

Förarens användning av kommunikationsutrustning under färd

Redovisning av regeringsuppdrag



Förord

Denna rapport utgör Transportstyrelsens redovisning av regeringsuppdraget ”Uppdrag om förarens användning av kommunikationsutrustning under färd” (N2016/02792/MTR).

Projektledare för uppdraget har varit Therese Malmström och biträdande projektledare Stig Brahn, båda från väg- och järnvägsavdelningen. Övriga projektmedarbetare har varit Katarina Larsson från körkortsavdelningen, Lars Eriksson, Magnus Nyström, Niclas Nilsson och Peter Larsson samtliga från väg- och järnvägsavdelningen.

Norrköping, april 2017

Jonas Bjelfvenstam
Generaldirektör

Innehåll

Förord.....	2
Innehåll.....	3
Sammanfattning.....	6
1. BAKGRUND	11
2. UPPDRAGET.....	13
3. BESKRIVNING AV GENOMFÖRANDET	14
4. ÖVERSIKTLIGA KARTLÄGGNINGAR	16
4.1 Forskningsläge.....	16
4.1.1 Inledning	16
4.1.2 Distraktionsproblemets omfattning och natur	17
4.2 Internationell utblick	21
4.2.1 Inledning	21
4.2.2 Enkät.....	22
4.3 Beteenden och attityder	25
4.3.1 Enkätstudie	25
4.3.2 Mätning av användningsfrekvens	30
4.4 Analys av olycksdata.....	33
4.4.1 Metod	33
4.4.2 Resultat.....	34
4.4.3 Diskussion.....	36
4.5 Teknik och förarstödsystem	36
4.5.1 Förarstödsystem i fordon	36
4.5.2 Styrmedel för utveckling av teknik och förarstödsystem.....	38
4.5.3 Sammanfattning av förarstödsystem i fordon	39
4.5.4 Uppkopplade och samverkande fordon och infrastruktur.....	40
4.5.5 Bärbara enheter	40
4.6 Lagens effekt på normer och beteenden i trafiken – ett rättssociologiskt perspektiv.....	41
4.6.1 Inledning	41
4.6.2 Förklaringsmodeller	42
4.6.3 Undersökning av sociala normer	45
4.6.4 Sammanfattning.....	46
5. UTVÄRDERING AV BESTÄMMELSEN I TRAFIKFÖRORDNINGEN	48
5.1 Intervjuer med poliser.....	48
5.2 Intervjuer med åklagare	51
5.3 Kartläggning av tillämpning.....	54
5.3.1 Antalet brott/brottsmisstänkta	54
5.3.2 Påföljd	55
5.3.3 Körkortsingripanden.....	56
5.3.4 Rapporterade brott till Transportstyrelsen	56

6. UTVÄRDERING AV ÅTGÄRDER	64
6.1 Förutsättningar för utvärdering.....	64
6.2 Informationsinsatser.....	64
6.3 Förändring av grundutbildning till förare	67
6.4 Utökat innehåll i grund- och fortbildningen till yrkesförarkompetens	68
6.5 Körprov för taxiförarlegitimation	69
6.6 RättsPM och allmänt råd om tillämpning	71
6.7 Finansiella incitament.....	73
6.8 Gemensam plattform för erfarenhetsutbyte	74
6.9 Följa utvecklingen av trafikfarlig användning av kommunikationsutrustning under körning.....	75
6.10 Slutsatser	77
7. FÖRSLAG TILL YTTERLIGARE ÅTGÄRDER	79
7.1 Inledning.....	79
7.2 Åtgärder inom området forskning och kunskapsutveckling	80
7.2.1 Generella behov av forskning och kunskapsutveckling.....	80
7.2.2 Uppföljning av utvecklingen av användande och rättstillämpning 82	
7.2.3 Undersöka möjligheterna att samla in information om mobiltelefonanvändning vid olyckor rapporterade i Strada	83
7.2.4 Djupstudier av dödsolyckor.....	84
7.3 Åtgärder inom området teknikutveckling och styrmedel för implementering	85
7.3.1 Transportstyrelsens internationella arbete	85
7.3.2 Säkerhetsteknik och infrastrukturåtgärder.....	86
7.3.3 Översyn av förordning om miljö- och trafiksäkerhetskrav för myndigheters bilar och bilresor	87
7.4 Åtgärder inom området rättstillämpning	89
7.4.1 Utredda möjligheterna om att besluta allmänna råd.....	89
7.4.2 RättsPM, ordningsbot och övervakning.....	90
7.5 Åtgärder inom området finansiella incitament.....	91
7.5.1 Skattelättnader och premier.....	91
7.6 Åtgärder inom området information och utbildning	92
7.6.1 Informationsinsatser	92
7.6.2 Utbildning.....	94
7.6.3 Stöd för arbetsmiljöarbete.....	95
7.7 Sammanfattning	96
8. ANALYS AV FÖRSLAG TILL REGELÄNDRING.....	100
9. TRANSPORTSTYRELSENS KONSEKVENsutREDNING AV REGELFÖRÄNDRING	104
9.1 Konsekvensutredning av reglering rörande användandet av mobiltelefon och annan kommunikationsutrustning under körning.....	104
9.1.1 Inledning	104
9.1.2 Vad är problemet eller anledningen till regleringen?	104

9.1.3 Vad ska uppnås?	107
9.1.4 Vilka är lösningsalternativen?	108
9.1.5 Vilka konsekvenser medför regleringen?	111
9.1.6 Vilka konsekvenser medför förslaget och varför anses regleringen vara det bästa alternativet?	112
9.1.7 Överensstämmer regleringen med eller går den utöver de skyldigheter som följer av EU-rättslig reglering eller andra internationella regler?	113
9.1.8 Behöver särskild hänsyn tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och finns det behov av speciella informationsinsatser?	113
9.1.9 Hur påverkar regleringen funktionsmålet?	113
9.1.10 Hur påverkar regleringen hänsynsmålet?	113
9.2 Sammanfattning	114
10. DISKUSSION.....	116
BILAGA 1.....	119
BILAGA 2.....	120

Sammanfattning

I december 2013 infördes en ny bestämmelse i trafikförordningen som syftade till att öka trafiksäkerheten genom att förbjuda det användande av mobiltelefon och annan kommunikationsutrustning som ansågs vara trafikfarligt.¹ Regeringen gav samtidigt ett uppdrag till Transportstyrelsen att ta fram en åtgärdsplan avseende trafikfarlig användning av kommunikationsutrustning under körning på väg.² Uppdraget, som redovisades i april 2014 resulterade i ett antal åtgärder som skulle bidra till att stödja trafiksäker användning av mobiltelefon och annan kommunikationsutrustning.³ I det uppdrag som Transportstyrelsen nu fått ingår att utvärdera dessa åtgärder. Dessutom ingår det i uppdraget att utvärdera nuvarande bestämmelse i trafikförordningen och om behov finns, lämna förslag till ytterligare åtgärder eller regeländringar.

Utvärdering av åtgärder

Följande åtgärder lämnades som förslag i det uppdrag som Transportstyrelsen redovisade i april 2014.

Informationsinsats

En informationsinsats i form av Sluta rattsurfa-kampanjen har genomförts i tre omgångar sedan år 2014. Utvärderingarna visar att kampanjen har haft effekt på trafikanternas beteende, men effekterna är kortvariga. För att få goda och långvariga effekter krävs uthållighet och upprepning över tid.

Förändring av grundutbildning till förare

Föreskriftsarbetet är påbörjat för den obligatoriska riskutbildningen, där en del handlar om att tydligare lyfta in distraktionsproblematiken.

Utökat innehåll i grund- och fortbildningen till yrkesförarkompetens

Innehållet i grund- och fortbildning för yrkesförarkompetens har ännu inte ändrats med avseende på användandet av kommunikationsutrustning. Orsaken är att det nyligen gjorts en översyn av det EU-direktiv som styr innehållet. Först när detta arbete är helt klart kan en eventuell anpassning till svensk rätt ske.

Körprov för taxiförarlegitimation

Den 1 januari 2015 infördes ett nytt moment i körprovet för taxi: användandet av tekniska hjälpmedel (gps). Dialog har initierats mellan

¹ 4 kap. 10 e §, trafikförordningen (1998:1276).

² Näringsdepartementet, Uppdrag att ta fram en åtgärdsplan avseende trafikfarlig användning av kommunikationsutrustning under körning på väg, N2013/4819/TE.

³ Transportstyrelsen (2014), Uppdrag att ta fram en åtgärdsplan avseende trafikfarlig användning av kommunikationsutrustning under körning på väg, TSV 2013-3469.

Transportstyrelsen och Trafikverkets förarprovsverksamhet vad gäller uppföljningen och effekterna av det nya momentet.

RättsPM och allmänt råd om tillämpning

RättsPM och allmänna råd om tillämpningen av bestämmelsen har ännu inte tagits fram. Orsaken är främst att det krävs rättspraxis inom området för att formulera dessa tillämpningsanvisningar, något som tar tid. Behovet av RättsPM och allmänna råd kvarstår dock.

Finansiella incitament

Transportstyrelsen har inte utrett möjligheten att använda finansiella incitament i syfte att öka säkerheten vid användandet av mobiltelefon och annan kommunikationsutrustning av förare vid färd på väg. Detta lyfter vi ånyo i detta uppdrag som ett viktigt åtgärdsområde.

Gemensam plattform för erfarenhetsutbyte

Någon gemensam plattform har inte bildats då trafikfarlig användning av kommunikationsutrustning under körning har bedömts kunna hanteras och diskuteras i redan existerande fora, något som också har skett.

Följa utvecklingen av trafikfarlig användning av kommunikationsutrustning under körning

Någon systematisk uppföljning av utvecklingen av trafikfarlig användning av mobiltelefon och kommunikationsutrustning över tid har inte gjorts. Den ordinarie omvärldsbevakningen och mätningarna i samband med Sluta Rattsurfa-kampanjen, har dock gett viss kunskap om utvecklingen av trafikfarlig användning av kommunikationsutrustning under körning.

Sammantaget kan konstateras att vissa åtgärder har genomförts eller påbörjats medan andra inte realiserats i planerad omfattning.

Utvärdering av bestämmelsen i trafikförordningen

Föreliggande utredning syftar också till att utvärdera om den förordning som trädde i kraft i december 2013, varit tillräckligt effektiv ur trafiksäkerhetssynpunkt. Utvärderingen av bestämmelsen 4 kap. 10 e § trafikförordningen, visar att det finns en del tillämpningsproblem. Det har visat sig vara problematiskt för såväl åklagare som polis och Transportstyrelsens körkortsavdelning att bedöma vad som är ett trafikfarligt beteende. Därtill kommer att bestämmelsen är utformad så att huruvida ett brott begås eller inte är situationsbetingat. I och med att förbudet mot användning av mobiltelefon eller annan kommunikationsutrustning inte är absolut måste en bedömning av vad som avses med menligt göras. Detta kommer till uttryck i att endast ett 80-tal personer per år fällts för brottet och i ännu färre fall har ett

körkortsingripande med hänsyn till trafiksäkerheten gjorts. Definitionen av kommunikationsutrustning är inte heller är helt klar.

