten att avge s. k. lämplighetsintyg. Antalet sådana intyg har per år beräknats till cirka 200 000.³ Någon allmän undersökning av arbetskraftsåtgången vid polisen för utfärdande av dessa intyg har ej gjorts. Om vi beräknar kostna-

¹ Kommittén avser med körkortsåterkallelse enbart ingripande i anledning av trafikbrott (se närmare i specialmotiveringen).

² Kommittén avser med körkortsindragning ingripanden av medicinska, administrativa eller därmed jämförbara skäl (se närmare i specialmotiveringen).

³ Antalet lämplighetsintyg är avsevärt större än antalet beviljade körkort. Som exempel kan nämnas att i Göteborgs polisdistrikt avgavs under 1969 20 833 lämplighetsintyg medan under samma år i Göteborgs och Bohus län utfärdades 14 225 körkort.

derna för varje intyg så lågt som 8 kronor skulle den årliga besparingen här bli 1,6 miljoner kronor.¹ Denna siffra är så försiktigt beräknad att kommittén inte finner anledning att vid beräkning av besparingarna göra avdrag för de utredningar som i undantagsfall även i fortsättningen kan komma att begäras av körkortsgivningsmyndigheten.

7.2.2 Trafiksäkerhetsverket

Den mera ingående redovisningen av de ökade arbetsuppgifter som läggs på trafiksäkerhetsverket redovisas i avsnitt 7.3.1. Här skall endast i fråga om körkortsgivningen sammanfattningsvis konstateras att verket skall genomföra en mera ingående kontroll av cirka 6 000 personer som söker körkort efter återkallelse. Härför behövs cirka 10 trafik-konsulenter och cirka 6 biträdespersonal. Den årliga kostnaden härför kan beräknas till cirka 0,9 miljoner kr. Viss minskning av besiktningmännens arbetsuppgifter uppkommer samtidigt. Storleken härav är svår att beräkna.

7.2.3 Länsstyrelserna

Körkortsutredningen har år 1968 beräknat de årliga *lönekostnaderna* (uppräknade med 50 % för allmänna omkostnader) vid länsstyrelserna för ärenden rörande utfärdande av körkort och trafik-kort (även förhandsbesked och duplettkörkort) till cirka 3 miljoner kronor (se och jfr SOU 1970:26 s. 140).

Trafikmålskommitténs förslag innebär här i huvudsak förenklingar men även i viss mån en ökad arbetsbelastning. Polismyndighetens yttrande behöver inte längre inhämtas. I stället anskaffas maskinellt ett registerutdrag från RI. Dessutom blir från den synpunkten frågan om körkortsgivningen förenklad eftersom i beslut om körkortsåterkallelse alltid skall anges viss tid för körkortsspärr. De av kommittén beräknade cirka 5 000 fallen av körkortsutfärdande efter körkortsingripande med körkortsspärr blir alltså förenklade. Det kan förväntas att det stora antalet personliga förfrågningar från allmänheten i dessa ären-

den kommer att minska. Det kan också bl. a. beräknas att de år 1968 cirka 3 000 ansökningarna om förhandsbesked efter återkallelse kommer att väsentligen minska.

Samtidigt förordar emellertid kommittén, särskilt i fall av körkortsgivning efter körkortsingripande, en mera ingående granskning av körkortsaspiranten. Eftersom denna granskning skall genomföras av trafiksäkerhetsverket (se 7.2.2) bör dock merbelastningen för länsstyrelsen bli obetydlig. Det förhållandet att polismyndigheten ej skall avge s. k. lämplighetsintyg kan leda till att länsstyrelsen finner anledning utöka sin reella prövning av ansökningarna. Vidare får länsstyrelsen ett visst merarbete genom att den har att inhämta yttrande från nykterhetsnämnderna. Tillsammans bör en inte oväsentlig arbetsbesparing inträda för länsstyrelserna (jfr 7.2.4). Kommittén finner det svårt att ange hur stor denna besparing kommer att bli.

7.2.4 Förvaltningsdomstolarna

Kommittén har ej gjort någon beräkning av antalet mål vid regeringsrätten om avslag på ansökan om körkort. Körkortsutredningen har för år 1968 beräknat antalet sådana avslag vid länsstyrelserna till cirka 400. Av dessa utgjorde cirka 160 avslag på ansökan

¹ Kommittén har för Göteborgs polisdistrikt beräknat arbetstidsåtgången för lämplighetsintyg på följande sätt:

<i>Befattningshavare</i>	<i>Arbetstids- åtgång</i>	<i>Kostnad</i>
Polisintendent (B 5)	15–20 %	14 500:–
Poliskommissarie (A o 28)	20 %	12 300:–
Tre kamerala bef. A 13	100 %	28 656:–
A 11	100 %	25 260:–
A 9	100 %	18 144:–
		<hr/> 98 860:–

Med ett beräknat allmänt kostn.påslag för sociala kostn., lokaler m. m. på 50 % ger detta i genomsnittskostn. för varje lämplighetsintyg 8:–. Det kan antagas att denna kostnad är avsevärt lägre än genomsnittet för hela landet eftersom den stora arbetsmängden i ett stordistrikt medför större möjligheter till rationaliseringar. Dessutom har kommittén fått det intrycket att utredningarna ofta görs mera summariska i de större polisdistrikten.

om körkort efter föregående återkallelse. Vidare meddelade länsstyrelserna cirka 2 000 s. k. negativa förhandsbesked.

Det kan antagas att det förhållandet att körkortsspärr sätts ut i återkallelsebesluten kommer att medföra ett minskat behov av att i dessa fall i förvaltningsprocessen pröva om körkort kan utfärdas. Samtidigt finns det anledning förmoda att den mera aktiva prövning som kommittén förordar vid körkortsgivningen också kommer att leda till ett ökat antal tveksamma fall. Kommittén anser det i denna del svårt att beräkna de ekonomiska konsekvenserna av förslaget. En viss minskad belastning för kammarrätt och regeringsrätt kan dock beräknas följa.

Länsrätterna skall enligt nuvarande lagregler årligen i cirka 6 000 fall avge yttrande till länsstyrelsen i ärenden om ansökan om körkort efter återkallelse. Kommittén beräknar att antalet sådana yttranden kommer att minska till cirka 1 200 (endast 20 % av nuvarande körkortsåterkallelser kan enligt kommittéförslaget förväntas bli beslutade i administrativ ordning, s. k. körkortsindragningsbeslut) genom att körkortsåterkallelse i fortsättningen skall beslutas i brottmålsprocessen. Kostnaden vid länsrätterna för de cirka 4 800 yttranden som i fortsättningen ej behöver avges är svår att beräkna. Enligt uppgifter som kommittén inhämtat har denna arbetsuppgift ej medräknats då den totala väntade årliga kostnaden för länsrätterna beräknats. Kommittén har antagit att det inte är möjligt för länsrätten att avge yttrande för en lägre kostnad än 100 kronor för varje fall. Med denna beräkning skulle den årliga kostnadsbesparingen komma att utgöra cirka en halv miljon kronor.

7.2.5 Sammanfattning

Stora kostnadsbesparingar vid körkortsgivningen

Vad här anförts torde visa att de väsentliga kostnadsbesparingarna genom kommittéförslaget uppkommer vid polisen (1,6 miljoner kronor) och hos länsrätterna (en halv miljon

kronor). Ökade kostnader uppstår för trafik-säkerhetsverket (0,9 miljoner kronor). Den totala årliga *vinsten* kan därför beräknas till *1,2 miljoner kronor*.

I fråga om kostnaden för trafiksäkerhetsverket kan diskuteras om denna helt eller delvis skall täckas av avgifter från den enskilde. Det kan således diskuteras om den mera ingående granskning som krävs vid körkortsansökan efter körkortsingripande också skall leda till ökade avgifter för körkortsförvärv i dessa fall. Kommittén förordar emellertid för egen del inte en sådan linje.

7.3 Körkortsingripanden

7.3.1 Trafiksäkerhetsverket

Kommittén har föreslagit att trafiksäkerhetsverket skall fullgöra funktionen av allmänt ombud i den administrativa processen. En central enhet för detta måste inrättas. Kostnaden härför kan beräknas till 0,2 miljoner kronor.

Pricksystemet kommer att medföra vissa kostnader för trafiksäkerhetsverket. Kommittén har föreslagit att från det centrala körkortsregistret, som här förutsätts inordnat i trafiksäkerhetsverkets organisation, skall centralt för hela landet utfärdas förelägganden om skriftliga förarprov. Det har varit svårt att beräkna antalet sådana prov eftersom det förhoppningsvis kommer att påverkas av pricksystemets preventiva effekt. Dessutom har trafikövervakningens intensitet en stor betydelse. Kommittén beräknar antalet förelägganden i inledningsskedet till cirka 5 000 årligen. Kommittén beräknar kostnaden för varje ärende vid det centrala körkortsregistret till 10 kronor. Den sammanlagda årliga kostnaden skulle då bli 50 000 kronor.

I ett tidigare avsnitt har kommittén diskuterat en trafik-konsulentorganisation och de arbetsuppgifter som bör åvila en sådan organisation. Kommittén har också övervägt omfattningen av de arbetsuppgifter som kommer att åvila trafik-konsulenten. Beräkningar görs mot bakgrunden av de arbetsuppgifter som tidigare angivits (se 4.3.2. p. 1–5).

1 Kontroll av förare som önskar körkort efter återkallelse

Antalet undersökningar av detta slag är svårt att beräkna. Kommitténs förslag om en effektivare körkortspolitik kan i och för sig, åtminstone i begynnelsekedet, väntas leda till ett ökat antal körkortsingripanden.¹ Detta skulle också leda till ökat antal förarprov av sådana som efter körkortsingripande önskar körkort. Kommittén har emellertid beräknat antalet sådana förarprov till 6 000 årligen.

2 Sakkunnigutredningar

Sådan utredning kan krävas särskilt då frågan om körkortsinnehav är tveksam. Behov av närmare utredning torde särskilt finnas vid medicinska och därmed jämförbara brister. Antalet undersökningar kan beräknas till omkring 1 000 årligen.

3 Pricksystemet

Kommittén beräknar antalet undersökningar i anknytning till pricksystemet till cirka 3 000 årligen.

Vad här sagts under 1–3 innebär att trafikkonsulenter kommer att få utföra cirka 10 000 undersökningar varje år.

Kommittén har för att beräkna tidsåtgången gjort en viss jämförelse med s. k. § 7-intyg i det allmänna påföljdssystemet. Man kan beräkna att det för ett sådant intyg krävs en timme för genomgång av handlingar, en timme för intervju och en timme för skrivarbete. En stor del av undersökningen torde kunna genomföras som gruppundersökning genom sekreterare. — Vidare har kommitténs expert Dureman gjort en beräkning av tidsåtgången för de analyser som krävs. De utländska erfarenheterna av arbetskraftsbehovet har också beaktats.

Kommittén beräknar att en trafikkonsulent kan utföra tre undersökningar per arbetsdag eller 600 undersökningar per år. Därtill kommer visst arbete för biträdespersonal vid varje undersökning.

Dessa beräkningar visar att för 10 000 undersökningar krävs cirka 17 trafikkonsulenter.

När det gäller medverkan i rehabiliteringen och kontrollen av dem som erhållit villkorlig körkortsåterkallelse torde man kunna ha en viss ledning av hur många övervakningsuppdrag en skyddskonsulent kan beräknas åta sig. Detta antal har beräknats till femtio stycken (se SOU 1970:61 s. 272). Kommittén utgår från att en trafikkonsulents medverkan kommer att bli mera begränsad. Samtidigt bör trafikkonsulenter nästan alltid ha ett personligt samtal med den som dömts till villkorlig körkortsåterkallelse. Det kan i detta sammanhang också visa sig lämpligt att konsulenterna genomför vissa undersökningar som en grundval för ett rehabiliteringsprogram. Mot bakgrunden av vad nu sagts beräknar kommittén antalet årliga övervakningsuppdrag för trafikkonsulenter till 150.

Det är enligt kommittén omöjligt att med exakthet förutsäga hur många villkorliga körkortsingripanden som kommer att beslutas om kommitténs förslag följs. Kommittén utgår ifrån att korta körkortsåterkallelser i viss utsträckning kommer att ersätta nuvarande varningsinstitut. I vissa av varningsfallen — f. n. cirka 10 000 årligen — torde det emellertid bli aktuellt med villkorligt körkortsingripande. Dessutom förutsätter kommittén att den brottspreventiva verksamhet som förordas av kommittén genom t. ex. införande av pricksystemet kommer att leda till att ett minskat antal trafikanter kommer in i varningssituationen. Mot bakgrunden av vad nu sagts beräknar kommittén antalet uppdrag till 3 000 årligen (genomsnittligt provotid ett och ett halvt år). Detta innebär ett behov av 20 trafikkonsulenter. Det totala behovet av trafikkonsulenter skulle således bli 37. För dessa kan beräknas en biträdespersonal på 20 personer.