För att fler ska kunna rapporteras för brottet önskar polisen anvisningar om hur man ska tillämpa bestämmelsen, men sådana anvisningar kräver att det finns ett tillräckligt stort antal fall att luta sig mot och då helst domar från högre instanser. Polisen uppger att man i själva verket ibland utfärdar ordningsbot för ett annat brott som begåtts på grund av användande av mobiltelefon eller annan kommunikationsutrustning, till exempel att föraren kört över heldragen linje. Granskningen av ärenden har också visat att det inte är ovanligt att brottet beskrivs med hänvisning till ett annat brott, till exempel underlåtenhet att iakttä stoppliket.

Förslag till ytterligare åtgärder

I uppdraget ingår även att, om så bedöms lämpligt, återkomma till regeringen med förslag på regeländringar eller andra åtgärder som kan öka trafiksäkerheten när det gäller användning av kommunikationsteknik under körning. Utifrån de sammantagna resultaten från genomförda kartläggningar, utvärderingen av tidigare identifiering av lämpliga åtgärder och utvärderingen av den införda bestämmelsen, kan Transportstyrelsen konstatera att det finns behov av ytterligare åtgärder.

Problematiken kring det trafikfarliga användandet av mobiltelefon och andra typer av kommunikationsutrustning kan inte lösas genom en enskild åtgärd. Transportstyrelsens förslag är därför att ett brett spektra av åtgärder vidtas, vilka ankommer på en rad olika aktörer att ansvara för, varav Transportstyrelsen är en. Det rör sig om ett antal åtgärder inom följande områden, varav vi särskilt vill understryka behovet av forskning och kunskapsutveckling samt teknikutveckling.

Forskning och kunskapsutveckling

Det finns generella behov av forskning och kunskap på området. Utvecklingen av användande av mobiltelefon och annan kommunikationsutrustning och rättstillämpningen behöver följas upp. Möjligheterna att samla in information om mobiltelefonanvändning vid olyckor rapporterade i Strada och i Trafikverkets djupstudier av dödsolyckor bör undersökas.

Teknikutveckling och styrmedel för implementering

Transportstyrelsen ska fortsätta utveckla en övergripande strategi för det internationella arbetet och verka för att man internationellt tar fram riktlinjer för teknik som kan vara distraherande. Säkerhetsteknik i fordon och infrastrukturåtgärder kommer att ha stor betydelse på sikt för att lösa

distraktionsproblematiken. En översyn av förordning (2009:1) om miljö- och trafiksäkerhetskrav för myndigheters bilar och bilresor bör göras.

Rättstillämpning

Transportstyrelsen bör utreda möjligheterna att besluta allmänna råd för tillämpning av 4 kap. 10 e § trafikförordningen. Utvecklingen behöver följas för att på sikt kunna formulera RättsPM och för att kunna besluta om det är möjligt att utfärda ordningsbot för överträdelse av bestämmelsen. Övervakning är viktig för att lagstiftningen ska få avsedd effekt.

Finansiella incitament

Möjligheten att ge skattelättnader och premier för bilar med viss säkerhetsteknik bör undersökas.

Information och utbildning

Transportstyrelsen bör utreda hur myndigheten fortsatt ska arbeta med information inom området. Förbättringar av förarutbildningen är viktig för att skapa förståelse för risker i trafiken. Yrkesförare är en viktig trafikantgrupp och trafiksäkerhet kan inkluderas i arbetsmiljöarbetet för dessa.

Förslag till regeländring

En annan typ av åtgärd än de nyss redovisade, är att via reglering försöka påverka fordonsförarnas beteenden. Distraktionsproblemet är inte enbart kopplat till användning av mobiltelefon och annan kommunikationsutrustning. Därför finns ett behov av att komma till rätta med distraktionsproblematiken i stort, utan att fokusera på teknik och teknikanvändning. Sådan lagstiftning skulle dock kräva mer utredning och uppdraget har varit att fokusera på de trafiksäkerhetsproblem som kommer sig av användning av mobiltelefon och annan kommunikationsutrustning. Detta alternativ lämnas således därhän.

Ett alternativ till dagens bestämmelse har utretts ingående. Utgångspunkten för analysen har varit de svagheter och problem som utredningen har identifierat att nuvarande bestämmelse är behäftad med och de krav som behöver ställas på en lagstiftning för att den ska vara funktionell. Analysen har lett fram till slutsatsen att dagens bestämmelse kan *kompletteras* med ett förbud mot att använda handhållen mobiltelefon. En sådan komplettering bedöms i vissa avseenden och i viss utsträckning kunna lösa problem som dagens reglering är behäftad med. Det avgörande argumentet är emellertid att Sverige då skulle leva upp till artikel 8 punkt 6 i 1968 års konvention om vägtrafik (Wienkonventionen) som säger att medlemsstaterna åtminstone ska förbjuda att förare vid färd på väg med motordrivna fordon använder handhållen mobiltelefon.

Förslaget till regeländring lyder:

Vid färd på väg med ett motordrivnet fordon får föraren ägna sig åt aktiviteter som användande av mobiltelefon och annan kommunikationsutrustning endast om det inte inverkar menligt på framförandet av fordonet. Föraren får därvid inte använda mobiltelefon på ett sådant sätt att han eller hon håller den i handen.

Förslaget innebär en komplettering av nuvarande bestämmelse med ett förbud mot handhållen mobiltelefon genom att en ändring görs i 4 kap. 10 e § trafikförordningen. En sådan regelförändring innebär att all användning av mobiltelefon och annan kommunikationsutrustning vid färd med motordrivna fordon som påverkar framförandet av fordonet menligt är förbjuden. Förbudet mot att vid användandet av mobiltelefon hålla den i handen gäller utan att det behöver göras en prövning om användningen påverkat framförandet av fordonet menligt.

Förväntningarna på vad regeländring inom detta område kan åstadkomma bör dock inte vara allt för högt ställda. Viktigt att beakta är att en regeländring är beroende av att andra typer av åtgärder vidtas, som till exempel övervakning, för att få effekt.

1. Bakgrund

Bristande uppmärksamhet och distraktion bedöms många gånger vara bidragande orsaker till att trafikolyckor inträffar. Kör förmågan påverkas negativt om föraren blir distraherad så att denne förlorar fokus på körningen och trafiksituationen vilket, beroende på trafiksituationens komplexitet och förarens erfarenhet och förmåga, kan leda till ökad olycksrisk. Längre reaktionstider, förändrat kör beteende och att inte uppmärksamma händelser i trafikmiljön är exempel på sådan negativ påverkan på kör förmågan.

Bristande uppmärksamhet och distraktion i trafiken är delvis ett resultat av användningen av mobiltelefoner eller annan typ av kommunikationsutrustning. Ett skäl för regeringen att lagstifta på området har varit att användningen av mobiltelefoner och annan teknisk utrustning för kommunikation och informationsutbyte ökar stadigt och att människor använder utrustningen även under körning.⁴

Teknikanvändningens effekt på olycksriskerna är dock inte helt klarlagd. Det beror bland annat på brist på data av god kvalitet och att forskningen har svårt att hänga med i teknikutvecklingstakten. Troligen anpassar också förarna sitt beteende efter situationen och sina förmågor och på så sätt kompenserar för eventuella trafikfarliga beteenden i olika utsträckning. All användning av till exempel mobiltelefoner under körning kan därmed inte anses vara förenad med ökade olycksrisker. Viktigt att ta hänsyn till är också de positiva aspekterna av att nyttja mobiltelefon och annan kommunikationsutrustning under körning, exempelvis för att få information om lämplig färdväg, eventuella hinder på vägen eller för att kunna larma vid en olycka. Men, när användandet innebär att *alltför* mycket fokus tas bort från den primära uppgiften – att köra fordonet – ökar olycksrisken.

I december 2013 infördes en ny paragraf i trafikförordningen, 4 kap. 10 e §. Den syftade till att öka trafiksäkerheten genom att förbjuda det användande av mobiltelefon och annan kommunikationsutrustning som anses vara trafikfarligt. Bestämmelsen säger att föraren, vid färd på väg med ett motordrivet fordon, får ägna sig åt aktiviteter såsom användande av mobiltelefon och annan kommunikationsutrustning, endast om det inte inverkar menligt på framförandet av fordonet. Regeringen gav samtidigt ett uppdrag till Transportstyrelsen att ta fram en åtgärdsplan avseende trafikfarlig användning av kommunikationsutrustning under körning på

⁴ Regeringens skrivelse, *Kommunikationsutrustning i fordon*, 2012/13:60.

väg.⁵ Uppdraget, som redovisades i april 2014 resulterade i ett antal åtgärder som skulle bidra till att stödja trafiksäker användning av mobiltelefon och annan kommunikationsutrustning.⁶

⁵ Näringsdepartementet, *Uppdrag att ta fram en åtgärdsplan avseende trafikfarlig användning av kommunikationsutrustning under körning på väg*, N2013/4819/TE

⁶ Transportstyrelsen (2014), *Uppdrag att ta fram en åtgärdsplan avseende trafikfarlig användning av kommunikationsutrustning under körning på väg*, TSV 2013-3469.

2. Uppdraget

I december 2013 infördes en bestämmelse i trafikförordningen som syftar till att minska det trafikfarliga användandet av mobiltelefoner och annan kommunikationsutrustning. I april 2016 fick Transportstyrelsen i uppdrag att utvärdera om bestämmelsen, i kombination med de åtgärder som utarbetades i och med det regeringsuppdrag som Transportstyrelsen fick 2013, varit tillräckliga ur trafiksäkerhetssynpunkt.⁷ I uppdraget ingår även att, om så bedöms lämpligt, återkomma till regeringen med förslag till regeländringar eller andra åtgärder för att öka trafiksäkerheten när det gäller användning av mobiltelefon och annan kommunikationsutrustning under körning.

Uppdraget ska genomföras i samråd med berörda myndigheter och andra aktörer. Redovisning ska ske senast den 24 april 2017 till Regeringskansliet (Näringsdepartementet).

⁷ Näringsdepartementet, Uppdrag om förarens användning av kommunikationsutrustning under färd, N2016/02792/MTR.

3. Beskrivning av genomförandet

Utifrån det uppdrag som Transportstyrelsen fått av regeringen har fyra olika områden att utvärdera och analysera identifierats. Dessa områden är:

- utvärdering av bestämmelsen i trafikförordningen
- utvärdering av åtgärder
- förslag till ytterligare åtgärder
- förslag till regeländring

I detta kapitel beskrivs kortfattat hur uppdraget har genomförts samt rapportens upplägg.

För att ha en kunskapsbas att utgå från har också ett antal översiktliga kartläggningar genomförts som belyser olika aspekter vad gäller förarens användning av kommunikationsutrustning under färd. Huvudresultaten av dessa finns att läsa i kapitel 4.

De kartläggningar som genomförts är följande:

- *Aktuell forskning.* En genomgång av forskningslitteratur på området har gjorts och utifrån detta har en beskrivning av det aktuella forskningsläget tagits fram.
- *Internationell utblick.* Här görs en beskrivning av hur frågan om användandet av mobiltelefon och annan kommunikationsutrustning under körning, hanteras i andra länder och vilka åtgärder som vidtagits .
- *Beteenden och attityder.* Två undersökningar av förarens användande av mobiltelefon och annan kommunikationsutrustning har genomförts. Den ena är en enkätstudie om förarens rapporterade användande av mobiltelefon och annan kommunikationsutrustning och deras attityder kopplade till användandet och den andra är en empirisk studie av förarens användningsfrekvens av mobiltelefon under färd.
- *Analys av olycksdata.* En genomgång av information i olycksdatabasen Strada har genomförts.
- *Teknik och förarstödsystem.* Här ges en översiktlig redovisning av de tekniska system som kan anses vara relevanta inom området förardistraktion kopplat till användandet av mobiltelefon och annan kommunikationsutrustning.

- *Lagens effekt ur ett rättssociologiskt perspektiv.* En kunskapssammanställning som belyser hur lagstiftning kan påverka trafikanters normer och beteenden har tagits fram.

I kapitel 5 finns utvärderingen av bestämmelsen. Den grundar sig dels på intervjuer med polis och åklagare, dels på en sammanställning av antalet brott mot den aktuella bestämmelsen. Även en analys av de påföljder och körkortsingripanden som skett kopplat till denna bestämmelse har genomförts.

Intervjuer och samtal för kunskapsinhämtning har genomförts med Åklagarmyndigheten, Polismyndigheten, Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI) och Trafikverkets djupstudieverksamhet.

De åtgärder som utarbetades i det regeringsuppdrag som Transportstyrelsen redovisade våren 2014 beskrivs i kapitel 6. En bedömning har gjorts om åtgärden, i den mån den är genomförd, kan antas haft positiv effekt på trafiksäkerheten.

Det som framkommit i kartläggningarna, utvärderingen av bestämmelsen och tidigare utarbetade åtgärder, ligger till grund för Transportstyrelsens sammanvägda uppfattning om huruvida myndigheten anser att det finns ett behov att vidta ytterligare åtgärder eller regeländringar inom området och vilka dessa åtgärder och regeländringar i så fall bör vara. I kapitel 7, 8 och 9 lämnas förslag till ytterligare åtgärder och förslag till tänkbar regelförändring.

Samråd med berörda myndigheter och andra aktörer har främst skett genom den workshop som genomfördes i februari 2017 där ett 25-tal aktörer (bilaga 1) som på olika sätt berörs av frågan deltog.

4. Översiktliga kartläggningar

Nedan beskrivs de huvudsakliga resultaten av de översiktliga kartläggningarna.

4.1 Forskningsläge

Följande avsnitt beskriver kortfattat forskningsläget vad gäller uppmärksamhet och distraktion i trafiken. Främst omfattar beskrivningen användning av mobiltelefoner och annan kommunikationsutrustning.

4.1.1 Inledning

VTI genomförde år 2011 på uppdrag av regeringen en litteraturgenomgång av forskning om mobiltelefoner och andra kommunikationsenheter med avseende på deras inverkan på trafiksäkerheten.⁸ För att få en uppfattning om huruvida de slutsatser som då drogs fortfarande är giltiga har en enklare sökning och genomgång av ett antal studier efter 2011 gjorts. Av särskilt intresse visade sig två metastudier genomförda 2015⁹ och 2016¹⁰ vara. Den förra togs fram av ett antal europeiska forskningsinstitut på uppdrag av EU-kommissionen och den senare togs fram av Transportøkonomisk Institutt (TØI) i Norge.

Kunskapen om riskerna med användning av mobiltelefoner blir alltmer samstämmig och bekräftar flertalet av de slutsatser som drogs i VTI-rapporten 2011. Däremot finns det i princip ingen forskning om riskerna med användning av annan teknisk utrustning i fordon. Vidare är det tydligt att forskningen i dag börjar inriktas mot att i större utsträckning studera distraktion och uppmärksamhet i ett bredare perspektiv och inte enbart kopplat till mobiltelefoner och annan kommunikationsutrustning. En annan slutsats som kan dras är att kunskapen fortfarande är låg om effektsamband när det gäller åtgärder mot riskerna med användandet av mobiltelefon och annan kommunikationsutrustning.

⁸ Kircher, K., Patten, C., Ahlström, C. (2011). *Mobiltelefoner och andra kommunikationsenheter med avseende på deras inverkan på trafiksäkerheten – En litteraturgenomgång*. VTI-rapport 729. Linköping: Statens väg och transportforskningsinstitut.

⁹ TRL, TNO, Rapp Trans (2015). *Study on good practices for reducing road safety risks caused by road user distractions*. Study prepared for the Directorate-General for Mobility and Transport by TRL, TNO and RAPPTrans. Brussels, Belgium: European Commission.

¹⁰ Sagberg, F., Sundfør, H. B. (2016). *Uppmerksomhet bak rattet: Omfang, konsekvenser og tiltak*. TØI-rapport1481/2016. Oslo: Transportøkonomisk institutt.

4.1.2 Distraktionsproblemets omfattning och natur

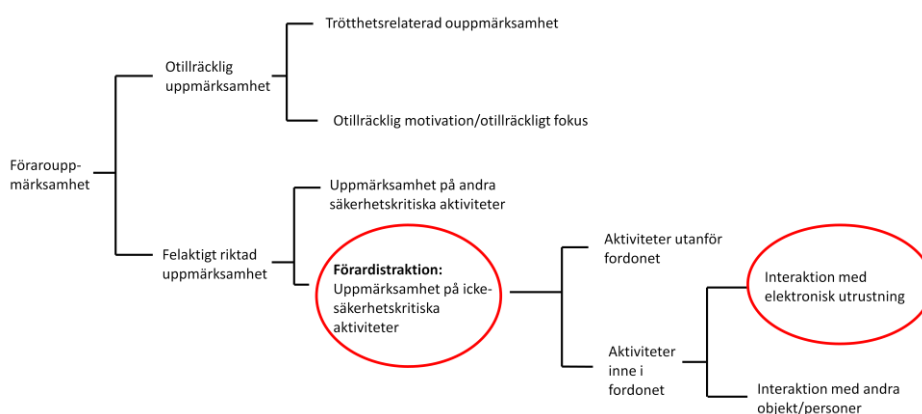
Definition

I dag finns ingen allmänt vedertagen definition av vad distraktion och uppmärksamhet är. Detta leder till svårigheter att utveckla en tydlig och enhetlig kunskapsbas att dra slutsatser utifrån. Avsaknaden av en definition och faktumet att data från distraktionsrelaterade olyckor till sin natur är svåra att samla in leder bland annat till att studier som mäter omfattningen av uppmärksamhet och distraktion är svåra att genomföra och de som genomförs kan ofta inte jämföras.

De olika definitioner av distraktion som föreslagits innehåller dock vissa gemensamma element; avledning av förarens uppmärksamhet från körningen till andra aktiviteter i eller utanför fordonet och att den säkra körningen antas påverkas negativt.

Ett problem är att ett flertal definitioner av uppmärksamhet och distraktion syftar på aktiviteter som är nödvändiga för säker körning. Att definiera vilka aktiviteter som en förare ska ägna sig åt i varje körsituation för att körningen ska vara säker är i princip omöjligt. Det är bara i efterhand man kan fastställa vilka aktiviteter som var kritiska i den aktuella situationen och hur föraren borde ha fördelat sin uppmärksamhet. Dessutom är det viktigt att konstatera att distraktion är en delmängd av uppmärksamhet och att distraktion på grund av mobiltelefoner och annan kommunikationsutrustning i sin tur är en delmängd av distraktion (se fig. 1).

Figur 1. Uppmärksamhet och distraktion.



Källa: Engström J, Monk CA, Hanowski RJ, Horrey WJ, Lee JD, McGehee DV, Regan M, Stevens A, Traube E, Tuukkanen M, Victor T, Yang CYD (2013). *A conceptual framework and taxonomy for understanding and categorizing driver inattention*. Brussels, Belgium: European Commission.

Det är dock viktigt att framhålla, något som också framgår av VTI:s rapport från 2011 samt de genomgångna studierna, att distraktion och uppmärksamhet inte per definition är trafikfarliga. Beroende på trafiksituation och förarens erfarenhet kan föraren anpassa sitt beteende till situationen och behöver inte alltid fokusera sin uppmärksamhet helt på körningen.

Problemets omfattning och natur

Kontrollerade studier, till exempel simulatorstudier, visar att användning av mobiltelefon och annan kommunikationsutrustning försämrar förarens prestationsförmåga jämfört med körning utan en sådan användning. Det gäller själva mobilsamtalet men i ännu större utsträckning aktiviteter som kräver både visuell och motorisk uppmärksamhet, till exempel att skriva sms, slå ett telefonnummer eller manuellt lägga in en adress i en navigationsutrustning. Det råder samstämmighet i dagens forskning om att det är när blicken tas från köruppgiften under längre perioder som risken ökar kraftigt. Trots det ska man vara medveten om att även om föraren håller blicken på vägen så kan föraren vara distraherad av andra orsaker (så kallad kognitiv distraktion).

Även om det finns gemensam kunskap om distraktionsproblemets natur går det inte att dra några säkra slutsatser om hur och i vilken omfattning den försämrade prestationsförmågan påverkar utfallet i verkliga olyckor. Naturalistiska studier har visat att föraren i olika utsträckning tar hänsyn till trafiksituationens komplexitet när denne väljer att använda sin mobiltelefon och ofta anpassar sin körning vid användningen, till exempel genom att sänka hastigheten och hålla längre avstånd till framförvarande fordon.

I de fall prestationsförmågan försämras vid användning av mobiltelefon eller annan kommunikationsutrustning skulle en viktig indikator på problemet kunna vara hur användningen i daglig trafik förändras över tid, trots de nämnda kompensations effekterna. Men även i detta fall saknas tillförlitliga data. I enkätstudier uppger en stor andel av förarna att de använder mobiltelefon eller annan kommunikationsutrustning under körning. Det framgår också av den enkätstudie som genomförts inom ramen för denna utredning. Det är dock oklart hur stor andel av trafikarbetet som omfattas av dessa aktiviteter. För att kunna få kunskap om olycksriskens förändring och olika åtgärders effekt på hur användningen förändras i verklig trafik, den så kallade exponeringen, är sådana data viktiga. Det finns dock några nyare studier som pekar på att mobiltelefon används under 4 till 12 procent av körtiden. En slutsats man ändå kan dra från de genomgångna studierna är att yngre förare och förare som tillbringar mycket tid bakom

ratten tenderar att använda sin telefon i högre grad än andra grupper. Män säger sig också använda sin telefon oftare än kvinnor.