Det är inte möjligt att säga vilka arbetsbesparingar på länsstyrelserna och för besikt-

¹ I Västtyskland ökade antalet körkortsingripanden när beslutanderätten fördes över från administrativt organ till allmän domstol.

ningsmännen som direkt blir följden av enbart detta förslag. För länsstyrelserna försvinner cirka 3 000 årliga kontroller av trafikanter som återfaller i brott. Kommittén förutsätter att länsstyrelserna redan i nuläget närmare kontrollerar de körkortsinnehavare som begått sådana brott att enligt kommitténs förslag villkorlig körkortsåterkallelse är den adekvata reaktionen. Besiktningsmännen får hjälp med cirka 6 000 årliga förarprov. Detta måste betyda en avsevärd arbetslättnad.

För att ta ställning till kostnaderna för trafik-konsulenterna är det vidare nödvändigt att diskutera den lämpligaste utformningen av trafik-konsulentorganisationen. Kommittén har här funnit att det beräknade behovet av 37 trafik-konsulenter bör tillgodoses genom att till vart och ett av trafik-säkerhetsverkets distriktskontor knyts en förste trafik-konsulent. Denne bör under distriktschefens ledning ha det omedelbara ansvaret för konsulentverksamheten i distriktet. Han bör också ha till uppgift att handlägga de mera komplicerade fallen. Återstående 30 konsulenter bör sedan placeras lokalt med fördelning efter den väntade arbetsbelastningen. Därutöver bör emellertid för den centrala planläggningen av arbetet två trafik-konsulenter placeras i trafik-säkerhetsverket.

Kostnaderna för den skisserade organisationen skulle härigenom bli följande:

2 trafik-konsulenter- byrådirektörer (B 5)	c:a	120 000:–
7 förste trafik- konsulenter (A 26)	c:a	340 000:–
30 trafik-konsulenter (A 21–23)	c:a	1 180 000:–
24 biträden (A 13)	c:a	640 000:–
		2 280 000:–
Allmänna kostnader 50 %		1 140 000:–
		3 420 000:–

Den sammanlagda årliga kostnadsökning för trafik-konsulentorganisationen skulle således bli cirka 3,4 miljoner kronor. Härifrån skall dragas det belopp på 0,9 miljoner som redan upptagits under 7.2.2, varför kostnadsökningen i samband med körkorts-ingripande blir 2,5 miljoner kronor.

7.3.2 Polisen

Enligt kommitténs förslag befrias polisen från skyldigheten att avge yttrande i frågor om körkortsingripande. Kommittén har inte närmare undersökt hur stort antal yttranden polisen här avger. Antalet fall där länsstyrelserna årligen närmare undersöker om körkortsingripande i anledning av brott skall ske har av kommittén beräknats till cirka 35 000. Kommittén har antagit att polisen avger yttranden i 25 000 av dessa fall. Kostnaden hos polisen för varje yttrande kan beräknas till 30 kronor. Denna kostnadsberäkning kan antagas vara hållen i underkant eftersom polisen ej sällan av länsstyrelsen ges uppgiften att i efterhand återge händelseförloppet i samband med den aktuella trafik-händelsen. De årliga kostnadsbesparingarna hos polisen skulle bli 0,75 miljoner kronor.

7.3.3 Länsstyrelserna

Kommittén diskuterar här först besparingarna vid länsstyrelsen om beräkningen görs utifrån det läge som gällde innan systemet med länsrätter infördes. Beräkningen görs eftersom den torde ge en viss ledning också vid bedömandet av de kostnadsbesparingar, som kan göras i nuläget. Körkortsutredningen har för år 1970 beräknat lönekostnaden för personal vid länsstyrelserna som ”sysselsätts med ärenden rörande åtgärd beträffande innehav av körkort och trafik-kort (återkallelse m.m.)” till cirka 3 miljoner kronor (se och jfr. SOU 1970:26 s. 140).

Dessa kostnader har uppstått bl. a. för undersökning av cirka 35 000 fall av ifrågasatt körkortsingripande i anledning av brott, varav i cirka 7 000 fall beslut om interimistiska återkallelser meddelats och i cirka 20 000 fall beslutats om varning eller återkallelser. Kommittén beräknar att länsstyrelsen genom kommittéförslagen skulle ha befriats från 80 procent av de arbetsuppgifter länsstyrelserna före länsrättsreformen hade med körkortsärenden.

Den återstående arbetsbelastningen, som anses utgöra 20 procent, har beräknats avse

förberedelse och beslut i ärenden om körkortsindragning enligt kommittéförslaget. Det skall här erinras om att de 2 000 fallen där varning nu ges enligt 33 § 2 mom. p. 5–8 VTF hade krävt ett särskilt beaktande av länsstyrelserna. Dessutom kunde ev. uppkomma visst arbete med delgivning av beslut i körkortsfrågor. Den årliga kostnadsbesparingen för personal skulle ha blivit cirka 2,4 miljoner kronor.

Här skall också göras ett försök att beräkna det sätt på vilket länsstyrelserna påverkas av kommittéförslaget *efter det* systemet med länsrätter införts. Med hänsyn till att stora organisationsförändringar genomförts inom länsstyrelserna (se prop. 1971:1 bilaga 14) samtidigt med att länsrätterna förts in i systemet har det visat sig mycket svårt att ange hur stora länsstyrelsernas kostnader – utöver länsrättskostnader – blir för handläggning av frågor ”rörande åtgärd beträffande innehav av körkort och trafik kort (återkallelse m. m.)”. Eftersom här beslutsfunktionen flyttas över till länsrätterna blir det på detta sätt en minskning i arbetet. Körkortsutredningen har på grundval av uppgifter från länsstyrelserna beräknat kostnaden för länsstyrelsens beslutsfattare enligt tidigare system till cirka 400 000 kronor (1970 års priser). Denna kostnad har genom länsrättsreformen förts över till länsrätterna. Samtidigt har emellertid länsstyrelserna fått ökade arbetsuppgifter bl. a. genom att föredragningarna blivit mera betungande, eftersom ett stort antal ärenden skall föredras inför lekmananämnd. Länsstyrelsens förvaltningsavdelning har därför i samband med reformen i genomsnitt tilldelats en halv tjänst ytterligare för föredragningsuppgifter. Det torde därför vara ett realistiskt antagande att utgå från att de egentliga länsstyrelseuppgifterna blir i stort sett oförändrade i den nya organisationen. Kommittén kan därför utgå från en oförändrad personalbesparing på länsstyrelserna genom kommittéförslagen. Kostnadsbesparingen skulle följaktligen bli 2,4 miljoner kronor (se föregående stycke).

7.3.4 Förvaltningsdomstolar

7.3.4.1 Länsrätterna

De årliga kostnaderna för länsrätterna har varit svåra att beräkna. Länsstyrelsernas förvaltningsavdelningar tillfördes 70 nya tjänster genom den allmänna omorganisation som skedde i anledning av bl. a. förslaget om länsrätter och länsrättskatterätter (se prop. 1971:1 s. 25). Någon närmare beräkning av personalbehovet vid länsrätterna har kommittén ej kunnat erhålla. Uppfattningarna synes delade om den personaltilldelning som behövdes (jfr. nyss berörda prop. t. ex. s. 16 och överst s. 25). En viss ledning torde kunna erhållas av att Kungl. Maj:t ansett att i Stockholm behovet av ytterligare personal vid länsrättens kansli utgör 5 handläggare och 2 övrig personal. Eftersom Stockholm kan antagas utgöra en femtedel av landet skulle med utgångspunkt i dessa uppgifter det ytterligare behovet av personal i anledning av länsrättsreformen utgöra 25 handläggare och 10 övrig personal. Kostnaden för denna personalökning kan beräknas till cirka 2,5 miljoner kronor.

Länsrätterna kan förväntas årligen fatta beslut i cirka 2 000 nykterhetsvårdsärenden, cirka 1 000 samhällsvårdsärenden och cirka 28 000 körkortsärenden.¹ Det är svårt att ange hur stor del av länsrätternas arbetsbelastning som belöper på körkorts målen. Kommittén utgår från att belastningen åtminstone utgör 2/3 av den totala arbetsbelastningen vid länsrätterna. Denna beräkning bygger på att nykterhetsvårdsärenden och samhällsvårdsärenden i genomsnitt är mer än dubbelt så arbetskrävande som körkorts målen.

¹ Sedan kommitténs beräkningar utförts har kommittén av länsstyrelsernas organisationsnämnd fått uppgift om att länsrätterna under tiden 1.7.1971–30.4.1972 avgjort cirka 19 000 körkorts mål och cirka 2 700 andra mål. I siffran för körkorts mål har härvid ej medräknats interimistiska beslut. Den 30.4.1972 fanns cirka 10 000 körkorts mål i balans. Dessa uppgifter torde få anses visa att kommitténs beräkningar varit realistiska. I praktiken har tillströmningen av körkorts mål snarast blivit något större än vad kommittén antagit.

Länsrätterna befrias enligt kommittéförelslaget från cirka 8 000 beslut om körkortskortskallelse (cirka 2 000 mål, av kommittén kallade körkortskortskallelsemål, återstår). Vidare försvinner från länsrätterna cirka 10 000 mål om varning. Slutligen minskas antalet mål om interimistiska beslut från cirka 8 000 till knappt 1 000. Kommittén beräknar att länsrätterna befrias från cirka 90 procent av sina arbetsuppgifter med körkortsmål. Detta skulle innebära en kostnadsbesparing på 1,5 miljoner kronor.

Det material som redovisats i samband med länsrättsreformen är enligt kommittén inte tillräckligt för att göra ens en kvalificerad gissning om kostnaden vid länsrätterna för körkortsmål. Enligt vad kommittén inhämtat har man bl. a. vid beräkning av den föreslagna personaltilldelningen utgått från att personlig inställelse skall förekomma mycket sällan. Detta antagande är enligt kommittén mot bakgrunden av vad som sägs i förarbetena till den nya förvaltningsprocesslagen inte realistiskt. Den moderna utvecklingen kommer att kräva att medborgarna personligen och med ev. biträde av ombud vid en förhandling själva får lägga fram sin sak inför myndigheten. Medborgarna vill inte bara bli föremål för en myndighetsutövning. Det torde således kunna förutses att kostnaderna vid länsrätterna för körkortsmålen kommer att bli betydligt större än de beräknade.¹ Vissa länsrätter synes redan ha muntlig förhandling i 25 procent av körkortsmålen med nämnd. Vid andra länsrätter är det mindre vanligt med muntlig förhandling. Det finns sålunda länsrätter där muntlig förhandling endast förekommer i cirka 5 % av målen. Den stora skillnad som här finns mellan olika länsrätter torde huvudsakligen förklaras av att det ej finns enhetliga regler om hur den enskilde skall informeras om möjligheten till muntlig förhandling. Vissa länsrätter upplyser sålunda ej i sina kallelser om denna möjlighet.

Ett annat sätt att försöka beräkna kostnaderna vid länsrätterna är att utgå från det antal körkortsmål som kan beräknas bli handlagt vid länsrätterna enligt gällande rätt,

dvs. tillhoppa cirka 28 000 mål. Länsrätterna kan förväntas bli befriade från 25 000 av dessa beslut. Om vi sedan utgår från en genomsnittlig föredragningsstid vid länsrätterna på 20 minuter¹ skulle den minskade föredragningsstiden (vari också inräknas förhandlingstiden) vid länsstyrelsen bli cirka 8 300 timmar. Kostnaden för denna föredragningsberor i hög grad på i vilken utsträckning nämnd medverkar. De direkta lönekostnaderna för länsrätterna under en föredragningsstimme med nämnd har beräknats till 200 kronor. Det kan eftersom nämnd ej medverkar i alla avgöranden vara realistiskt att anta en genomsnittlig lönekostnad på 125 kronor. Kostnadsbesparingen vid länsrätterna skulle med denna beräkning bli cirka 1 miljon kronor. Denna kostnad bör enligt praxis uppräknas med 50 procent i allmänt omkostnadstillägg till 1,5 miljoner kronor. Vinsten vid länsrätterna till följd av kommittéförelslaget skulle således bli 1,5 miljoner kronor. Detta skulle innebära en kostnad vid länsrätten för varje beslut med 60 kronor. Denna genomsnittskostnad kan enligt kommittén anses mycket låg och förutsätter som tidigare framhållits att den enskilde ej i någon större utsträckning uppträder personligen inför beslutsorganet.