Problemet med avsaknad av en definition och där till kopplade svårigheter att samla in olycksdata gör det mycket svårt att kvantifiera ouppmärksamhets- och distraktionsproblemets storlek i verkliga trafikolyckor. De siffror som anges i de genomgångna studierna, även om de är osäkra, pekar på att ouppmärksamhet kan vara en viktig bidragande orsak i mellan 10 och 30 procent av olyckorna. När det gäller distraktion på grund av teknik i fordonet inklusive mobiltelefon finns inga data eller studier som på ett säkert sätt kan kvantifiera problemet. Trots denna osäkerhet är forskningen samstämmig vad gäller att betrakta ouppmärksamhet och distraktion på grund av teknik i fordonet som ett trafiksäkerhetsproblem.

En annan viktig slutsats man kan dra från de genomgångna studierna är att det behövs en teknikneutral klassificering av mekanismer som påverkar uppmärksamheten vid körning. I dag är den allmänna debatten främst inriktad på själva tekniken, och då särskilt mobiltelefonen, som orsak till distraktion. Helt klart är dock att olika aktiviteter kan leda till samma typ av distraktionsmekanism, till exempel att blicken tas bort från själva köruppgiften.

Åtgärder och dess effekter

Det råder stor samstämmighet i forskarvärlden om att det inte finns någon eller några enskilda åtgärder som löser ouppmärksamhets- och distraktionsproblemet. Det behövs ett systemorienterat angreppssätt där fordonstekniska åtgärder och infrastrukturåtgärder kombineras med till exempel information, utbildning och övervakning (jfr VTI-rapporten från 2011). Det handlar både om att försöka minska distraktionen och att minska konsekvenserna av distraktion.

När det gäller fordonsteknik är bedömningen att olika typer av tekniska förarstödsystem, (t.ex. ”Forward Collision Warning” och ”Lane Departure Warning”) har god effekt. Dessutom finns det nya studier som indikerar en god effekt av automatiska nödbroms- och filhållningssystem även om effekten på just uppmärksamhet och distraktion inte kan isoleras. På sikt kan fordon med automatisering av hela eller delar av köruppgiften ha mycket god effekt.

När det gäller infrastruktur är det främst åtgärder som hanterar konsekvenserna av distraktion, som till exempel mitträcken, förlåtande sidoområden och bullerremсор, som lyfts fram. I dessa fall är ofta

effektsambanden väl kända även om sambandet mellan distraktion och infrastrukturåtgärd inte kan kvantifieras. I detta sammanhang är det viktigt att ha i åtanke att sådana åtgärder även minimerar konsekvenserna av andra fel och misstag.

Även när det gäller att utvärdera åtgärders effekter på den observerade användningen saknas i stor utsträckning data när det handlar om hur stor användningen är av mobiltelefoner och annan kommunikationsutrustning i trafiken.

En fråga som ofta debatteras är om det finns en skillnad i risk mellan användning av handhållen och icke handhållen mobiltelefon. Det finns fortfarande inga studier som visar att det finns någon skillnad när det gäller samtalet men, som tidigare har nämnts, däremot att användning som innebär att man knappar eller tittar på telefonen ökar risken.

När det gäller lagstiftning finns det inte någon forskning som visar att till exempel förbud mot användning av handhållen mobil eller förbud mot att skicka sms eller liknande har några större effekter på den observerade användningen. Det finns några studier som har visat att lagstiftning i kombination med informationskampanjer och intensifierad övervakning har gett vissa effekter på den observerade användningen initialt men att det är svårt att upprätthålla några bestående effekter.

En nyare studie pekar på att den lagstiftning som många länder tillämpar främst riktar sig mot den enskilde trafikanten och dennes ansvar för att hantera distraktionsproblemet.¹¹ Lagstiftningen riktar sig sällan mot andra aktörer med möjlighet att påverka problemet, till exempel sådana som tillverkar flyttbar teknisk utrustning, tillhandahåller telekommunikationstjänster samt säljer och köper transporter. I detta sammanhang bör även vikten av att se över lagstiftning och regelverk som gäller fordonstillverkare och infrastrukturförvaltare påtalas.

Slutligen kan man konstatera att kunskapen om effekter av de åtgärder som ska minska riskerna med användande av teknik för till exempel information och underhållning under körning också är otillräcklig.

¹¹ Parnell, K. J., Stanton, N. A., Plant, K. L. (in press). *What's law got to do with it? Legislation regarding in-vehicle technology use and its impact on driver distraction*. Southampton, UK: Transportation Research Group, Faculty of Engineering and the Environment, University of Southampton.

Forskningsbehov

Det uppenbart största forskningsbehovet rör den grundläggande kunskapen om ouppmärksamhets- och distraktionsproblemets omfattning i olyckor. Det krävs en allmänt vedertagen definition och modell för att kunna identifiera vilka data som behöver samlas in. Ett exempel på en modell för distraktion har tagits fram av VTI.¹² Flera försök att operationalisera begreppet och sätta in det i sitt sammanhang behövs dock.

Även data för att öka kunskapen om exponeringen i trafik för olika ouppmärksamhets- och distraktionsrelaterade aktiviteter är väsentligt. Tillsammans utgör detta en förutsättning för att kunna beräkna effekter av olika åtgärder.

En orsak till att kunskapen om effektsamband för olika åtgärder och hur den teknik som utvecklas påverkar ouppmärksamhets- och distraktionsproblematiken (både positivt och negativt) är låg är att den långsamma forskningsprocessen har svårt att hålla jämna steg med den snabba teknikutvecklingen. Det är därför viktigt att fortsätta att utveckla en klassificering av olika teknikneutrala mekanismer som påverkar problemet för att snabbare kunna utvärdera olika källors påverkan på ouppmärksamhet och distraktion. Här är också forskning kring Human Factors en viktig del, särskilt när det gäller Human Machine Interaction (HMI).

I dagsläget är forskningen främst inriktad på förare av motorfordon men det finns anledning att utvidga den att även omfatta oskyddade trafikanter som fotgängare och cyklister.

4.2 Internationell utblick

Följande avsnitt beskriver hur andra länder har hanterat frågan om användandet av mobiltelefon och annan kommunikationsutrustning och vilka åtgärder som de vidtagit.

4.2.1 Inledning

Nollvisionen är det långsiktiga målet om att ingen ska omkomma eller skadas allvarligt i trafiken och att transportsystemet till sin utformning, funktion och användning ska anpassas efter de krav som följer av detta.

¹² Kircher, K., Ahlström, C. (2016). *Minimum Required Attention: A Human-Centered Approach to Driver Inattention*. Linköping, Sweden: The Swedish National Road and Transport Research Institute (VTI).

Nollvisionen är ett angreppssätt där ansvaret för trafiksäkerheten delas mellan de enskilda trafikanterna och de så kallade systemutformarna (de som utformar trafiksystemet såsom fordonsindustri, lagstiftare och infrastrukturhållare). Om trafikanterna inte följer regelverket – på grund av till exempel bristande respekt, kunskap, acceptans eller förmåga – eller om personskador uppstår vid en olycka, måste systemutformarna vidta ytterligare åtgärder i den mån detta krävs för att motverka att människor dödas eller skadas allvarligt. När det gäller de risker som användandet av olika typer av kommunikationsutrustning innebär, kan vi inte se att en sådan ansvarsfördelning gäller i Sverige i dagsläget. De åtgärder som hittills vidtagits riktar sig främst mot trafikantens ansvar i form av lagstiftning, informationskampjer och utbildning. Motsvarande förhållanden verkar också gälla internationellt. I en vetenskaplig artikel som snart kommer att publiceras konstateras att den lagstiftning som tas fram i olika länder främst reglerar trafikanters beteende och i mycket liten utsträckning andra aktörers ansvar.¹³

4.2.2 Enkät

För att undersöka om kunskaper och erfarenheter från andra länder skulle kunna tas tillvara och för att ta reda på om det finns länder där man kommit längre med åtgärder riktade mot andra delar av systemet och aktörer än enbart fordonsförare genomfördes en enklare enkätstudie. Frågorna i studien var främst inriktade på vilka åtgärder som vidtagits när det gäller distraktion på grund av användning av olika typer av kommunikationsutrustning, på vilken kunskapsgrund dessa åtgärder vidtagits samt om och hur effekterna av dessa åtgärder följts upp. Enkäten skickades ut till 22 länder och svar inkom från 18 av dessa. I bilaga 2 finns närmare information om studien.

Andra länders vidtagna åtgärder

I majoriteten av länderna är de åtgärder som vidtagits nästan uteslutande riktade mot fordonsförare med syftet att förändra beteendet hos dessa. Främst används traditionella styrmedel i form av lagstiftning och övervakning samt utbildning och information riktad mot trafikanterna. Lagstiftning används i syfte att avskräcka förarna från att använda kommunikationsutrustning under färd. Information och utbildning används för att öka medvetenheten om riskerna med att använda

¹³ Parnell, K. J., Stanton, N. A., Plant, K. L., (in press). *What's law got to do with it? Legislation regarding in-vehicle technology use and its impact on driver distraction*. Southampton, UK: Transportation Research Group, Faculty of Engineering and the Environment, University of Southampton.

kommunikationsutrustning under färd och för att förändra normen i samhället för att beteendet ska betraktas som socialt oacceptabelt.

Lagstiftningen är i ett flertal länder uppdelad så att en viss del riktar sig specifikt mot användning av mobiltelefon, främst när den hålls i handen, medan en annan typ av lagstiftning, som mer generellt riktar in sig på krav på om varsamhet i trafiken, implicit kan tillämpas på användning av annan kommunikationsutrustning. Den senare lagstiftningen liknar till stor del de varsamhetsregler som i dag finns i 2 kap. 1 § trafikförordningen och i 1 § trafikbrottslagen som säger att en trafikant ska iaktta den omsorg och varsamhet som krävs med hänsyn till omständigheterna. I detta sammanhang kan nämnas att Finland har specificerat sitt förbud så att det dels gäller även annan kommunikationsutrustning när användandet påverkar framförandet av fordonet menligt, dels gäller generellt när en mobiltelefon hålls i handen. Vidare visar studien att de flesta länder har ett förbud mot användning av handhållen mobiltelefon.