¹ Länsstyrelsen i Malmöhus län har i yttrande den 28 augusti 1970 till statsrådet och chefen för civildepartementet beräknat genomsnittstiden för handläggningen av körkortsmål vid länsrätt till något mer än 30 minuter. Kommittén har vid besök hos några länsrätter fått bekräftat att det är realistiskt att utgå från att handläggningen inför länsrätten i genomsnitt tar 20 minuter. Anmärkas kan att vissa länsrätter vid utfärdande av kallelser beräknar 30 minuter för handläggningen av mål, där rätten räknar med personlig inställelse av den enskilde. Samtidigt bör framhållas att i länsrätter där personlig inställelse är mindre vanlig kan man kanske räkna med en genomsnittlig handläggningstid på cirka 15 minuter. En faktor som också i hög grad medverkar till att handläggningstiderna varierar är att nämnden kan vara mer eller mindre förberedd inför handläggningen. I vissa länsrätter räknar sålunda nämnden med en inläsningstid inför varje session på två à tre timmar.

7.3.4.2 Kammarrätterna

Vad gäller beräkningen av kostnadsbesparingarna vid kammarrätterna utgår trafikmålskommittén från en av kammarrättsorganisationskommittén den 30.12.1970 avgiven PM med förslag om huvudlinjer för den nya kammarrättsorganisationen (stencil Ju 1970:33). Organisationskommittén redovisar att kammarrätten bestod av 9 avdelningar (divisioner) och föreslår att den nya organisationen skall bestå av 17 avdelningar. Som underlag för denna utökning redovisar organisationskommittén bl. a. att det uppskattade antalet mål år 1970 utgör 15 200 av vilka 3 100 utgjorde mål som beräknades bli övertagna från regeringsrätten (s. 7). Av dessa 3 100 nya mål utgjorde cirka 1 700 körkortsmål (s. 12).¹

Organisationskommittén har beräknat att varje avdelning i den nya organisationen årligen kommer att avgöra cirka 900 mål (s. 15).² Som skäl för detta sitt ställningstagande, som innebär en kraftig minskning av målavverkningar per avdelning, uttalar i promemorian bl. a. att de nya målen i genomsnitt kommer att fordra längre handläggningstid än skattemålen, att antalet muntliga förhandlingar kommer att öka och att antalet remisser med anledning av de nya målgrupperna förväntas mer än fördubblas. Dessa uttalanden i promemorian om de nya mål som tillförs kammarrätterna och av vilka körkortsmålen utgör 55 procent och övriga mål 45 procent skulle kunna åberopas som stöd för att en kammarrättsavdelning kan beräknas avgöra avsevärt mindre än 900 körkortsmål per år. Trafikmålskommittén utgår emellertid från en genomsnittlig avverkningskapacitet per kammarrättsavdelning av 900 mål. Kostnaden för en kammarrättsavdelning har beräknats till cirka 1 miljon kronor (se promemorian s. 33). Trafikmålskommittén beräknar att kammarrätterna kommer att befrias från cirka 70 procent av sina körkortsmål eller cirka 1 200 mål om körkortsingripande (jfr vad som sägs under 7.2.4).³ Den årliga kostnadsbesparingen vid kammarrätterna genom kommittéförslaget kan således beräknas till 1,25 miljoner kronor.

7.3.4.3 Regeringsrätten

Det kan beräknas att 10 procent av totalkostnaden för regeringsrätten (4 miljoner) och dess föredragningsorganisation (4 miljoner) belöper på handläggningen av cirka 1 700 körkortsmål. Kostnaden för dessa mål kunde därför innan regeringsrätten gjordes till prejudikatsinstans beräknas till 800 000. Denna beräkning utgår bl. a. från en genomsnittlig föredragningstid i regeringsrätten i körkortsmål på 10 minuter.

Sedan kammarrätten förts in i processystemet kan antalet körkortsmål i regeringsrätten beräknas till 10–20 procent av målen i kammarrätten eller mellan 200 och 400 mål. Det kan antagas att dispens kommer att medges i kanske 25–30 körkortsmål.

Om kommitténs förslag genomförs kan arbetsbelastningen i regeringsrätten förväntas minska med 70 procent dvs. med mellan 140 och 280 körkortsmål. Kostnaden för varje mål kan inte beräknas vara lägre än i kammarrätten (se ovan 7.3.4.2), där kostnaden för varje mål beräknats till 1 100 kronor. Kommittén beräknar kostnadsbesparingen i regeringsrätten genom kommittéförslaget till 200 000 kronor.

Se även och jfr. Utredningen om regeringsrättens kansliorganisation m. m. (Ju 1970:31 särskilt s. 27 och Bilaga 1 och 2).

7.3.5 Brottmålsprocessen

7.3.5.1 Polisen

(Jfr. 4.3.4.7 och 7.3.2.)

Kommittén beräknar att polisen får en minskad arbetsbörda för de interimistiska besluten. Samtidigt blir det nödvändigt att

¹ Under 1972 kan ca 2 100 körkortsmål beräknas komma in till kammarrätterna.

² I verkligheten har avverkningen blivit ca 700 mål per år och avdelning. Kammarrätterna synes dock räkna med att denna siffra om några år skall stiga till 800.

³ Erfarenheterna från första halvåret 1972 pekar på att körkortsmålen blir väsentligt flera än vad organisationskommittén beräknat. Det kan därför antas att trafikmålskommitténs förslag befriar kammarrätterna från minst 1 500 mål.

vid personutredningen under förundersökningen något behandla körkortsfrågan. Kommittén räknar med en oförändrad arbetsbelastning för polisen.

7.3.5.2 Åklagarna

Kommittén räknar med att antalet strafförelägganden i trafikmål blir oförändrat (se tidigare 4.3.8.2). Det kan beräknas att trafikmålen i fall där körkortsfrågan blir aktuell kommer att medföra något mera arbete än f. n. Samtidigt måste beaktas att åklagarna redan för prövning av ansvars- och påföljdsfrågan måste sätta sig in i huvuddelen av den problematik som blir avgörande även för körkortsfrågan. Kommittén har inte haft tillgängligt något material som visar i vilken utsträckning åklagarna f. n. belastas av trafikmål. Det kan emellertid anmärkas att t. ex. i Stockholm cirka sju åklagare är sysselsatta med trafikmål. En 10-procentig ökning av arbetsbelastningen skulle således medföra krav på ytterligare en arbetskraft. Någon ökad belastning för kansliorganisation etc. uppstår ej eftersom några nya trafikmål utöver vad här nedan redovisas inte kommer till åklagarna enligt kommitténs förslag. Kommittén beräknar kostnadsökningen till högst 200 000 kronor. Detta motsvarar ungefär hälften av vad samtliga körkortsbeslut tidigare beräknades kosta vid länsstyrelserna då beslutanderätten låg där.

I cirka 300 fall årligen beslutas återkallelse av körkort på grund av upprepade förseelser (VTF 33 § 2 mom. 3 p.). I vissa av dessa fall (av kommittén beräknade till 100) har straff för den senast begångna förseelse som leder till ingripandet bestämts genom ordningsföreläggande.

Med hänsyn till att pricksystemet skall sättas in för att förebygga upprepade trafikbrott och att i detta system införts föreläggande om teoretiskt förarprov och samtal med trafikkonsulent är det svårt att förut säga i hur stort antal fall beslut om egentligt körkortsingripande kommer att krävas. Kommittén kan endast utgå från nuläget och

beräknar därför antalet nya mål hos åklagarna till 100 stycken. Kostnaden härför kan beräknas till 8 000 kronor dvs. 80 kronor per ärende (jfr. kostnadsberäkningen vid länsrätten). Åklagarnas belastning genom överklagade beslut att omhändertaga körkort torde bli obetydlig och beaktas ej särskilt.

7.3.5.3 De allmänna domstolarna

Med hänvisning till vad som sägs under 4.3.4.7 måste framhållas att det är svårt att avgöra om reformen kommer att medföra ökade kostnader för de allmänna domstolarna. Utländska erfarenheter talar närmast för att sådana kostnadsökningar ej uppstår. Vidare kan anmärkas, att det innebär vissa arbetslättnader för framförallt underrätterna att behovet att sända över domar i trafikmål till länsstyrelserna bortfaller. För säkerhets skull beräknar kommittén kostnadsökningar med 200 000 kronor vid tingsrätterna, 400 000 kronor vid hovrätterna och 100 000 kronor vid högsta domstolen.

7.3.6 Sammanfattning

Enligt kommitténs *mycket approximativa* beräkningar kan följande sammanfattning göras.

Kostnadsökningar

Trafiksäkerhetsverket	2,7 milj.
Åklagarna	0,2 "
Tingsrätterna	0,2 "
Hovrätterna	0,4 "
HD	0,1 "
Kostnadsökning	3,6 milj.

Kostnadsminskningar

Polisen	0,75 milj.
Länsstyrelserna	2,4 "
Länsrätterna	1,5 "
Kammarrätterna	1,25 "
Regeringsrätten	0,2 "
Ekonomiska vinster	6,1 milj.

Årlig besparing genom kommittéförslaget i denna del cirka 2,5 miljoner kronor. Denna besparing erhålles trots att kommittén inräk-

nat kostnaderna för en ny sakkunnigorganisation—trafikkonsulenterna.

7.4 Den enskilde

Den enskilde befrias enligt kommittéförslaget från en dubbelprocess i cirka 16 000 mål. Kostnaden för den enskilde beror i hög grad på i vilken utsträckning han i körkortsprocessen vill inställa sig personligen eller använda ombud. Advokatkostnaden redan vid en skriftlig körkortsprocess har beräknats till 300 à 400 kronor (4.3.4.3). Den enskildes förlorade arbetsförtjänst vid inställelse hos advokat eller inför länsrätt kan uppgå till betydande belopp. Den genomsnittliga ökningen av kostnaderna för den enskilde på grund av dubbelprocessen kan approximativt antagas utgöra 200 kronor per mål. Kostnadsbesparingen skulle härigenom kanske kunna beräknas till 3,2 miljoner kronor. Detta belopp måste avsevärt räknas upp om den enskilde i någon större utsträckning vill inställa sig personligen.

Enligt rättshjälpslagen kommer den enskilde att från och med den 1 juli 1973 ha möjlighet att erhålla ersättning även för kostnader i körkortsfall. Detta kan leda till krav på offentligt biträde för samma körkortsinnehavare vid både allmän och administrativ domstol. Om detta antagande är riktigt ger kommittéförslaget möjlighet till betydande begränsningar av samhällets kostnader. Man kan således genom förslaget undvika att samhället får stå för kostnaden för offentligt biträde vid både tingsrätt och länsrätt. Det blir tillräckligt med offentligt försvarare vid tingsrätt.

Utredningen om rättshjälp i förvaltningsärenden har beräknat den genomsnittliga biträdeskostnaden i förvaltningsmål till mellan 250 och 500 kronor (SOU 1971:76 s. 251). Om den enskilde ges biträdeshjälp vid länsstyrelse/länsrätt i hälften av körkortsfallen där dubbelprocess krävs enligt nuvarande system skulle detta innebära en kostnadsökning för det allmänna med mellan 2 och 4 miljoner kronor.

7.5 Körkortsregistret

För körkortsregistret innebär kommitténs förslag väsentliga förenklingar. Det sker en begränsning av de trafikbrott om vilka anteckning skall göras. Vidare föreslår kommittén att anteckningarna om allmän brottslighet skall utgå. De kostnadsbesparingar som kan göras genom dessa förslag är svåra att beräkna. Det torde emellertid vara klart att det här rör sig om betydande belopp. Således kan bl. a. erinras om att uppläggnings- och det centrala körkortsregistret bör kunna avsevärt underlättas.

De förslag som kommittén lägger fram om rehabiliteringstider (se specialmotiveringen 3.3.3 och 10 § pricksökningen) medför också betydande kostnadsbesparingar. Kommittén har emellertid ej funnit anledning att utreda dessa.

7.6 Utbildningen av personal

Kommittén beräknar de årliga utbildningskostnaderna till 300 000 kronor (se 6.2).

7.7 Information av allmänheten

Kommittén beräknar kostnaden för information om de materiella ändringarna i regelsystemet till 7,5 miljoner kronor fördelade på tre år (se 6.1).

7.8 Trafikolyckorna

Kommittén har under 6.1 redovisat att en olycksminskning med 10 procent skulle medföra årliga kostnadsbesparingar på mellan 250 och 1 000 miljoner kronor.

7.9 Sammanfattning

Den lämnade redovisningen ger anledning antaga att kommittéförslagen medför årliga besparingar för det allmänna på cirka 4 miljoner kronor (7.2.5, 7.3.6 och 7.5). Detta belopp är självfallet approximativt och kan i verkligheten komma att visa sig både för högt och för lågt. Beloppet ger dock en viss antydning om de besparingar som kan förväntas.

tas. Härvid är att märka att denna besparing uppstår trots att förslagen samtidigt innebär att en särskild sakkunnigorganisation skapas för bedömning av körkortsfrågor och för utbildning samt för rehabilitering av körkortsinnehavare. Förslagen innebär härigenom en kraftig satsning för förbättring av körkortsinnehavarna, särskilt av sådana som genom att begå trafikbrott visat sin bristande vilja eller förmåga att följa trafikens regelsystem.

Från samhällsekonomisk synpunkt har emellertid förslagen en större betydelse än vad nu sagts. *De enskilda* kan således beräknas göra en vinst på *cirka 3,2 miljoner kronor*. Därtill kommer trafiksäkerhetseffekten av förslagen. Denna är självfallet svår att bedöma (se 6.1 och 7.8). Även vid en liten trafiksäkerhetseffekt uppstår här mycket stora besparingar. Dessutom beror trafiksäkerhetseffekten av förslaget i hög grad på om samhället är berett att, som kommittén föreslagit, ge en slagkraftig information om förslagen. Så mycket torde dock kunna sägas att här kan erhållas vinster på *hundratals miljoner kronor*.

Av intresse kan vara att något diskutera konsekvenserna av förslaget att huvuddelen av besluten om körkortsingripande skall handläggas i brottmålsprocessen. I denna del kan en summarisk beräkning av de ekonomiska konsekvenserna av förslaget göras på följande sätt:

Kostnadsökningar

Åklagarna	0,2 milj.
Tingsrätterna	0,2 "
Hovrätterna	0,4 "
HD	0,1 "
	<hr/>
	0,9 milj.

Kostnadsminskningar

Polisen	0,75 milj.
Länsstyrelsen ¹	2,0 "
Länsrätten	1,5 "
Kammarrätterna	1,25 "
Regeringsrätten	0,2 "
De enskilda	3,2 "
	<hr/>
	8,90 milj.

Den totala samhällsekonomiska vinsten skulle härigenom bli 8 miljoner kronor årligen. Härtill kommer de ekonomiska vinster som kan göras genom trafiksäkerhetseffekten av förslaget att körkortsfrågan skall handläggas i brottmålsprocessen.

¹ I avsnittet 7.3.3 har kostnadsminskningen vid länsstyrelserna beräknats till 2,4 miljoner kronor. Denna vinst är emellertid inte enbart en följd av att körkortsfrågan avgörs i brottmålsprocessen. Trafikonsulenterna övertar nämligen också vissa av länsstyrelsens uppgifter i upprepandefallen. Kommittén beräknar kostnaderna i länsstyrelsen för dessa fall till 0,4 miljoner kronor.

Det är av vikt att trafiklagstiftningen fortlöpande anpassas till den praktiska och vetenskapliga erfarenheten. Kommittéförslaget, som i betydande delar bygger på trafiksäkerhetsforskningens senaste rön, är avsett att utgöra en praktisk tillämpning av det vetenskapliga informationsmaterial, som kommittén haft möjlighet att ta del av.

Som alltid då reformer av systemet för samhällsringripande skall genomföras finns det inte några på praktiska försök grundade erfarenheter att bygga på. Det är därför nödvändigt att resultatet av de av kommittén föreslagna reformerna noga följs upp. Endast härigenom torde det vara möjligt att nå full trafiksäkerhetseffekt av förslagen. I det följande vill kommittén nämna några frågor, beträffande vilka en uppföljning bör ske.

Kommittén har föreslagit att rådgivande samtal enskilt eller i grupp i viss utsträckning skall sättas in för att hindra återfall i trafikbrott. Det är här lämpligt att de metoder som kommer att användas närmare studeras. Inte minst i USA pågår ett intensivt arbete för att finna lämpliga behandlingsmetoder avseende trafikbrottslingar. En uppföljning av våra metoder i nära samarbete med beteendevetenskapare skulle kunna ge besked om trafiksäkerhetseffekten av olika åtgärder och de kompletteringar som bör göras i tillämpade terapimetoder.

Pricksystemet har inte någon tidigare motsvarighet i vår rätt. Det är av intresse att följa upp om och i vilken utsträckning det är möjligt att ändra trafikanternas beteende-

mönster genom användning av detta system. De förändringar i trafikolycksbilden som kan ha samband därmed bör studeras.

De undersökningar som kommittén initierat om det processuella systemets betydelse för trafiksäkerheten befinner sig i väsentliga delar endast i inledningsskedet. I detta betänkande föreslås vissa processuella reformer i syfte att bl. a. minska de anmärkningar som från allmänheten riktas mot nuvarande ordning. Det är av intresse att följa upp dessa reformer och se i vad mån allmänhetens inställning förändras. Om resultatet blir att trafikmålsprocessen även i fortsättningen påverkar de inblandade trafikanterna på ett från trafiksäkerhetssynpunkt ofta negativt sätt finns det anledning överväga om inte ännu mera genomgripande förändringar krävs.

Kommittén är medveten om svårigheterna att finna något organ som är lämpat att utföra den föreslagna uppföljningen. Trafiksäkerhetsverket synes inte ha resurser för en sådan verksamhet. Kriminologiska institutionen vid Stockholms universitet torde inte heller ha möjlighet åta sig denna uppgift. Det bör därför främst undersökas om inte det föreslagna trafikforskningsinstitutet, förstärkt med juridisk och beteendevetenskaplig expertis, kan anförtros uppgiften. Om det av 1968 års brottmålsutredning föreslagna institutet för brottsförebyggande verksamhet skapas, skulle en uppföljning av kommitténs förslag kunna ingå som ett naturligt led i detta instituts verksamhet.

Kommittén har genom nu avlämnade betänkande slutfört sitt arbete. Undet detta har kommittén uppmärksammat en del frågor. Sålunda synes det finnas ett behov av översyn av gällande trafikrättsliga regler även i vissa andra avseenden än de som behandlas här. De särskilda frågorna om turistkort och utländska körkort (se bl. a. 37 § VTF) kräver en omprövning. Även frågor som har samband med polismans rätt att stanna förare och fordon samt att hindra fortsatt färd bör uppmärksammas. Detta gäller inte minst möjligheten att förhindra s. k. bullerkörning.

I detta betänkande lägger kommittén fram förslag om trafikkonsulenter och de metoder för undersökning av förarlämplighet som konsulenterna skall använda. Det kan finnas anledning att ge socialstyrelsen i uppdrag att överväga behovet av regionala organ eventuellt i anknytning till regionsjukhusen för diagnostisering och behandling av vissa trafikantkategorier.

Våra trafikregler är f. n. under omarbetning. Vi kan alltså räkna med att VTF kommer att ses över i sin helhet och att en helt ny systematik för uppläggning av trafiklagstiftningen kan komma att införas. Det har därför inte ansetts lämpligt att kommittén lägger fram förslag till ändringar i VTF. Den aviserade omarbetningen av trafiklagstiftningen bör emellertid helst ske samtidigt med att kommitténs förslag genomförs.

10.1 *Allmänt*

Kommittén har i vissa avseenden redan tidigare redovisat olika statistiska uppgifter t. ex. om antalet trafikolyckor (se 1.3), och om straffrättsliga påföljder (se 3.1), om körkortsingripanden (se 3.1). I detta avsnitt avser kommittén att redovisa vissa ytterligare kompletterande statistiska uppgifter.

10.2 *Information till länsstyrelserna*

Enligt av körkortsutredningen gjorda beräkningar inkom under år 1968 till länsstyrelserna

1. Domar rörande körkortsinnehavare	43 086
2. Strafförelägganden rörande körkortsinnehavare	46 104
3. Ordningsförelägganden rörande körkortsinnehavare	128 112
4. Meddelanden från nykterhetsnämnd	942
5. Framställningar från polismyndighet (81 § VTK)	708
6. Anmälningar från länsläkare	698
7. Övriga uppgifter	750

Någon undersökning av hur många av de under p. 1 och 2 upptagna domarna och strafföreläggandena som avsåg annat än trafikbrott finns ej. Det kan emellertid antagas att ett betydande antal av dessa avgöranden avsåg annan brottslighet än trafikbrottslighet, främst fylleri.

10.3 *Körkortsgivning*

Körkortsutredningen har beräknat vissa uppgifter om *förhandsbesked* från länsstyrelserna under år 1968.

Positiva förhandsbesked	4 534
däruv i medicinsk fråga 1 068	
Negativa förhandsbesked	2 058
däruv i medicinsk fråga 192	
	<hr/>
	6 592

Av de 6 592 förhandsbeskeden avsåg 3 032 ansökan efter återkallelse.

Körkortsutredningen har för samma år beräknat antalet avslag på ansökan om körkort till 414. Av dessa avslag avsåg 166 fall ansökan efter föregående återkallelse.

Vidare har trafikmålskommittén inhämtat uppgifter om de villkor som länsstyrelserna under år 1969 meddelat med stöd av 33 § 6 mom. VTF.

1) lämplighetsintyg	101
2) läkarintyg	270
3) kompetensbevis	0
4) övriga fall	20
	<hr/>
	391

10.4 *Särskilda undersökningar beslutade av länsstyrelserna*

Kommittén har undersökt hur många förelägganden som under år 1969 meddelats med

stöd av 33 § 1 mom. VTF. Dessa utgjorde:

1) lämplighetsintyg	27
2) läkarintyg	945
3) kompetensbevis	18
a. fullständigt	19
b. teoretiskt	1
c. praktiskt	4
	<hr/>
	1 014

I 842 av dessa 1 014 förelägganden finns föreskrift att undersökningen skulle verkställas:

1. av viss person	22
2. av person med viss sakkunskap	696
3. eller att undersökningen skulle avse visst förhållande	124
	<hr/>
	842

10.5 Körkortsingripanden

På följande sida lämnas vissa uppgifter från en av kommittén genomförd undersökning om körkortsingripanden. (Här skall erinras om att Hans Folkesson i sin bok Omprövning av körkort i tab. 5–9 lämnar vissa uppgifter om körkortsingripanden.) Från denna undersökning framgår också att länsstyrelse under år 1969 endast i två fall beslutat om körkortsåterkallelse eller varning i fall som avses i 33 § 2 mom. sista stycket VTF trots att lagakraftvunnen dom ej förelåg.

Kommittén har också i anknytning till de uppgifter som lämnas om körkortsingripande på följande sida undersökt i hur många fall beslut om omhändertagande upphävts. Resultatet framgår av följande uppställning, som hänvisar till de olika punkterna i 33 § VTF.

punkt	1.	3
”	2a (4 § TL)	229
”	2b (övriga)	0
”	3.	1
”	4.	1
”	5.	2
”	6.	3
”	7.	5
”	8.	0
	(2a och 4)	4
		<hr/>
		248

Antal körkortsåterkallelser, varningar, omhändertaganden i hela landet år 1969 enligt 33 § 2 mom. VTF, punkterna 1-8.

	Körkortsåterkallelser		Interimistiska återkallelser		Varningar		Omhändertaganden	
	En grund	Flera grunder	En grund	Flera grunder	En grund	Flera grunder	En grund	Flera grunder
	1.	17	38	20	28	0	2	19
2a.	4 732	1 345 ¹	5 966	630 ⁸	104	23 ¹⁵	5 647	658
2b.	16	-	5	-	-	-	-	-
3.	142	124 ²	4	28 ⁹	2 971	416 ¹⁶	1	2
4.	758	106 ³	151	35 ¹⁰	4 475	166 ¹⁷	15	5
5.	535	924	152	33 ¹¹	1 907	59 ¹⁸	7	1
6.	285	4 ⁵	127	1 ¹²	237	- ¹⁹	9	-
7.	564	7 ⁶	457	3 ¹³	16	-	16	-
8.	408	0	49	- ¹⁴	-	-	5	-
					Annat			
	7 457	1 716	6 931	758	9 718	666	5 719	697
		+ 7 457		+ 6 931		+ 9 718		+ 5 719
		<u>9 173</u>		<u>7 689</u>		<u>10 384</u>		<u>6 416</u>

1	p. 2 därtöver återopad i	35 fall	8	p. 2 därtöver återopad i	19 fall	15	p. 2 därtöver återopad i	2 fall
2	p. 3	37 "	9	p. 3	6 "	16	p. 3	25 "
3	p. 4	1 011 "	10	p. 4	522 "	17	p. 4	349 "
4	p. 5	432 "	11	p. 5	107 "	18	p. 5	159 "
5	p. 6	484 "	12	p. 6	149 "	19	p. 6	160 "
6	p. 7	8 "	13	p. 7	2 "			
7	p. 8	12 "	14	p. 8	5 "			

10.6 Processtider

Kommittén har låtit verkställa en egen undersökning av processtiderna vid körkortsins-gripande. Undersökningen har för kommit-téns räkning genomförts av jur. stud. Tor-björn Gellersjö vid Uppsala universitet. Ut-redningen finns redovisad i en uppsats från vårterminen 1971 kallad Länsstyrelsepraxis vid körkortsåterkallelser.

Undersökningen avsåg ett statistiskt urval av under år 1969 meddelade beslut om varning eller körkortsåterkallelse. Länsstyre-lsens beslutsunderlag utgjorde domar i 54,3 procent av ärendena, strafföreläggande i 24,1 procent av ärendena och ordningsföre-läggande i 11,5 procent av ärendena.