Förbud mot användande

I USA har man valt att införa ett särskilt förbud mot att skriva textmeddelanden i 46 av 50 delstater. Detta har sannolikt ett samband med att endast 14 av 50 delstater har ett förbud mot att använda handhållen mobiltelefon.

Storbritannien införde ett förbud mot användning av handhållen mobil år 2003. År 2007 fördubblades bötesbeloppet samtidigt som mobiltelefonanvändning inkluderades i landets så kallade pricksystem. I samband med det genomfördes informationskampanjer. Trots detta har inte en långsiktig nedgång i användningen kunnat observeras. Storbritannien kommer därför att ytterligare höja bötesbeloppet och öka antalet prickar som varje överträdelse genererar. Dessa åtgärder kommer att kombineras med en informationskampanj. Även Spanien har infört mobiltelefonanvändning i landets pricksystem. I Israel är övervakningen av användningen av handhållen mobil högt prioriterad. Det är den näst vanligaste orsaken till att bli bötfälld i landet.

Säker teknik

I USA anses det vara viktigt att även inkludera åtgärder riktade mot tekniken. Därför har man tagit fram riktlinjer för fordonstillverkare för utformningen tekniska system och utrustning som är inbyggda i fordonen för att tekniken inte ska distrahera föraren. Nu håller man även på att

utveckla riktlinjer för sådan utrustning som inte är inbyggd.¹⁴ Riktlinjerna är inte bindande.

I Spanien håller industrin på att utveckla tekniska system som möjliggör användning av kommunikationsutrustning vid körning. Landet har för avsikt att utvärdera om dessa system säkerställer trafiksäkerheten med avseende på distraktion.

Liknande arbete pågår i Australien, där regeringen i delstaten Victoria samarbetar med ett större åkeri och ett telekomföretag för att komma till rätta med problemet genom tekniska lösningar.

Utvärdering av åtgärder

Det är bara två länder som har utvärderat vilka effekter vidtagna åtgärder har haft på olycksrisken. I detta sammanhang är det viktigt att framhålla att forskningen inom området pekar på svårigheterna att göra sådana utvärderingar, eftersom tillförlitligheten i rapporteringen av distraktion som en bidragande orsak till olyckor är låg.

Några länder har utvärderat effekterna av vidtagna åtgärder på den observerade användningen av mobiltelefoner i trafiken, medan andra enbart utvärderat vilken uppmärksamhet informationskampanjer har fått. Fortfarande är det nästan hälften av de länder som svarat på frågorna om uppföljning som ännu inte genomfört några utvärderingar. I princip har endast Japan visat att man kunnat utvärdera effekten på olycksrisken av genomförda åtgärder. År 1999 infördes ett förbud mot användning av kommunikationsutrustning och skärpta sanktioner infördes 2004. Från 2001 till 2006 minskade antalet distraktionsrelaterade olyckor från 2 985 till 837, något som tillskrivs dessa åtgärder. Till viss del kan även Spanien sägas ha utvärderat förändringen i olycksrisk av de åtgärder som vidtagits. Olycksdata har visat att användningen av mobiltelefoner i olyckor inte ökat de senaste åren, vilket man menar kan tyda på att de åtgärder man vidtagit, främst beteendepåverkande sådana, har haft effekt.

I Storbritannien har utvärderingar av beteendepåverkande åtgärder som införts 2003 och 2007 (se ovan) visat på en kortsiktig nedgång i den observerade användningen av mobiltelefoner. Däremot har en långsiktig nedgång inte kunnat påvisas. I Israel har den intensifierade övervakningen lett till att antalet överträdelser minskat. I USA har forskning på federal nivå

¹⁴ Det kan nämnas att EU-kommissionen tagit fram riktlinjer för säkra användargränssnitt hos informations- och kommunikationssystem i fordon (2008/653/EG). Med tanke på att dessa riktlinjer inte är bindande är det inte känt i vilken utsträckning dessa tillämpas av industrin i Europa.

visat att kampanjer i olika media kombinerat med intensifierad övervakning lett till en minskning av den observerade användningen av handhållna mobiltelefoner vid körning. Man kan dock inte utvärdera effekterna av åtgärderna när det gäller påverkan på olycksrisken eftersom tillförlitligheten i rapporteringen av distraktion som en bidragande orsak till olyckor är låg. Vidare framgår det inte vilka långsiktiga effekter dessa åtgärder får.

I Danmark har olika informationskampanjer utvärderats. Däremot har ingen utvärdering genomförts när det gäller effekter av förbudet mot användning av handhållen mobiltelefon. I Schweiz pågår en utvärdering av införandet av moment i körkortsutbildningen med avseende på distraktion. När det gäller informationskampanjer har landet enbart utvärderat vilken uppmärksamhet kampanjerna har rönt och inte deras påverkan på beteende eller olyckor.

4.3 Beteenden och attityder

I följande avsnitt sammanfattas de huvudsakliga resultaten från de två undersökningar av förarens användande av mobiltelefon och annan kommunikationsutrustning som genomförts inom ramen för uppdraget. Först beskrivs resultaten från enkätstudien där respondenterna svarat på frågor om användande av mobiltelefon och annan kommunikationsutrustning, attityder kopplade till användandet samt deras kännedom om bestämmelsen. Därefter beskrivs resultaten från en mätning av förarens användningsfrekvens av mobiltelefon under färd. Analyserna av den data som samlats in är gjorda av VTI.

4.3.1 Enkätstudie

Metod

Enkätundersökningen, som besvarades av cirka 2 000 personer över hela landet genomfördes av Norstat under perioden 14 september till 3 oktober 2016. Genomsnittsåldern för män var 49,2 år och för kvinnor 45,4 år. Analysen av enkäten har viktats med avseende på ålder och kön. De frågor som ställdes handlade bland annat om hur förarna använder mobiltelefon och annan kommunikationsutrustning, till exempel gps under körning. Frågor ställdes även om hur de ser på utförandet av dessa extrauppgifter under färd. Dessutom innehöll enkäten frågor om förarnas kännedom om förordningen och inställningen till förbud. Resultaten analyserades av VTI och i detta avsnitt redovisas några av de huvudsakliga slutsatserna.

Resultat

Självrapporterad användning och attityder

Inledningsvis fick respondenterna svara på hur ofta de ägnade sig åt elva olika kommunikationsrelaterade aktivitetstyper och vad de anser om att ägna sig åt dessa aktiviteter under färd. Respondenterna fick olika svarsalternativ som handlade om i vilken grad de anser att det är en självklarhet eller ett felaktigt beteende att utföra aktiviteten under körning.

Som framgår av tabell 1 är de vanligaste aktiviteterna också i stor utsträckning de mest accepterade aktiviteterna. Det är sådana som har funnits relativt länge, som radio och telefoni, samt navigation och att lyssna på musik via telefonen. Det senare kan anses vara den telefonfunktion som mest motsvarar en vanlig bilradio. Det finns en mycket hög acceptans för icke handhållen telefoni. Samtidigt kan man se att många, upp till nästan hälften, tycker att det är tveksamt säkerhetsmässigt eller direkt felaktigt att ägna sig åt även de mest vanligt förekommande aktiviteterna.

Aktiviteter som att surfa, spela spel, skicka mejl och se på film accepteras i mycket mindre utsträckning. Minst accepterat är att skicka meddelanden. Överlag anger män något oftare än kvinnor, att de ägnar sig åt de nämnda aktiviteterna. Det framgick tydligt att yngre personer var mer benägna än äldre att ägna sig åt de nämnda aktiviteterna.

Tabell 1. Överblick över procentfördelningen av åsikterna om det nämnda beteendet för alla som angav att de faktiskt utförde beteendet. Ju mörkare cell, desto starkare är åsikterna koncentrerade.

	Vad stämmer bäst in på dig gällande hur du använder mobiltelefon eller annan kommunikationsutrustning som till exempel läsplatta och gps när du kör bil?				
	”Nej, det gör jag inte”	% Självklart	% Lämpligt när trafiken medger	% Tveksamt	% Felaktigt
Ställa in/justera radio	17.5	9.4	49.5	24.3	16.7
Prata utan handsfree	32.3	2.2	24	30.9	42.9
Prata med handsfree	34.7	27	48.3	18.5	6.2
Ställa in/justera gps	44.9	2.4	31.4	33.6	32.7
Använda musiktjänster	62.2	6.1	37.3	29.4	27.2
Skicka meddelanden	63.5	1.9	11	19.2	67.9
Använda sociala medier	86.6	3	15.7	24.6	56.7
Surfa	91.5	4.8	13.1	29.8	52.4
Skicka mejl	91.3	5.7	16.1	29.9	48.3
Titta på film	93.6	11.1	11.1	33.3	44.4
Spela spel	93.5	4.5	13.6	30.3	51.5

Prata i mobiltelefon – med eller utan handsfree

Sammanlagt anger 17 procent av respondenterna att de *aldrig* pratar i telefon, varken handhållen eller handsfree.

Drygt 40 procent av respondenterna använder både handhållen telefon och handsfree. Bland de drygt 80 procent som pratar i telefon åtminstone någon gång är det alltså vanligast att man blandar, följt av enbart handhållen, och sedan enbart handsfree.

Av alla som pratar i telefon är det 27 procent som anger att de gör det ofta eller alltid, medan drygt hälften gör det sällan eller ibland. Överlag är det vanligare att prata ofta i handhållen telefon än i handsfree.

Drygt 70 procent av respondenterna anser att handhållen telefoni tar bort uppmärksamheten i viss utsträckning. Handsfree anses av färre vara dåligt för uppmärksamheten. Cirka hälften av respondenterna tycker att uppmärksamheten tas bort åtminstone delvis vid användning av handsfree.

Sms och andra meddelandetjänster

Knappt 4 procent av respondenterna anger att de ofta eller alltid använder sms eller andra meddelandetjänster under körning, 32 procent gör det ibland eller sällan. De yngre förarna (18-30 år) använder sms eller andra meddelande tjänster oftare än de äldre. Cirka 9 procent av de yngre respondenterna anger att de ofta eller alltid gör det.

Det finns ett tydligt samband mellan användarfrekvens och acceptans för beteendet, där de frekventa användarna är positiva till att använda meddelandetjänster, medan de mindre frekventa användarna är tydligt tveksamma.

Att hantera meddelanden anses av ungefär 85 procent av respondenterna påverka den egna uppmärksamheten negativt.

De som uppger att de ofta eller alltid skickar sms eller använder andra meddelandetjänster är en relativt liten grupp, cirka 4 procent av respondenterna. Gruppen utgörs i stor grad av män och yngre personer. Dessa tycks även vara mer negativt inställda till någon form av förbud, även om tre fjärdedelar faktiskt vill ha ett förbud i någon form. 35 procent av dessa respondenter känner väl eller mycket väl till förordningen som handlar om användning av kommunikationsutrustning i bil.

Navigation

Att ställa in eller justera gps- och kartfunktioner under färd är något som mer än hälften av respondenterna gör, även om det enbart är 5 procent som

gör det ofta eller alltid. Precis som för meddelandetjänster och handhållen telefoni är det främst de frekventa användarna som också anser att det är en självklarhet eller lämpligt när situationen medger, medan de mindre frekventa användarna är mer skeptiska.

Omkring 6 procent av respondenterna uppger att hanterandet av navigationsutrustning höjer den egna uppmärksamheten. Över 80 procent bedömer att aktiviteten sänker både den egnas och andras uppmärksamhet.

Mejl, sociala medier, surfa på internet, titta på film och spela spel

Att utföra aktiviteter som är tidsintensiva, är rena nöjesaktiviteter eller kräver att man tar till sig längre texter eller rörligt bildmaterial är de minst vanliga aktiviteterna, enligt respondenternas svar. Av dessa aktiviteter är det vanligast att använda sociala medier. Som mest 1 till 2 procent av deltagarna anger att de gör någon av dessa aktiviteter ofta eller alltid.

80 procent eller fler tycker att uppmärksamheten tas bort från trafiken när man använder mejl, sociala medier, surfar på internet, tittar på film och spelar spel.

Reflekterat över eller diskuterat sitt eller andras mobilanvändande

En fråga handlade om huruvida man hade reflekterat över sitt eller andras mobilanvändande vid bilkörning den senaste tiden. Närmare 7 av 10 hade gjort det. Äldre personer (65 år och äldre) hade i högre utsträckning än övriga reflekterat över sin egen eller andras mobilanvändning. Det var ingen signifikant skillnad mellan män och kvinnor. Reflektion över det egna beteendet eller andras användande behöver inte innebära att man i mindre utsträckning utför vissa aktiviteter.

En annan fråga handlade om huruvida man har diskuterat sitt eget eller andras mobilanvändning vid bilkörning den senaste tiden. Nästan hälften (48 procent) uppgav att de hade det och drygt hälften (52 procent) uppgav att de inte hade det. Det fanns inga skillnader mellan män och kvinnor. Däremot visade det sig att i gruppen 30-44 år var det en något lägre andel som hade diskuterat jämfört med dem som inte hade diskuterat.

Skillnader baserat på negativa erfarenheter av användning

En av 10 uppgav att de hade försatt sig själv eller andra i en trafikfarlig situation till följd av nedsatt uppmärksamhet vid användning av mobiltelefon eller annan kommunikationsutrustning. Det var en signifikant skillnad mellan män och kvinnor. Gruppen som svarade ja utgjordes till 60 procent av män. Även beträffande ålder framkom det signifikanta skillnader, där åldersgruppen 18-29 och 30-44 år i större utsträckning svarade ja än övriga åldersgrupper.

Inställning till förbud

Respondenterna fick ta ställning till vad de ansåg om att införa någon form av förbud mot användning av mobiltelefon eller annan kommunikationsutrustning vid bilkörning. Det kan konstateras att en stor andel, nästan 9 av 10, är för att någon form av förbud införs. Drygt 4 av 10 är för att införa förbud för allt utom när man använder handsfreefunktioner, vilket ger viss indikation på att det finns en tilltro till att handsfree är mer trafiksäkert än handhållen.

Diskussion

Det mest tydliga resultatet i den genomförda enkäten är att aktiviteter som varit vanliga en längre tid, exempelvis att ställa in radio, använda navigationsutrustning och prata i telefon, är betydligt vanligare än nyare fenomen som att skicka meddelanden, surfa på internet eller spela spel. Överlag tycks det vara låg acceptans för de nyare företeelserna. En stor andel tycker att det är felaktigt eller olämpligt att hålla på med dessa aktiviteter. Att prata i icke handhållen telefon tycks av många uppfattas som säkrare och mer lämpligt än att hålla i telefonen. Detta avspeglas även i inställning till införandet av förbud, där en relativt stor andel accepterar att det ska vara lagligt att använda icke handhållna funktioner men att annan användning av kommunikationsutrustning borde förbjudas. Generellt kan sägas att män och yngre personer är mer benägna att använda kommunikationsutrustning under bilkörning än kvinnor och äldre. Möjligen kan detta till någon del bero på att framför allt yngre oftare använder och är mer vana vid att använda ny teknologi när de inte kör bil. Det är dock så, även bland de mest frekventa användarna, att de allmänt har en negativ inställning till att utföra de olika aktiviteterna bakom ratten. Få tycker att det är acceptabelt att exempelvis skicka sms, surfa, spela spel eller titta på film när man kör bil, vilket alltså indikerar att normen mot att göra detta överlag är stark.

I enkäten ställdes även frågor om förarnas kännedom om bestämmelsen. Det framgår att cirka 30 procent av respondenterna svarade att de känner till bestämmelsen väl, medan en lika stor andel svarar att de inte alls eller nästan inte alls, gör det. En något större andel (37 %) av de yngre förarna (18-30 år) svarade att de inte alls eller nästan inte alls, känner till förordningen.

Något annat som framkom i enkäten var att det allmänna stödet för att införa någon typ av förbud mot användning av kommunikationsutrustning var förhållandevis högt. Det var endast 1 av 10 som helt var emot att införa förbud. Det starka stödet för förbud kan tolkas som ett uttryck för att många tycker att det är olämpligt att använda sig av kommunikationsutrustning vid

bilkörning. Detta styrks även av kunskapssammanställningen som redovisas i 4.6. Det finns en norm som avspeglar sig i positiva attityder till förbud. En ytterligare tolkning är att det finns en allmän uppfattning om att problemet med användning av olika former av kommunikationsutrustning i trafiken är verkligt, och att införandet av förbud skulle minska detta användande.

4.3.2 Mätning av användningsfrekvens

Hittills har användandet av mobiltelefon mätts genom enkäter, via observationer i till exempel gatukorsningar, eller genom att man räknat användandet baserat på slumpmässigt valda filmsnuttar från så kallade naturalistic driving-studier (NDS). I enkäter skiljer man ibland på olika typer av applikationer, medan man i observationer och NDS oftast bara kan skilja mellan tal och visuella/manuella interaktioner med telefonen. Det finns med andra ord hittills inga pålitliga data om hur frekvent användandet av olika applikationer under körning faktiskt är och hur det hänger ihop med trafiksituationen. Den här studien är ett första steg för att få en överblick över användningsfrekvensen av olika applikationer på olika vägtyper, beroende på ålder, kön och fordonstyp.

Metoden som användes var en datainsamling av rörelsemönster och mobilanvändning via deltagarnas mobiltelefon. Det gick till så att deltagaren installerade en applikation på sin telefon, vilken registrerade allt hanterande av telefonen (telefonsamtal, app-användning, musik, sms etc.) tillsammans med kontinuerligt loggade gps-positioner. 143 deltagare från hela landet, relativt väl fördelade avseende ålder och kön, rekryterades till försöket. Under datainsamlingsperioden ombads deltagarna att varje kväll rapporterade för varje så kallad transportresa vilket färdmedel det var (bil, lastbil, spårbunden, buss, annat), om man hade varit förare eller passagerare och om resan var en privat- eller yrkesresa. Försöksdeltagarna rapporterade sina transporter under minst en treveckorsperiod.

Resultaten baseras på nästan 34 000 timmars telefonanvändning fördelat på 1 336 timmar bilkörning, 19 timmar lastbilskörning, 156 timmar cykling och 1 422 timmar gång. Resterande timmar användes ingen transport.

Då studien är den första i sitt slag och då det finns vissa begränsningar i datamaterialet samt att studien bygger på en relativt liten försöksgrupp kommer endast ett utdrag av resultaten beskrivas i korthet. Trots vissa brister och begränsningar, kan studien leverera information som hittills har varit okänd.

Resultat i korthet

Mest frekvent var telefonanvändandet under bilkörning, jämfört med de andra transportslagen. Användandet under bilkörning liknar det som loggades när deltagarna inte var i rörelse. Användandet av telefonen överlag låg omkring 12 procent, som är något högre än de 10 procent som har nämnts i litteraturen.¹⁵

Tabell 2. Andel av tiden som telefonen användes för olika aktiviteter, beroende på transportsätt och för tiden mellan transportererna.

	<i>Bil/lastbil</i>	<i>Cykel</i>	<i>Gå</i>	<i>Ej transport</i>
Prata	1.7	0.2	0.6	1.0
Sms etc.	0.9	0.3	0.9	1.4
Appar	9.5	3.4	5.0	13.4
Inaktiv	87.8	96.1	93.5	84.3

För att öka jämförbarheten under "ej transport" är sammanhängande perioder av inaktivitet som var minst sex timmar långa, och där minst 4 av timmarna låg mellan kl. 22-08 (antagligen sovtid) borttagna.

Överlag är det vanligare att använda applikationer än att nyttja prat- och meddelandefunktionen. Observera att de vanligaste applikationerna för att skicka meddelanden räknas in i meddelandekategorin (sms etc.) och inte i applikations-kategorin. Det är vanligare att använda telefonen för att prata under bilkörning än när man inte transporterar sig, medan det är tvärtom vad gäller meddelanden.

Under bilkörning var kvinnorna (50 procent) något mer frekventa telefonanvändare än männen (45 procent).

Under knappt 4 procent av bilresorna fick försöksdeltagarna inkommande samtal, och i drygt 80 procent av dessa fall var det 1 samtal per resa. Inga inkommande samtal registrerades för lastbilsresorna. I ungefär en halv procent av cykel- och gångresorna loggades inkommande samtal.

Det var mer vanligt med utgående samtal. Under 8 procent av bilresorna ringde föraren till någon. Under knappt 70 procent av dessa resor ringdes ett utgående samtal, under övriga resor ringdes 2 eller fler samtal.

Lastbilschaufförerna ringde utgående samtal under 2 procent av resorna. Knappt hälften av alla samtal under bilkörning varade längre än 1 minut. Ungefär var 35:e minut fördes ett samtal, vilket är något mer frekvent än i en liknande mätning, där cirka 1,5 samtal per timme registrerades.¹⁶

I 8 procent av bilresorna fick eller skickade förarna minst 1 meddelande (sms eller mms). Till skillnad mot vad som är fallet för samtal var det mer

¹⁵ Funkhouser, D., & Sayer, J. R. (2012). *Naturalistic census of cell phone use*. Transportation Research Record, 2321, 1-6.

¹⁶ Funkhouser, D., & Sayer, J. R., (2012). *Naturalistic census of cell phone use*. Transportation Research Record, 2321, 1-6.

vanligt med inkommande meddelanden än med utgående. Det var också mycket mer vanligt att föraren fick ett sms, som hon eller han inte svarade på, än att föraren själv skickade sms utan att få svar.