I fråga om handläggningstiderna erhöles det resultatet, att tiden mellan förseelse och straff i medeltal var 130 dagar. För de enskilda länen var variationerna stora. Lägsta värde som förekom var 70 dagar och högsta värde 321 dagar.

Länsstyrelsen fattar sitt beslut i körkorts-frågan i genomsnitt 248 dagar efter det att vederbörande begått den förseelse som för-anlett ingripandet. Den kortaste tiden är 7 dagar och den längsta 859 dagar efter för-seelsen.

Länsstyrelserna har stor spridning vad gäl-ler behandlingstiden hos dem själva. Den interna behandlingstiden, dvs. tiden från det ett ärende inkom till dess beslut meddelas, är i medeltal 129 dagar. Minimitiden är en dag och maximitiden 752 dagar. Även mellan de olika länen finns stora skillnader. Medan ett län har en genomsnittstid på 26 dagar är denna tid i ett annat län 260 dagar.

Även tiden mellan straff och körkorts-myndighetens beslut har undersökts. Det framgår att myndighetens beslut i genom-snitt kommer 110 dagar efter straffet.

Sammanfattningsvis kan konstateras att handläggningstiderna är oförsvarligt långa. Som exempel på detta kan nämnas att det tar i genomsnitt åtta månader från det att ett brott begåtts till dess beslut meddelas i körkortsfrågan. Av denna tid åtgår något mer än fyra månader för att bestämma

straffet, medan körkortsfrågan därefter kräver något mindre än fyra månader att avgöra.

*Of Proposals of the Swedish Traffic Case Committee¹**A General Grounds*

1. Introduction

The Committee's driving license reform is based on the following basic principles:

- a. The driving license shall be regarded as a proof of competence, not as a general proof of confidence. The driving license question shall be looked upon strictly from the point of view of traffic safety.
- b. Measures aiming at affecting traffic must essentially be directed towards all road users and should be solidly well grounded in public opinion.
- c. Measures taken by society — sanctions and driving deprivation — in the case of traffic offences must be co-ordinated and, in addition, be so drawn up that they have a positive and crime-preventive effect.
- d. Procedures in the case of repeated traffic offences must be made more uniform and equitable.
- e. Speedy and individually differentiated decisions in the case of driving deprivations.
- f. Driving deprivation shall not be of longer duration than is required from a traffic safety point of view.
- g. Sharper rules re driving deprivation in the case of violation of the basic traffic rules.
- h. The demand for an international harmonization is particularly evident in traffic law and ought, therefore, to be given

extremely great consideration when drawing up legislation in this field.

On the basis of these more general principles, the Committee suggests, as will be seen more in detail in the following, *inter alia* a special expert organ for driver control — traffic consultants —, a more individual and thorough check-up of, for instance, drivers who apply for a driving license following a driving deprivation, a simultaneous and concentrated decision by a ordinary court in sanction and driving license questions, a great differentiation as regards the duration of driving license deprivations, with a minimum period of one month, sharper rules re driving license deprivation in the case of violation of the basic traffic rules, a conditional driving license deprivation which may be combined with rehabilitation measures and an order prohibiting the driving of a motor vehicle during a certain short period, an increased supervision of

¹ The Committee has not had as its purpose to take into consideration all questions connected with driving licenses. Thus the Committee has not taken up the question for which types of vehicles a driving license should be required. Even as regards, for instance, the classification of driving licenses, the Committee has had to base its decisions on legislation now in force. The question of a periodic re-checking of the driving license or a renewed medical examination after the driver has reached a certain age has not either been included in the investigation assigned to the Committee.

drivers who are found guilty of repeated traffic offences — the enforcement of a point system —, a driving license barrier in the case of traffic offences committed by anyone lacking a driving license, and effective measures for further training of drivers who have failed to comply with traffic rules.

2. Driver selection

To begin with the Committee points out that a driving license should only be refused or revoked in case the driver does not meet the demands put upon him from the point of view of traffic safety. The driving license shall be regarded as a proof of competence, not as a general proof of confidence or trust. The Committee is critical of existing adjudication in Sweden, which even applies a social selection criterion in the selection of drivers. Persons with social deviations are thus considered to be particularly dangerous in traffic, according to this application of the rules.

Other offences than traffic violations as an obstacle to obtaining a driver's license

According to existing legislation, a driver is denied or deprived of his driving license mainly if he is found guilty of assault of a serious nature, in the case of property crimes involving a vehicle (for instance, car theft and car burglary), in the case of hunting from a car or when a person is found guilty of illegal sale of liquor and narcotics. The Committee draws attention to the fact that in most other countries, general criminality is of no importance so far as the question of driving license is concerned.

The Committee furthermore points out that it is impossible to determine with any reasonable amount of certainty to what extent persons of a general criminal nature differ negatively to any great extent from a traffic safety point of view from the average driver. Our existing legislation is based on the idea that a person who has shown aggressive tendencies outside traffic also may

be presumed to be aggressive in traffic. The Committee has come to the conclusion that there is nothing that supports this opinion. A person's behaviour in traffic is dependent upon his ability to *there* in traffic control his aggressiveness. Nor has the Committee found any support for the opinion that certain general criminality — for instance assault — constitutes better evidence of driving incompetence than other crimes — for instance theft or tax evasion. It is thus impossible to identify so-called accident-prone drivers with the aid of such social factors.

The Committee proposes that general criminality in the future shall not be used as a selective instrument in the case of car drivers.¹

Temperance as a basis of selection

According to existing legislation, a driving license shall be denied any person who during the past two years has been sentenced for drunkenness, unless it is evident that he nevertheless may be regarded as a dependable person. If the holder of a driving license has been found guilty of drunkenness, he shall be deprived of his license unless the above mentioned demands of good conduct (dependability) are at hand.

The Committee points out that it is evident that there are certain persons who must be deprived of the right to drive a motor vehicle on account of alcohol abuse. The question is simply how selection shall be carried out. The Committee draws attention to some of the disadvantages connected with the present stereotype practice of using a drunkenness offence as a method of selection. The question of a person's right to a driving license is altogether too serious and important to the individual to permit the question to be decided upon according to general routine methods. The special stipulations as to the importance of drunkenness

¹ Compare 1:5 KL. (1:5 KL means chapter one, par. 5, in the Committee's proposal for a new Swedish driver license law).

should therefore be eliminated. In accordance with the views expressed by physicians and temperance boards, it will be these experts which will investigate further whether a driving license is justified or not. First thereafter the driving license authority will make its decision.

*The Committee proposes*¹ a rule which implies that the behaviour in traffic of the driving license holder also shall have an effect upon the decision of the driving license authorities. The principle shall be that anyone who shows abuse of alcoholic liquor may be granted a driver's license only if there are special reasons to presume that he will abide by the rules regarding soberness in traffic.

Special experts for driving license questions – traffic consultants

In accordance with existing legislation, the fitness of a driver is tested – in addition to the theoretical and practical driving test – principally by means of an aptitude investigation carried out by the police. The main purpose of such investigation is to find out whether any social divergencies exist. The police particularly investigate whether any criminal tendencies can be ascertained.

The Committee considers it to be of great disadvantage that we in our country, contrary to many other countries – for instance West Germany and the USA – do not have special experts capable of investigating driving license questions. It is also remarkable that so far as rechecking is concerned, we only direct our attention to checking the motor vehicles and not also the drivers. The Committee further expresses the opinion that, if a more thorough investigation often is required as to the fitness in traffic of a driving license applicant, it is necessary that special traffic experts be appointed for such investigation.

The Committee proposes special experts for driving license questions – traffic consultants. Such consultants should be connected with the local organisations of the

National Road Safety Organisation, which, according to the proposal, should be allotted 39 such officials. For the purpose of co-ordination and to lead these functions, a "chief traffic consultant" shall be appointed in each one of the seven regional offices. The traffic consultants shall, according to the proposal, take part in effecting the system for increased driver control, which the Committee recommends. The consultant shall thus, i. a. take part in the check-up of those who apply for a new driver's license following a revocation, at the request of the County Administration Board, submit expert reports regarding a driver's fitness, and assist in various rehabilitation measures. He shall further assist in enforcing the point system and thereby i. a. take over from the County Administration Board part of the check-up on drivers who have been found guilty of repeated traffic offences. The consultant will also have an important task in regard to the further training of drivers who have violated the traffic rules. The supervision of drivers with conditional driving license deprivations shall also be one of the duties of the traffic consultant.

The Committee proposes, furthermore, that the aptitude investigations carried out by the police be discontinued. If a special social investigation is required, this shall be carried out by the local social authority. It should be noted that the statement submitted in such case shall not comprise, as is the case at present with reference to the aptitude certificate, an investigation as to whether the license applicant possibly might constitute a traffic danger. The report shall only include a description of social divergencies, if any, by way of abuse of liquor or abuse of drugs, criminality, etc. In the case of alcohol or drug abuse, the social organ shall, furthermore, express its opinion as to the risk that the driving license applicant might violate the rules laid down in § 4 of the Traffic Offence Act (covering drunken driving offences).

¹ See 1:7 KL.

Qualified driver investigation

The Committee emphasizes the fact that no method has been worked out in our country for a qualified traffic safety investigation of applicants or holders of driving licenses. Nor have we previously had any actual expert organ capable of carrying out an individualized and thorough control of drivers. The Committee draws attention to the fact that testing methods for the selection of drivers have been in force to a considerable extent and for a long time in West Germany and Austria, among other countries. These testing methods have not, however, according to the Committee, reached such a stage of accuracy that they might constitute one of the more important elements in a driver investigation. It ought to be possible, however, to include some of the tests as less conspicuous steps in the investigation and thereby contribute to a more accurate analysis of the driver. A driver investigation ought, however, in the opinion of the Committee, to consist chiefly of a thorough investigation as to how the driver in effect drives his motor vehicle.

The Committee proposes that the traffic consultant, in co-operation in the first place with the official who normally checks up on the driver's theoretical and practical driving ability, in doubtful cases shall carry out a more qualified driver investigation. Such investigation might be called for when a driver applies for a new license following a deprivation, or when someone having considerable social problems applies for a driver's license. The Committee emphasizes the fact that the investigation shall not normally be used to prevent a person from appearing in traffic. It should rather be regarded as a starting point for rehabilitation activities, i. e. as a help to obtain a driving license or to retain a license already received.

3. Society's reaction towards traffic offences

Why are traffic offences so common? The Committee points out that the social con-

trols often are not of the same importance in traffic as they are in other connections where they do not seldom prevent violations of society's rule systems. A violation of the rules applying to traffic is in general not considered as discriminating as being guilty of an offence involving some other person or property. A disregard of the basic rules of traffic is widespread. Many drivers wish to decide for themselves their own car speed, for instance, and there is little understanding for the necessity of stringent traffic rules for the sake of traffic safety. One important reason why the social control system does not have greater effect upon traffic is, consequently, that the general public often does not support the stipulations issued by the authorities.

Furthermore, the excess criminalization of traffic offences is a negative factor. This results in an inflation of the penalty. It is, in the opinion of the Committee, of no purpose and, furthermore, damaging that we still criminalize such actions as principally are due to some gap in human performance or in the concrete situation as a whole.

The Committee points out that a great many traffic offences are never disclosed. It may thus be estimated that the number of drunken driving offences annually amount to several hundred thousand. The number of disclosed violations due to carelessness constitutes merely a fraction of the actual number of such offences. An investigation included in one of the Committee's expert reports shows that almost 50 % of those who had been deprived of their driving license had been driving illegally during the deprivation period.

The system of sanctions thus loses much of its effect in that the risk of detection is slight. This applies not only to the actual risk of detection but also, which is not less essential, to the experienced risk of detection. The Committee also points out that information regarding the traffic system is inadequate.

Also the manner in which the sanction system is drawn up, i. e. penalty and driving

license deprivation, is criticised by the Committee. These measures are at present only repressive and consequently do not contain any element of rehabilitation. There is no reason whatsoever to presume that a safer driver will be obtained by merely sentencing him to one month's imprisonment or depriving him of his driving license for a period of two years. The Committee also is of the opinion that judgments passed often follow a general routine pattern.

The Committee's reform programme is based on the opinion that an observance of the rule system in traffic is of essential interest from the point of view of traffic safety. The damages following traffic offences are considerable. The attitude of triviality (disregard) often shown in connection with traffic offences is damaging to traffic safety. The traffic offences are often serious and may be compared in such cases with other forms of criminality which are strongly condemned by the general public. At the same time it is necessary that the traffic rules be worked out in close co-operation with the road users and their organisations, and that such mistakes as the average car driver easily might become guilty of, be given special consideration.

A differentiation of driving license deprivations an important measure for preventing traffic offences

Driving license restrictions ought to constitute, if justly applied, an adequate and effective weapon in the campaign against traffic offences. So far, however, driving license restrictions have mainly been limited to deprivation in the case of drunken driving offences. It is necessary that we also in our country — as is already the case to a large extent in other countries — make our traffic sanctions more effective by applying driving license deprivations as a form of reaction.