Det var vanligare att använda telefonen på något sätt under en privatresa än under en yrkesresa. Hur samtal hanteras skiljer sig inte åt mellan privat- och yrkesresor, varken till antal eller i samtalstid. Under yrkesresorna finns ett större behov av transportapplikationer, då huvudsakligen för navigationshjälp.

Under körning är det mest vanligt att använda transportrelaterade applikationer, följt av samtal. Användning av sociala medier, spel, surfning och vanliga media utgör tillsammans omkring 30-40 procent av tiden som förarna interagerar med sin telefon under färd.

På motorvägen var interaktion med telefonen mer vanlig än i stadstrafik eller på landsväg. Detta gäller både för antalet interaktioner och procentandelen av tiden som telefonen användes. De applikationer som används mer vid högre hastigheter är sociala media och även pratfunktionen.

Diskussion – enkätstudien och den objektiva mätningen

Jämfört med en enkät ger mätningen konkreta siffror. I enkäten ställdes inte någon fråga om telefonanvändandet överlag, utan frågorna gällde enbart användningen av olika funktioner. Kategorierna motsvarar inte exakt de Android-kategorier som användes i mätningen, men vissa jämförelser är ändå möjliga. Det framgår att telefoni är det som flest enkätrespondenter anger att de använder åtminstone ibland. Navigation och att lyssna på musik är också utbrett bland respondenterna. Även om dessa siffror inte går att direkt jämföra med användningsfrekvensen i den mätningen bekräftar empiriska data att navigation och telefoni är de mest frekvent förekommande funktionerna under bilkörning. Intressant är att mätningen visar att sociala medier används nästan lika frekvent som telefoni, något som inte alls framgår av enkäten.

För bilkörning fanns skillnader i hur frekvent och uthålligt förarna använde telefonen, där kvinnorna och yngre personer var något mer benägna att slå på telefonen oftare. Detta kan jämföras med enkätsvaren, där männen är mer benägna att rapportera frekvent användande.

Att utgående samtal är mer frekventa än inkommande för alla transportslag är ett tecken på att tiden som man tillbringar under transport anses vara tid där man kan sköta sina sociala kontakter.

Inte ens under var tionde resa hanteras textmeddelanden. När det ändå sker så handlade det i över hälften av fallen om enbart ett meddelande per resa, och då till stor del inkommande meddelanden.

De flesta respondenter som anser att utförandet av vissa telefonfunktioner är acceptabelt, villkorar det med att trafiksituationen måste medge detta. Enbart viss bekräftelse för detta kan utläsas av mätningarna, genom att användandet varierar över de olika vägtyperna. Sociala medier används betydligt mer frekvent på motorväg och landsväg än i staden, men andra aktiviteter som kräver intensiv uppmärksamhet, som att surfa och använda mediaapplikationer av typen YouTube och SVT Play, utförs ungefär lika frekvent på alla vägtyper. Tyvärr är det inte möjligt att utröna om man i stadstrafiken väljer att till exempel utföra aktiviteterna medan man ändå står stilla vid rödljus.

4.4 Analys av olycksdata

Följande avsnitt belyser vilken information om mobiltelefoner och annan kommunikationsutrustning som rapporteras i samband med vägtrafikolyckor. Avsnittet bygger till största del på en rapport framtagen av Transportstyrelsen.¹⁷ Rapporten bygger på information från Swedish Traffic Accident Data Acquisition (Strada) som är ett informationssystem för data om skador och olyckor inom hela vägtransportssystemet. Strada bygger på uppgifter från polis och sjukvård. En del av informationen i Strada utgörs av polisens olycksbeskrivningar som är en sammanfattande bild av olycksförloppet utifrån de inblandade trafikanternas berättelser och polisens iakttagelser. I Strada finns även de berättelser som de inblandade trafikanterna uppger för sjukvården.

4.4.1 Metod

Ett rikstäckande uttag gjordes ur Strada av polis- och sjukvårdsrapporterade trafikolyckor där ett motorfordon var inblandat under perioden 1 januari 2013-30 juni 2016. De sökbegrepp som använts var *gps*, *mobil*, *musik*, *radio*, *sms*, *stereo*, *taxameter* och *telefon*. Resultatet granskades och olyckorna märktes efter relevans och efter vilket sökord som hade gett träff.

¹⁷ Transportstyrelsen, TSV 2017-1389.

Olyckor där mobiltelefon eller annan kommunikationsutrustning har använts av oskyddad trafikant eller av passagerare exkluderades. Olyckor där det inte tydligt framgår men samtidigt inte kan uteslutas att användandet har bidragit till olyckans uppkomst inkluderades. Metoden som använts har vissa begränsningar. Inga nedbrytningar på till exempel kön eller ålder har gjorts eftersom det skulle innebära ytterligare osäkerhet i resultaten. Man kan med metoden inte heller med säkerhet avgöra vilken roll användningen har haft för olycksförloppet.

4.4.2 Resultat

Åren 2013-2015 och första halvåret 2016 rapporterades sammanlagt drygt 80 000 vägtrafikolyckor till Strada. I cirka en halv procent (323 stycken) av dessa olyckor, nämns mobiltelefon eller annan typ av kommunikationsutrustning i händelseförloppet som beskriver olyckan. Det är oklart hur omfattande mörkertalen är. Av olyckorna i det analyserade materialet var 15 procent rapporterade endast av polisen, 37 procent var endast rapporterade av sjukvården och 48 procent rapporterades av både polisen och sjukvården.

Typ av kommunikationsutrustning

Av de 323 olyckorna var mobiltelefonen den vanligast förekommande kommunikationsutrustningen och fanns med i 80 procent (258 stycken) av olyckorna. I 25 fall hade gps använts. Det bör dock nämnas att det tydligt har framgått att i 5 av dessa fall har mobiltelefonens gps-funktion använts. Radio finns med i 38 av olyckorna medan taxameter endast nämns i samband med två av olyckorna. I en del fall nämns flera former av kommunikationsutrustning. Bland de 258 olyckor där mobiltelefonen använts har sms nämnts i 29 av olyckorna medan samtal finns med i beskrivningen av 88 olycksfall. I 22 av olycksfallen nämns en ringande telefon. Vid en genomläsning framkommer att många av någon anledning sträckt sig efter telefonen, ibland efter att ha tappat den, och att olyckan inträffat i samband med det. Av olyckorna där radio (med radio avses även stereo eller annan musikanläggning i bilen) nämnts framgår det oftast att föraren försökt justera inställningarna. I några fall beskrivs det uttryckligen att föraren även riktat sitt visuella fokus mot radion, men det är inte alltid det tydligt framgår.

När det gäller de olyckor där gps finns med i beskrivningen är det vanligast att föraren tittat på kartan, men i några fall framgår det även att föraren ändrat inställningar eller knappat in färdväg.

Olyckstyp

Av de 323 olyckor där kommunikationsutrustning fanns med i beskrivningen utgjordes 75 procent av singel- och upphinnandeolyckor (122 resp. 119 stycken). I jämförelsematerialet, alltså olyckor under samma period men där det inte gjorts urval på specifika ord, utgör motsvarande olyckstyper tillsammans cirka 50 procent. I det studerade materialet verkar singel- och upphinnandeolyckor vara överrepresenterade, och då framförallt upphinnandeolyckorna.

I ett kompletterande uttag ur Strada på polisrapporterade upphinnande- och singeltrafikolyckor mellan 2010 och 2016 är antalet olyckor för de två olyckstyperna nästintill oförändrade. I dessa data finns således inget som tyder på att rapporteringen till polisen vad gäller dessa olyckstyper blivit vanligare under de senaste åren. Man bör dock ha i åtanke att polisens haft problem med större bortfall i sin olycksrapportering sedan 2013, vilket kan påverka dessa siffror.

Olyckorna är klassificerade i Strada med angivande av svårhetsgrad för den person som skadades svårast i olyckan. Bland de granskade olyckorna är den största delen, cirka 75 procent, lindriga olyckor medan 10 procent är olyckor med oskadade. Närmare 15 procent utgörs av allvarigare olyckor med skadeplassering från Injury Severity Score 4 (ISS) och uppåt. Detta speglar väl fördelningen av svårhetsgrad bland olyckor generellt i Strada.

Fyra av olyckorna i materialet är dödsolyckor där totalt 5 personer har omkommit. Tre av de personer som omkommit är cyklister medan de andra 2 färdats i personbil. I 3 av de 4 olyckorna finns mobiltelefon med i olycksbeskrivningen medan gps finns med i 1 av de 4. Som tidigare nämnts är det inte möjligt att bedöma huruvida kommunikationsutrustningen distraherat föraren eller inte och i sådant fall på vilket sätt distractionen bidragit till händelseförloppet.

Vidare genomfördes en motsvarande kontroll av dödsolyckor som skett från och med andra halvåret 2009 till och med 2012. I denna kontroll fanns ingen polis- eller sjukvårdsrapporterad dödsolycka i Strada där kommunikationsutrustning funnits med i händelseförloppet. Detta innebär inte att det går att utesluta att dödsolyckor skett under denna tid där kommunikationsutrustning använts.

Även om talen är väldigt låga och dessutom varierar över åren tycks det vara så att problemen med kommunikationsutrustning under bilkörning är en relativt ny företeelse. Viktigt är dock att det är först under 2015 som

samtliga akutsjukhus i Sverige anslutits till Strada och därför saknas en del olycksbeskrivningar för tidigare år från sjukvårdens sida.

4.4.3 Diskussion

Man ska vara försiktig med att dra långtgående slutsatser om just kommunikationsutrustning utifrån den information som kan utläsas i olycksbeskrivningar. Det finns ett mörkertal i rapporteringen och ansatsen bör vara kvalitativ snarare än kvantitativ. Om man jämför polisens olycksbeskrivningar med sjukvårdens tycks det finnas en underrapportering framförallt från polisens sida. En förklaring kan vara att en del förare är mer frispråkiga i samtal med sjukvårdspersonal jämfört med vad de berättar för polisen.

Det föreligger stora svårigheter i att värdera hur stor distraktion som exempelvis mobiltelefonanvändandet har inneburit i det enskilda fallet. I vissa fall beskriver personer att de själva har varit distraherade, men ofta beskriver de hur andra förare har ”hållit på” med sin mobiltelefon. Själva användandet är svårtolkat. Vanligen beskriver de att de ”använder” mobiltelefonen eller ”tittar på” den (ca 35-45 procent). Bland de mer specifika beskrivningarna återfinns att ett telefonsamtal pågick (ca 25 procent), att man letar efter/tar upp/lägger ner/tappar telefonen (ca 15 procent) och att man läste eller skrev sms (knappt 10 procent). Inga olycksbeskrivningar som beskriver användning via Bluetooth-anslutning eller handsfree-samtal har återfunnits.