The Committee ascertains at the same time that the social secondary effects of driving license deprivations often are severe. This is particularly the case if the depriva-

tion is of long duration. These social secondary effects of a deprivation will have to be seen as a negative factor from the point of view of traffic safety, in the opinion of the Committee.

The Committee proposes a co-ordination between the general penalty sanction and driving license deprivations.¹ Furthermore, the Committee suggests a new form of driving license restriction — namely, a conditional driving license deprivation.² The conditional deprivation might, according to the proposal, be combined with the driver being denied the right to drive his car for a period of at least one month and at the most two months.

The Committee further proposes a greater differentiation as regards the duration of driving license deprivations. At present a deprivation period of less than six months is a great exception. The VTF (Road Traffic Ordinance) furthermore includes an absolute minimum period of three months. In other countries deprivation periods of down to one month are often customary. The Committee suggests³ a minimum period of one month for driving deprivations. This will offer an entirely different opportunity than our present legislation to make use of driving license deprivation as a form of reaction. At the same time the deciding authority will be given a great opportunity to differentiate the deprivations, taking into consideration the circumstances in each special case. In this connection the Committee also recommends that the long deprivation periods be used with great precaution. As a general rule, the Committee recommends that the present deprivation periods be divided into half.

The Committee finally objects to existing practice, according to which, in the case of a driving license question, consideration is taken not only to the danger involved through the traffic offence itself but also to the fact that damage has been caused in

¹ See 3:1 KL.

² See 3:2 KL.

³ See 4:1 KL.

connection with the traffic offence. According to the Committee's proposal, only the extent of traffic danger caused by the driver shall be regarded of importance in deciding the driving license question.

Sharper rules re driving license deprivation in the case of violation of the basic traffic rules

The Committee is of the opinion that driving license deprivations to a much greater extent should be made use of in order to arrive at a better observance of the traffic rule system. It is therefore necessary that deprivations be applied to a larger degree than at present in case of violations of the basic traffic rules.

*The Committee proposes*¹ that driving license deprivations shall be decided upon when anyone is found guilty of an offence whereby, in driving a motor vehicle he has violated one of the basic rules of traffic safety, for instance, driving against a red light, failure to stop before approaching a main road and grave speeding violations.

The Court decides on driving license barriers

According to existing rules, a driving deprivation decree does not, as a rule, indicate when a new application for a driving license may be filed. This has resulted in an inconvenience particularly to the individual driver, who quite often has been given the wrong impression that he, with good prospects of success, could apply for a driving license after the legally stipulated minimum time of deprivation had expired. The preventive effect of the deprivation is also impaired, in that the period of deprivation is not stated in the decree. Furthermore, the Committee has found that in practically all countries except Sweden, the deprivation period is stipulated in the decree.

*The Committee proposes*² that in decrees re unconditional deprivations, a certain period shall be stipulated — a minimum of

one month and a maximum of five years — before the expiration of which the driver might not be allowed to drive a motor vehicle.

Importance of rehabilitation

The Committee reports that considerable traffic safety effects have been arrived at lately, particularly in California, by introducing rehabilitation measures — chiefly group conferences — as a supplement to the penalty incurred for a traffic offence. At the same time the Committee points out that in our existing stipulations regarding traffic sanctions, no positive element is included. The penalty of a fine, imprisonment or driving license revocation must be looked at chiefly as repressive measures. The Committee considers it natural that we who deal with traffic legislation endeavour to help the traffic offenders to avoid a relapse.

The Committee proposes therefore that instructions or group talks shall be used as a method of treatment in the case of traffic offences. After the consideration of various solutions, the Committee has decided to recommend that rehabilitation be linked up with driving license deprivation. Rehabilitation shall, according to the Committee, be included as a voluntary or compulsory element (stage) in a conditional driving license deprivation. At the same time the Committee suggests that traffic instruction be given in prisons, youth welfare schools, etc.

The Point System

The Committee has found that in a modern system for the treatment of traffic offences, a point system is an important part thereof. A point system may in short be described as a method for the purpose of reminding road users of the consequences of repeated traffic offences, and also selecting such drivers as

¹ See 3:1 KL.

² See 4:1 KL.

society has to check more closely on account of repeated offences. The point system thus aims, in the first place, at preventing repeated traffic offences. Every violation included in the system is given a certain number of points. These are registered and when the car driver has reached a certain point level, various measures can be taken. The point system does not imply, however, that a certain number of points results in the driver's license being revoked. As soon as the authority on driving license questions has been informed that the holder of a driving license has reached a certain point level, the question is thoroughly considered as to what action should be taken against the driver.

The main advantages of a point system, in the opinion of the Committee, is that it *promotes traffic safety* in that i. a. it might become of great pedagogic importance. It also gives *increased legal security* to the individual. Finally, *simpler and more rational forms of procedure* are made possible, among other reasons because the data technique can be used.

The Committee proposes that a point system be introduced. (Regarding the details, see the report here below of the Committee's law proposition).

4. Procedure in the case of questions regarding the right to drive a motor vehicle

The Committee emphasizes the fact that the crime-preventive importance of the forms of procedure so far has been underestimated. In accordance with the recommendations of several experts in this field, the Committee therefore attaches greater importance (emphasis) than previously to the questions of proceedings. The Committee states i. a. that proceedings shall be held in such a way that the general public experience them as part of the work being laid down for increased traffic safety.

The Committee rejects the idea of special traffic courts

The Committee takes up the question of special traffic courts which should take over the duties now resting upon the ordinary courts or administration courts regarding traffic case proceedings. Hereby it would be possible, i. a. to meet the demands for expert competence on the part of the deciding authority.

The objections which might be raised against this idea are quite considerable, however. There is, for instance, such a close connection between traffic cases and general criminal offences that a splitting up of these cases on different deciding organs would meet with very great difficulties. The Committee draws attention to the fact that in 25 % of the cases relating to liability for a drunken driving offence, the main offence is other than a traffic offence. Furthermore, the traffic cases comprise at present such a considerable part of the cases administered by the general courts that there is a risk that this whole organisation will be broken up if the traffic cases are removed.

The Committee considers it important that, in the future, the accused should appear before the court in person in a great number of cases. Separate traffic courts would have to comprise, for the sake of organisation, at least one county. This would make it more inconvenient for the accused to appear in court in person than if the case is handled by the general courts, which have a comparatively widespread local organisation. The Committee rejects, principally for the reasons here referred to, the idea of special traffic courts.

The ordinary courts shall decide the driving license questions in connection with traffic offences

According to existing rules, the question of license deprivation as a result of a traffic offence is handled by two different authorities. The question of sanctions is taken up

by the ordinary court in criminal action proceedings, and the driving license question is thereupon decided by an administrative court in driving license proceedings.

The Committee finds it to be of primary importance that the question of sanctions and driving license deprivation in connection with a traffic offence so far as possible be decided upon simultaneously. In this way the driving license can be used as an effective means of combating traffic crimes. A co-ordination of the various sanctions can also be effected. Simultaneous proceedings would also result in great advantages to the persons involved. They would not have to go through two proceedings covering the same factual situation. There is also a strong demand on the part of the general public that the ordinary courts shall decide the driving license question at the same time as the penalty (sanction) is imposed.

The Committee has consequently found that more than 80 % of the driving license holders interrogated by the Committee are in favour of such an arrangement. The general public's expressed desire of simultaneous proceedings have also won the support of the following, among others, at hearings held by the Committee, viz: The L.O. (Swedish Confederation of Trade Unions), the Swedish Transport Workers Union, the Employers' Associations, various motor organisations and the Bar Association.

The fact that the driving license question is decided upon through criminal action proceedings makes a speedy procedure possible. The delay caused only as a result of double proceedings may at present be estimated at about four months. The possibilities of a speedier procedure in case the driving license question is decided upon in conjunction with the criminal action is of particular importance from a traffic safety point of view. The demands of persons involved in such cases, that the present slow proceedings be eliminated, are well grounded from the point of view of legal security.

The Committee, in taking this standpoint, attaches great importance to the interna-

tional aspect. At present only a very few countries follow the practice that driving license questions in connection with traffic offences are decided upon by any other authority than the ordinary courts. The only realistic way of arriving at uniform rules in Europe is thus to accept the ordinary courts as the deciding authority. The Council of Europe¹ has also, in principle, recommended such as course.

Finally it should be kept in mind that, according to the Committee, simultaneous proceedings would result in an annual saving in administration costs of about five mill. kronor. Entirely apart from the benefits from a traffic safety point of view, proceedings at the ordinary courts thus would result in considerable economic advantages. It does not seem reasonable that the community shall defray the expense of two parallel proceedings in connection with one and the same traffic offence. In cases where the offender requires public counsel in both proceedings, the situation, so far as expenses are concerned, becomes quite remarkable. Experiences from abroad indicate that driving license questions would not imply any considerable increase in the duties of the ordinary courts.

The Committee proposes, consequently, that driving license questions in connection with traffic offences be referred to the ordinary courts. On the other hand, the Committee does not suggest any change in the present system, according to which questions relating to driving license measures due to illness and similar circumstances be referred to an administrative court for decision, i. e. the county court in the first instance.

The composition of the court

The Committee proposes that at the large district courts and county courts, the traffic cases be dealt with in special departments or

¹ See SOU 1972:71, sec. 7.

sections. If the court is not divided up into different departments, these cases should, so far as possible, be dealt with by a certain judge. Furthermore, the traffic cases ought to be dealt with by a special department in the Court of Appeal and the Fiscal Court of Appeal. In the Supreme Court and the Supreme Administrative Court, a special Reading Clerk should be assigned to these cases.

The Committee proposes,¹ furthermore, a stipulation to the effect that, if the district court finds reason to take up the question of a driving license deprivation, laymen shall always participate in such decision.

In the case of driving license deprivations decided upon in the county court, the Committee assumes that, in view of the fact that more individual tests will take place in the future, decisions regarding administrative license deprivation in most cases will be reached in conjunction with laymen. So far as the selection of Laymen is concerned, the Committee considers it important that the court in traffic cases always includes one or more persons with knowledge and experience of traffic problems.

Public counsel in all cases re driving license

Criticism has been directed against existing driving license proceedings in that it has not made allowance for any representative (counsel) entrusted with the duty of pleading the cause of the community, for instance by appealing against the Administrative Court's decision. The Committee's proposal that the driving license question shall be referred to the ordinary court handling the traffic offence case will automatically result in the demand for a public counsel in such cases being agreed to. The prosecutor will be assigned the duty of safeguarding the public's interests also so far as the driving license problem is concerned.

The Committee is of the opinion, however, that a public representative is required also when driving license cases are dealt with

by the Administrative County Court.

*The Committee proposes*² that the Traffic Safety Department be assigned the duty of examining, and, if necessary, filing an appeal against decisions reached by the Administrative County Court or the Fiscal Court of Appeal. In connection herewith the Committee suggests a certain reinforcement of the Department's staff by the addition of legal experts.

Personal appearance often necessary

The Committee points out that when decisions of vital importance to the individual are reached in other connections, it is often considered that personal appearance in court is an elementary demand from a legal security point of view. The time is now ripe to raise the same demands, in principle, in the case of driving license proceedings. So far as compulsory personal appearance in the district court is concerned, *the Committee proposes*³ as a main rule that the accused shall appear in person if the question of his driving license is to be dealt with. Exceptions from this rule may be granted in cases where a driving license ban of 3 months at the most is imposed.

Shorter driving license deprivations to be included in the penalty injunction

The Committee proposes that it shall be possible to include in the penalty injunction driving license deprivation in combination with a driving license ban of at the most three months.

5. Increased risk of detection

The Committee emphasizes the fact that, in drawing up a future system of traffic supervision, it is essential that consideration is taken to the fact that it is the actual

¹ See 6:10 KL.

² See 6:1 KL

³ See 6:8 KL.

feeling of supervision, i. e. the experienced risk of detection, which probably is most important from a preventive point of view. In order to facilitate the control of driving licenses, the Committee suggests the introduction of an absolute obligation on the part of motor car drivers to carry their driving license with them when driving. The Committee also suggests guiding principles for a special check-up of drivers whose license has been revoked.

6. Information questions

The Committee draws attention to the fact that experience from our own country as well as other countries shows that great progress in traffic safety may be attained if legislation measures are combined with intensive information campaigns.

The Committee proposes that 7.5 million kronor of government funds be set aside for a campaign of three years in accordance with the Committee's proposals.

The main purpose of the campaign should be to illustrate the speedy and simultaneous proceedings at the general courts of sanctions and driving license questions, the point system, the importance of increased traffic education and the increased application of short deprivation in the case of grave violations of certain traffic rules.

Intensified staff training

The Committee is of the opinion that the great importance of traffic cases makes it imperative that the staff of the general courts and administration courts receive the additional training which the Committee considers necessary. *The Committee proposes* that a sum of 300 000 kronor annually be set aside for this purpose. Furthermore, the Committee feels that consideration might be given to the suggestion of issuing a Nordic magazine covering traffic questions.

Rationalization Profits as a result of the Committee's proposals

The Committee estimates the rationalization profit as a result of simultaneous proceedings regarding sanctions and driving license questions to about 2.5 million kronor annually. At the same time the costs to private persons involved will diminish by about 3 mill. kronor through this proposal. Also in connection with the issuance of driving licenses large savings will be effected as a result of the proposals. Here the annual savings are estimated at about 1.2 mill. kr.

The savings here referred to are obtained despite the fact that deductions have already been made for the expenditure of building up a special expert organisation – the traffic consultants. The annual cost of this organisation has been estimated at 3.4 mill. Kronor. If we disregard this cost and only look at the annual rationalisation gains, for instance, through the simultaneous procedure regarding sanction and driving license questions, the amount saved will be approximately 8 mill. Kronor.

The Committee's proposals should be followed up

As always when reforms relating to our system of community measures shall be put into effect, there are no practical experiments based on experience to rely on. It is therefore necessary that the reforms suggested by the Committee be followed up carefully. The measures here to be taken ought, in the first place, to relate to education and group talks, as suggested by the Committee, in order to prevent repeated traffic offences. It is also of interest to follow up whether and to what extent it might be possible to change the behaviour of the road user by applying the point system.

B Law Text and special motivation

On the basis of the viewpoints reported under the heading of "General grounds", the

Committee presents concrete proposals with a view to putting the reform ideas into effect. These consist mainly of an Act regarding driving licenses (KL) and an ordinance regarding driving license points.

1. *Driving License Act*

The Committee has found it natural that the basic rules covering driving license obligation and the right to drive a licensed vehicle should be included in an Act. The rules contained in the proposals are chiefly intended to replace §§ 28–37 of the VTF (Swedish Road Traffic Ordinance).

Chapter 1 takes up *the right to drive certain vehicles*. This chapter specifies the types of vehicles where the driving rights are dependent upon the driver having a driving license applying to that particular type of vehicle. Age limits and other conditions for obtaining a driving license are accounted for.

Chapter 2 contains rules for *driving license deprivation*, whereby is meant driving license restrictions as a result of an administration procedure and not based on the driver having been found guilty of a traffic offence. At present similar grounds are chiefly governed by 33 § 2, sec. 7 and 8 of the Road Traffic Ordinance.

Driving license restrictions following a traffic offence is taken up in *Chapter 3*. This chapter contains the Committee's proposals as to deprivation basis (grounds), suggested to replace 33 § 2 sec. 1st par. 1–6 of the Road Traffic Ordinance. Furthermore, rules are included regarding conditional driving license deprivation and the duties of the traffic consultants in connection therewith.

Chapter 4, which is headed *driving license barrier* contains important new suggestions. First of all, the Committee has found it to be most expedient that the court, immediately in connection with the deprivation decision, stipulates the length of time during which the offence shall debar the driver from his right to obtain a driving license (driving license barrier). Inasmuch as many drivers guilty of traffic offences do not have

a driving license, the Committee further suggests that a driving license barrier also shall be decreed in the case of these drivers. The Committee has found that the two-year barrier included in the Road Traffic Ordinance and applying to those who have been sentenced for illegal driving, is not justified from the point of view of traffic safety. It is often more important that the driver obtains driving instructions and is allowed to appear in traffic on equal terms as other drivers. The conclusion reached must not be based on formal criteria but has to be more differentiated than it is today. Finally, the new idea is set forth in this chapter that the Court shall be allowed to take into consideration the consequences to the driver of a driving license barrier when the Court decides on sanctions for the offence in question.

In *Chapter 5* the Committee submits rules for preliminary *confiscation* of the driving license. These rules aim at establishing prerequisites for speedy driving license restrictions. The difference in comparison with existing legislation is, above all, that the confiscation of the license in connection with a traffic offence will constitute a safety measure within the limits of the preliminary investigation procedure. This implies that the police, prosecutor and court shall look upon the demand for driving license confiscation in the same manner as other security questions. As a natural consequence of this standpoint, special time limits are suggested for dealing with cases where the driving license has been confiscated. Thus legal action shall be taken within two weeks from the date of the confiscation, and main proceedings in general be held within two weeks from the time action was taken.

Finally, *Chapter 6* contains certain *rules of procedure*, such as the demand of personal appearance in court and the participation of laymen.

2. Ordinance regarding driving license points

The ordinance on driving license points takes up in an introductory section (§§ 1–4) i. a. for which offences driving license points shall be registered (§ 2) and the number of such points to apply to different offences (§ 3). The sanction in question does not in any way affect the number of points. The traffic offences are divided up into four groups where each offence, depending upon to which group it belongs, is encumbered with 1, 2, 3 or 4 points. Offences resulting in unconditional or conditional driving license deprivation are not affixed any points. It may be noted that the points shall be recorded already in connection with the sentence (decree), penalty (sanction) injunction or regulation fine injunction. The intention is that the offender at the same time shall be given an information folder on the point system. This folder shall in a clear and comprehensive manner describe the system and give the offender information as to which steps he can take in order to avoid points being registered in the future.

The question as to which measures shall be taken when the driver has reached a certain point level is taken up in a subsequent section of the ordinance (§§ 5–11). Attention is first drawn to the fact, however, that the points will be registered in the central driving license register, which is stored in a computer. At 5–7 points the driver shall be obliged to go through a theoretical driving test (§ 6). The idea is that the decision regarding this test shall be reached entirely automatically and centrally for the whole country, following information from a computer.

Anyone reaching 8 or 9 points shall, in general, appear in person before the traffic consultant (§ 7). On this occasion the consultant shall try to find out the reason why the driver repeats his traffic offence. The consultant might in that case, for instance, find it necessary to arrange for a thorough medical examination of the driver.

It should be emphasized that the main duty of the consultant in this situation is to help the driver to avoid traffic offences in the future. In this connection it is also most important that the consultant informs the offender about the driver improvement facilities that exist.

If the driver has reached 10 points or more, the prosecutor shall consider whether he shall bring proceedings against the driver, with a view to depriving him of his driving license. In determining the number of points, the general rule shall be that only offences committed by the driver during the past three years shall be taken into account (§ 10).

The driving license holder has also certain possibilities, by measures of his own, to reduce his point level. If he participates in traffic instruction courses approved by the Traffic Safety Department, his point level might thus be reduced by a maximum of 2 points (§ 11).

The closing paragraphs of the ordinance contain stipulations regarding i. a. theoretical driving tests (§§ 12–13) and the duties of the traffic consultants (§§ 14–17). Here rules are also laid down regarding in which cases the consultant shall have talks with the driver. The guiding principles to be followed by the consultant in his work are also stipulated.

I tilläggsdirektiven (1971:Ju 18) till kommittén uttalades att det är en alltmär betydelsefull uppgift att åstadkomma en bättre efterlevnad av trafikreglerna och att indragning av körkort som en reaktionsform mot trafiköverträdelser bör utnyttjas mer variationsrikt än nu. Det sägs vidare att det kan antagas att återkallelse av körkort under kort tid skulle vara en lämplig åtgärd vid många trafiköverträdelser och att det är av stor betydelse att undersöka möjligheterna till omedelbara ingripanden genom omhändertagande av körkort eller interimistiska återkallelsebeslut. I direktiven pekas på vissa typer av förseelser — körning mot rött ljus, omkörning strax före eller på övergångsställe, färd ut på huvudled utan att iakttä stopplikt och väsentligt överskridande av tillåten hastighet — som, även om de i det särskilda fallet inte visas ha medfört fara för trafiken, dock visar en påtaglig brist i förarens insikter om och förståelse för vad trafiksäkerheten kräver. Kommittén bör, heter det i direktiven, särskilt undersöka förutsättningarna och formerna för körkortsingripanden vid trafiköverträdelser av det slag som nyss angivits och möjligheterna att omhänderta förarens körkort omedelbart när trafiköverträdelserna har ägt rum.

Majoriteten i kommittén har stannat för att föreslå att körkort skall omhändertas endast i fall då ovillkorlig körkortsåterkallelse kan antagas bli en följd av brottet. Och omedelbart omhändertagande från polis-

sidan skall ske endast när beslut av undersökningsledaren, åklagaren eller rätten ej kan avvaktas. Majoriteten förordar således endast omhändertagande som ett led i brottmålsprocessen och säger att ett system med omedelbart körkortsingripande endast är möjligt om ingripandet beslutas i sådan process. Vidare anges som motiv att det synes uteslutet att vid den typ av trafikförseelser som nämns i direktiven införa en särregel om att körkortsingripande får beslutas innan straffrörelsen avgjorts. Man hänvisar därvid till 33 § 2 mom. andra stycket vägtrafikförordningen vilket författningsrum innehåller huvudregeln att återkallelse av körkort på grund av straffbelagd förseelse ej får ske förrän frågan om straff för förseelsen avgjorts genom lagkraftvunnen dom.

Majoriteten har avfärdat frågan om möjlighet att i vissa fall omhänderta förarens körkort omedelbart när trafikförseelsen ägt rum utan att redovisa en prövning från de utgångspunkter och med den målsättning som anges i direktiven. Allmän enighet torde emellertid råda om att ett variationsrikt system av åtgärder vid trafiköverträdelser är av värde. I ett sådant system bör det enligt min mening ingå möjlighet att vid vissa flagranta överträdelser av den typ som angivits i direktiven omedelbart frånta föraren körkortet och därmed hindra fortsatt färd. En sådan reaktion — som uppenbarligen inte kan kopplas samman med frågan om omhändertagande enligt 5 kap. eller återkallelse

enligt 3 kap. kommitténs förslag — är med all sannolikhet betydligt effektivare än den ordningsbot som normalt följer. Det är att märka att ordningsbotssystemet medfört att sådana förseelser mera sällan bedöms som vårdslöshet i trafik och att bötespåföljden därför för många blir skäligen betydelselös. Och det fordras flera fall av överträdelse innan körkortet är i fara i vanlig process.

Ett omhändertagande direkt vid förseelsen måste självfallet omges med vissa rättssäkerhetsgarantier. Förseelsen bör erkännas eller eljest vara uppenbar, omhändertagandet bör ske för viss bestämd tid, t. ex. en vecka, och föraren bör kunna få omhändertagandet överprövat. Självfallet kan en fortsatt utredning av trafikförseelsen visa att ovillkorlig körkortsåterkallelse kan förutses och att omhändertagandet på den grunden bör fortsätta enligt 5 kap i kommitténs förslag till lag om körkort.

Enligt min mening är det en allvarlig brist att betänkandet inte innehåller överväganden och förslag i den angivna frågan. Det är dock inte möjligt för mig att här komma med något förslag till reglering av den typ av omhändertagande jag anser bör komplettera majoritetens förslag. Hur en sådan reglering skall ske måste enligt min mening nu utredas särskilt, därvid erfarenheter av motsvarande system i andra länder kan tillvaratas.

I tilläggsdirektiven (1971:Ju 18) till kommittén har uttalats, att kommittén särskilt skall undersöka möjligheterna att omhänderta förarens körkort omedelbart. Det är i anledning härav angeläget för mig att betona, att all praktisk erfarenhet visat att det är mycket svårt för den enskilde polismannen att i annat än sällsynta uppenbara fall ta ställning till körkortsfrågan. Redan enligt gällande lagstiftning förekommer det ej sällan att polismän fattar felaktiga beslut i sådana körkortsfrågor. Detta är lättförklarligt med hänsyn till att besluten måste fattas utan närmare undersökning av alla sakförhållanden. Polismannen kan vid beslutet nästan endast förlita sig på egna iakttagelser. Dessa är ofta färgade av den upphetsade stämning med aggressivitet från flera håll som inte sällan uppstår på platsen för en trafikhandelse.

Vidare kan anmärkas att ett omedelbart ingripande rörande körkortet ofta får svåra konsekvenser för den drabbade. Besluten får verkningar som är fullt jämförbara med konsekvenserna av straffprocessuella tvångsmedel. Detta är ett ytterligare skäl för att tillse att förfarandet omgärdas med starka rättssäkerhetsgarantier utan utrymme för godtycke. Det förhållandet att ett felaktigt beslut kan ändras, kanske efter månader, är till föga tröst för den som redan fått utstå de negativa konsekvenserna av ingripandet.

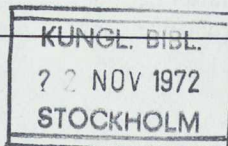
Inte ens länsstyrelser och länsrätter har tillfredsställande lyckats klara problemen om

intermistisk återkallelse av körkort utan har i stor utsträckning fått återställa återkallade körkort efter flera månader sedan underrätt eller hovrätt frikännt föraren. För en enskild polisman måste det vara ännu svårare att bedöma hur domstolarna ser på bl. a. bevisfrågorna i trafikmålen.

Statens offentliga utredningar 1972

Kronologisk förteckning

1. Ämbetsansvaret II, Ju.
2. Svensk möbelindustri, I.
3. Personal för tyg- och intendenturförvaltning, Fö.
4. Säkerhets- och försvarspolitiken, Fö.
5. CK R. (Centrala körkortsregistret) K.
6. Reklam I, Beskattning av reklamen, U.
7. Reklam II, Beskrivning och analys, U.
8. Reklam III, Ställningstaganden och förslag, U. (Utkommer senare.)
9. Reklam IV, Reklamens bestämningsfaktorer, U. (Utkommer senare.)
10. Godsbefordran till sjöss, Ju.
11. Förenklad löntagarsbeskattning, Fi.
12. Skadestånd IV, Ju.
13. Kommersiell service i glesbygder, In.
14. Revision av vattenlagen, Del 2, Ju.
15. Ny regeringsform • Ny riksdagsordning, Ju.
16. Ny regeringsform • Ny riksdagsordning. (Följdförfattningar) Ju.
17. Nomineringsförfarande vid riksdagsval • Riksdagen i pressen, Ju.
18. Norge och den norska exilregeringen under andra världskriget, Ju.
19. Uppsökande verksamhet för cirkelstudier inom vuxenutbildningen, U.
20. Läs- och bokvanor i fem svenska samhällen. Litteraturutredningens läsvanestudier, U.
21. Svåvarfartslag, K.
22. Domstolsväsendet IV, Skiljedomstol, Ju.
23. Högre utbildning — regional rekrytering och samhällsekonomiska kalkyler, U.
24. Vägfraktavtalet II, Ju.
25. Naturgas i Sverige, I.
26. Förskolan 1, S.
27. Förskolan 2, S.
28. Konsumentköplag, Ju.
29. Konsumentupplysning om försäkringar, H.
30. Bostadsanpassningsbidrag, In.
31. Lag om hälso- och miljöfarliga varor, Jo.
32. Kommunalt samlingstyre eller majoritetsstyre? C.
33. Förhandlingsrätt för pensionärer, In.
34. Familjestöd, S.
35. Skogsbrukets frö- och plantförsörjning, Jo.
36. Samhälle och trossamfund, Slutbetänkande, U.
37. Samhälle och trossamfund, Bilaga 1—19, U.
38. Samhälle och trossamfund, Bilaga 20, Andra trossamfunds ekonomi, U.
39. Abortfrågan, Remissyttranden, Ju.
40. Konkurrens i bostadsbyggandet, In.
41. Familj och äktenskap I, Ju.
42. Vägtrafikbeskattningen, Fi.
43. Utnyttjande och skydd av havet, I.
44. Reformerad skatteutjämning, Fi.
45. Kulturminnesvård, U.
46. Landskapsvård genom täktsamverkan, Ju.
47. Data och integritet, Ju.
48. Riksdagen och försvarsplaneringen, Fö.
49. Tryckfriheten och reklamen, Ju.
50. Skyddsrum, Fö.
51. Sjölagens befraktningskapitel, Ju.
52. Rapport angående kommunal information m.m. C.
53. Handräckningstjänst i försvaret, Fö.
54. Skyddat arbete, In.
55. Decentralisering av statlig verksamhet — ett led i regionalpolitiken, Del 2. Slutrapport, Fi.
56. Glesbygder och glesbygdspolitik, In.
57. Ledningsrättslag, Ju.
58. Koncession för pipelines, K.
59. Att välja framtid, Ju.
60. Beskattade förmåner vid sjukdom och arbetslöshet m. m. S.
61. Försök med bibliotek, Litteraturutredningens biblioteksstudier, U.
62. Offentligt stöd till de politiska partierna, Ju.
63. Näringslivets försörjning med riskkapital från allmänna pensionsfonden, Fi.
64. Kriminalvård, Ju.
65. Barnavårdsmannafrågan, Ju.
66. Ny kulturpolitik, Del 1, Nuläge och förslag, U.
67. Ny kulturpolitik, Del 2, Sammanfattning, U.
68. Värnpliktsförmåner, Fö.
69. Värnplikttigas ekonomiska och sociala situation, Bilaga 5 till UFV betänkande Värnpliktsförmåner, Fö.
70. Rätten till rätten, Förslag till körkortsreform, Del 1, Allmän motivering, Ju.



Statens offentliga utredningar 1972

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Ämbetsansvaret II. [1]
Godsbeholdning till sjöss. [10]
Skadestånd IV. [12]
Revision av vattenlagen. Del 2. [14]
Grundlagberedningen. 1. Ny regeringsform • Ny riksdagsordning. [15] 2. Ny regeringsform • Ny riksdagsordning (Följdförfattningar) [16] 3. Nomineringsförfarande vid riksdagsval • Riksdagen i pressen. [17] 4. Norge och den norska exilregeringen under andra världskriget. [18]
Domstolsväsendet IV. Skiljedomstol. [22]
Vägfrakttavla II. [24]
Konsumentköplag. [28]
Abortfrågan. Remissyttranden. [39]
Familj och äktenskap I. [41]
Landskapsvård genom tåktksamverkan. [46]
Data och integritet. [47]
Tryckfriheten och reklamen. [49]
Sjölagens befraktningskapitel. [51]
Ledningsrättslag. [57]
Att välja framtid. [59]
Offentligt stöd till de politiska partierna. [62]
Kriminalvård. [64]
Barnavårdsmanfrågan. [65]
Trafikmålskommittén. 1. Rätten till rätten. Förslag till körkortsreform. Del 1. Allmän motivering. [70]

Försvarsdepartementet

- Personal för tyg- och intendenturförvaltning. [3]
1970 års försvarsutredning. 1. Säkerhets- och försvarspolitiken. [4] 2. Riksdagen och försvarsplaneringen. [48]
Skyddsrum. [50]
Handräckningstjänst i försvaret. [53]
Utredningen rörande systemet för förmåner åt värnpliktiga m. fl. (UFV) 1. Värnpliktsförmåner. [68] 2. Värnpliktigas ekonomiska och sociala situation. Bilaga 5 till Ufv betänkande Värnpliktsförmåner. [69]

Socialdepartementet

- 1968 års barnstugeutredning. 1. Förskolan 1. [26] 2. Förskolan 2. [27]
Familjestöd. [34]
Beskattade förmåner vid sjukdom och arbetslöshet m. m. [60]

Kommunikationsdepartementet

- CKR. (Centrala körkortsregistret) [5]
Svårfarvagslag. [21]
Koncession för pipelines. [58]

Finansdepartementet

- Förenklad löntagarbekattning. [11]
Vägtrafikbeskattningen. [42]
Reformerad skatteutjämning. [44]
Decentralisering av statlig verksamhet — ett led i regionalpolitiken. Del 2. Slutrapport. [55]
Näringslivets försörjning med riskkapital från allmänna pensionsfonden [63]

Utbildningsdepartementet

- Reklamutredningen. 1. Reklam I. Beskattning av reklamen. [6] 2. Reklam II. Beskrivning och analys. [7] 3. Reklam III. Ställningstaganden och förslag. [8] (Utkommer senare). 4. Reklam IV. Reklamens bestämningfaktorer. [9] (Utkommer senare.)
Uppsökande verksamhet för cirkelstudier inom vuxenutbildningen. [19]
1968 års litteraturutredning. 1. Läs- och bokvanor i fem svenska samhällen. Litteraturutredningens läs- och skrivstudier. [20] 2. Försök med bibliotek. Litteraturutredningens biblioteksstudier. [61]
Högre utbildning — regional rekrytering och samhällsekonomiska kalkyler. [23]
1968 års beredning om stat och kyrka. 1. Samhälle och trossamfund. Slutbetänkande. [36] 2. Samhälle och trossamfund. Bilaga 1—19. [37] 3. Samhälle och trossamfund. Bilaga 20. Andra trossamfundens ekonomi. [38]
Kulturminnesvård. [45]
Kulturrådet. 1. Ny kulturpolitik. Del 1. Nuläge och förslag. [66] 2. Ny kulturpolitik. Del 2. Sammanfattning. [67]

Jordbruksdepartementet

- Lag om hälso- och miljöfarliga varor. [31]
Skogsbrukets frö- och plantförsörjning. [35]

Handelsdepartementet

- Konsumentupplysning om försäkringar. [29]

Inrikesdepartementet

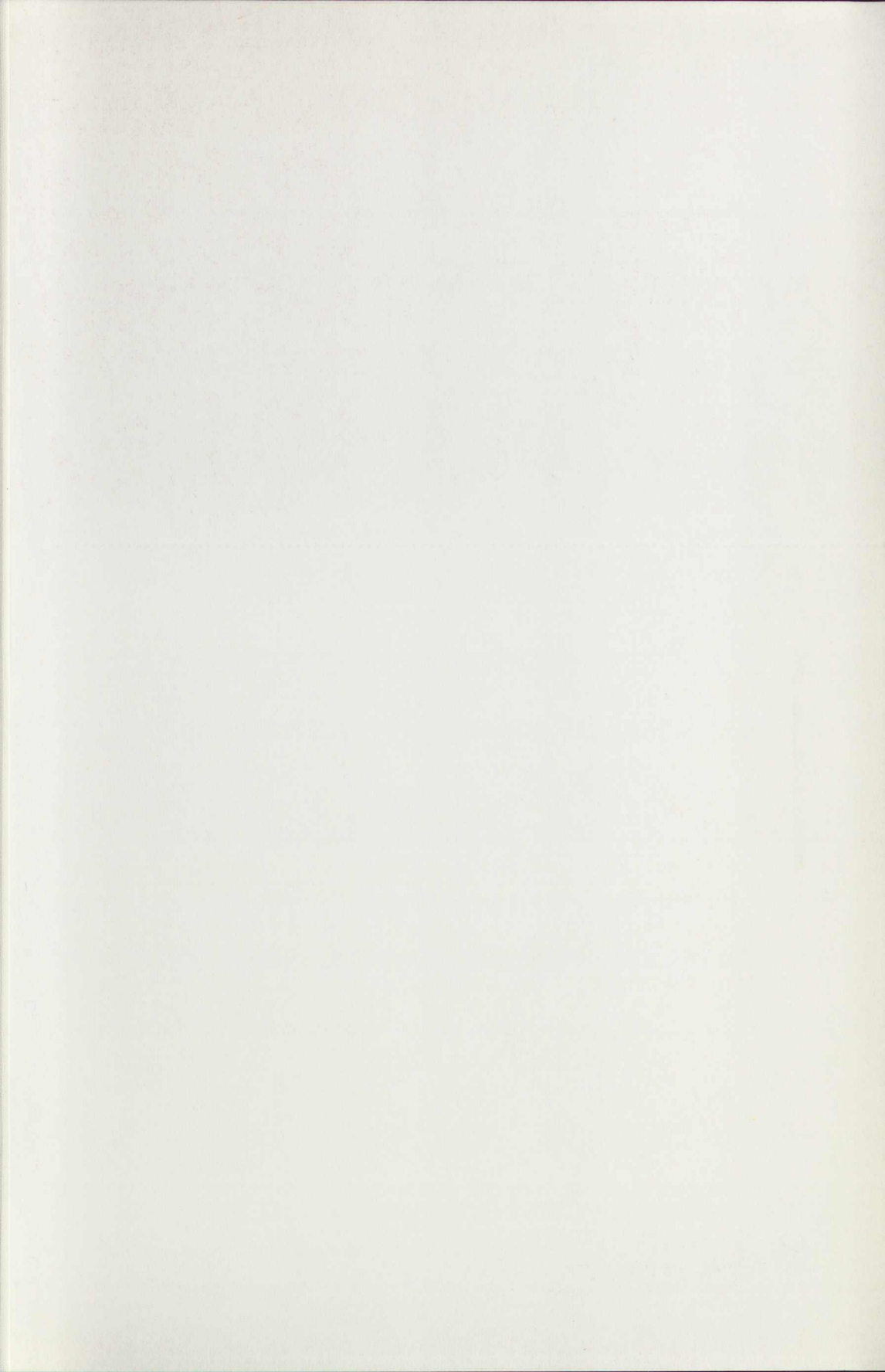
- Kommersiell service i glesbygder. [13]
Bostadsanpassningsbidrag. [30]
Förhandlingsrätt för pensionärer. [33]
Konkurrens i bostadsbyggandet. [40]
Utredningen rörande den skyddade sysselsättningen. 1. Skyddat arbete. [54]
Glesbygder och glesbygdspolitik. [56]

Civildepartementet

- Kommunalt samlingsstyre eller majoritetsstyre? [32]
Rapport angående kommunal information m. m. [52]

Industridepartementet

- Svensk möbelindustri. [2]
Naturgas i Sverige. [25]
Utnyttjande och skydd av havet. [43]



 Allmänna Förlaget

KUNGL. BIBL.
? 2 NOV 1972
STOCKHOLM

ISBN 91-38-01424-6