4.5 Teknik och förarstödsystem

Den tekniska utvecklingen inom fordons- och kommunikationsindustrin går fort. Vi lever i en alltmer uppkopplad värld och kommunicerar på allt fler sätt. Detta resulterar i en mängd nya distraktionskällor, men även i teknik som till viss del kan avhjälpa förarens distraktion. Följande redovisning är en översikt av de tekniska system som kan anses vara relevanta i sammanhanget.

4.5.1 Förarstödsystem i fordon

De förarstödsystem som bedöms ha störst inverkan när det gäller att kompensera för distraherade förarens bristande uppmärksamhet redovisas här. Dessa system är så kallade grundfunktioner och innebär att de även kan finnas som en del i mer avancerade system. Dessa system förekommer i dag

i fordon och ett kontinuerligt internationellt arbete pågår för att finna en fungerande reglering av systemen. Vissa av systemen är redan reglerade och andra bedöms vara reglerade inom cirka ett till fem år.

Det finns en mängd olika sätt att klassificera förarstödsystem. Här redovisas en uppdelning av grundfunktionerna exemplifierade utifrån i vilka trafiksituationer systemen kan hjälpa föraren att undvika en olycka.

Varnande förarstödsystem

De system som varnar föraren kan i viss utsträckning kompensera för bristande uppmärksamhet genom att de ger signaler till föraren i situationer när föraren inte reagerar i tid eller är i färd att vidta en åtgärd som kan bli farlig.

- Här finns bland annat system som varnar för framförvarande fordon som exempelvis har stannat eller bromsar in kraftigt. Förarens uppmärksammas då exempelvis genom ljud- eller ljussignal eller genom att fordonet gör en kort inbromsning.
- Andra system som kan underlätta för föraren är de som varnar när det finns andra fordon eller oskyddade trafikanter i den så kallade döda vinkeln. Det finns olika varianter med olika tekniska lösningar och även system som kan eftermonteras i fordon. Det gemensamma är att de på något sätt minskar risken för att föraren, omedveten om faran, vidtar en fordonsförflyttning som kan orsaka en olycka.
- Körfältsvarning är system som med hjälp av sensorer påkallar förarens uppmärksamhet om fordonet är på väg att lämna körfältet. Varningen kan ske genom symbol, ljud eller vibrationer i ratten.
- Trötthetssystem är ett system som genom sensorer övervakar förarens möjlighet att framföra fordonet på ett säkert sätt. Det kan antingen ske genom sensorer som läser av ansikte och ögon eller genom övervakning av rattutslag och fartändringar.

Styrande förarstödsystem

I kategorin styrande förarstödsystem ryms de system som mer aktivt och autonomt styr fordonet. Dessa grundfunktioner återfinns ofta i kombinerade system i premiumskiktet av nyproducerade bilar i dag. Här är de dock redovisade utifrån grundfunktionerna.

- Adaptiva farthållare hjälper föraren att hålla ett säkert avstånd till framförvarande fordon. Detta innebär att fordonet med hjälp av sensorer övervakar trafikmiljön framför och anpassar hastigheten utifrån trafiksituationen. Mer avancerade system kan även hantera kökörning med start och stopp.
- Körfältsassistent som med olika grader/typer av avancerad teknik håller fordonet inom körfältsmarkeringarna.
- Körfältsbytesassistent som efter signal från föraren kan byta körfält.

Nödsystem

I ett sent skede av ett kritiskt förlopp finns det system som med hjälp av sensorer indikerar en fara för kollision. Utan medverkan från föraren bromsar systemet fordonet för att om möjligt undvika kollision eller minska konsekvenserna av kollisionen.

4.5.2 Styrmedel för utveckling av teknik och förarstödssystem

För att påverka den fordonstekniska utvecklingen kan samhället använda sig av främst följande redskap:

- reglering
- konsumentinformation
- ekonomiska incitament
- forskning

När det gäller reglering av teknik har det traditionella sättet att styra utvecklingen i vägtransportsystemet varit genom reglering av prestanda och tillåtna prestandavariationer hos de tekniska komponenterna i detta system, till exempel fordon. En sådan reglering innebär att myndigheterna i detalj specificerar vilka krav fordonet ska uppfylla och hur dessa krav ska verifieras. Fordonstillverkarna behöver sällan ta något annat formellt ansvar än att uppfylla de detaljerade kraven. Det finns således ofta ett begränsat incitament för innovationer och eget ansvarstagande.

Denna typ av reglering innebär en uppenbar risk för en reaktiv styrning av den snabba tekniska utvecklingen genom den långa lagstiftningsprocess som krävs för att komma överens om de detaljerade krav för provning och godkännande den ofta resulterar i. För att effektivare styra utvecklingen i den riktning samhället önskar måste lagstiftningsprocessen bli mer flexibel.

På uppdrag av Transportstyrelsen genomför därför forskningsinstitutet RISE Viktoria ett FoI-projekt med syfte att undersöka hur lagstiftningsprocessen för ny fordonsteknik kan utvecklas för att minska nackdelarna med dagens process.

När det gäller konsumentinformation är Euro NCAP (New Car Assessment Programme) ett viktigt styrmedel för utvecklingen av fordonssäkerheten. Det är ett program som betygssätter personbilar utifrån deras säkerhetsegenskaper med syftet att informera konsumenter. Programmet har haft en stor betydelse för säkerhetsutvecklingen sedan mitten av 1990-talet. Denna utveckling har varit ”marknadsbaserad” och hade inte varit möjlig med enbart fordonslagstiftningen som styrmedel. Däremot spelar reglering på fordonsområdet en viktig roll för att säkerställa säkerhetsegenskaper samt säkerhetsutrustning som inte efterfrågas eller bjuds ut på en marknad samt att definiera en lägstanivå som alla fordonstillverkare omfattas av. Det senare innebär även att konkurrensvillkoren blir lika.

Euro NCAP har i dagsläget börjat göra upp en färdplan för åren 2020-2025. Man konstaterar att även om krocksäkerhet är kärnan i betygssättningen av säkerheten så har Euro NCAP det senaste decenniet insett att aktiva säkerhetssystem som minskar risken för att en olycka inträffar är viktiga för trafiksäkerheten. Eftersom utvecklingstakten för dessa system ökar markant kommer de att få en allt större betydelse framöver. Med anledning av detta har Sverige, som i Euro NCAP representeras av Trafikverket, föreslagit att Euro NCAP ska börja testa och betygssätta tekniska system som detekterar nedsatt körförmåga hos förare, på grund av till exempel distraktion, trötthet samt eventuell alkohol- eller drogpåverkan. Betygssättningen ska grundas både på detektionen i sig och hur fordonet eller systemet agerar om en nedsatt körförmåga detekteras.

När det gäller ekonomiska styrmedel och forskning behandlas dessa på annan plats i denna rapport (se kapitel 7).

Det är dock viktigt att understryka att ett enda styrmedel sällan leder till målet. För att uppnå ett mål måste kombinationer av olika styrmedel prövas över tid, i syfte att de ska stödja varandra. Styrmedlen måste också anpassas till förändringar i omvärlden så att de inte förlorar sin styrande effekt. Detta gäller särskilt områden som genomgår en snabb utveckling.

4.5.3 Sammanfattning av förarstödsystem i fordon

Den tekniska utvecklingen går mycket fort. Kostnaderna för tekniken förväntas också sjunka i snabb takt. Vissa fordonstillverkare har kommit

långt med den tekniska utvecklingen och genomför långt gångna försök med tekniskt avancerade förarstödsystem. Regleringen av alla dessa system är dock inte klar och det är heller inte regleringen i ansvarsfrågan. Än så länge är föraren ansvarig för framförandet av fordonet. De redovisade systemen kan förmodligen lindra konsekvenserna av att en förare är distraherad, men implementeringstakten för dessa system är mycket svår att förutsäga.

För att kunna styra den tekniska utvecklingen i önskvärd riktning behöver samhället arbeta proaktivt med att kombinera en flexibel reglering med olika styrmedel.

4.5.4 Uppkopplade och samverkande fordon och infrastruktur

Inom ramen för Cooperative Intelligent Transport System (C-ITS) återfinns ett flertal funktioner som kan tänkas kompensera för bristande uppmärksamhet/distraction hos förare. ITS syftar till ett säkrare och effektivare transportsystem. De tänkbara första applikationerna benämns *Day1 applications*. Nästan samtliga av dessa applikationer syftar till att öka eller bibehålla trafiksäkerheten och framkomligheten på vägarna. De flesta funktionerna är på en mer informerande nivå och inte så direkta som de tekniska förarstödsystemen som redovisats ovan. De största likheterna finns om man jämför med de varnande förarstödsystemen. Det kan till exempel röra sig om en trafikolycka som inträffat längre fram på vägen, där föraren informeras i ett tidigt skede. Då förhandling om detta sker på internationell nivå i nuläget är det svårt att dra andra, mer långtgående slutsatser än att det rör sig om varningar till föraren i ett tidigare skede än vad de tekniska förarstödsystemen kan tillhandahålla.

4.5.5 Bärbara enheter

Dagens och framförallt morgondagens krav på uppkoppling kommer med största sannolikhet att påverka trafiken och förarna. Infotainment inom fordonstillverkningen spås öka kraftigt för att inte bara passagerare utan även förare ska kunna vara uppkopplade och använda tekniken fullt ut. Mobila enheter får fler och fler anslutnings- och integreringsmöjligheter i moderna fordon. Detta gör att det förmodligen kommer att vara svårt att dra en tydlig gräns mellan vad som är mobiltelefonen och fordonet. Redan nu kan föraren styra telefonen genom fordonets reglage och telefonen kan också interagera med föraren avseende exempelvis vägvisning som redovisas på fordonets displayer.

Flera företag forskar kring åtgärder för att minska den för trafiksituationen farliga användningen av mobiltelefon genom att bland annat utveckla

system för att bedöma förarens mentala belastning vid den aktuella tidpunkten och då begränsa möjligheten för till exempel inkommande samtal.

Flera försök har gjorts med applikationer som frivilligt installerats på förarens mobiltelefoner för att hindra användandet vid färd, men dessa har visat tveksam effekt. I det här sammanhanget är det ändå intressant att nämna tekniska lösningar som det nu sker försök med, bland annat i Sverige och Australien. Tekniken bygger på att mobiltelefonen ansluts till en enhet i fordonet. Denna enhet begränsar i varierande grad förarens möjlighet att använda funktioner på mobiltelefonen. Gemensamt för de försök som sker är att samtal släpps igenom men att funktioner som sociala medier, video och webbläsare begränsas eller hindras.

Nyligen har The US National Highway Traffic Safety Administration (NHTSA) gått ut med rekommendationer som bland annat riktar sig till tillverkare av mobiltelefoner. Genom detta vill man bland annat i ett förarläge omöjliggöra sms, video, bild och sociala medier. Däremot vill man tillåta navigation, musik och samtal.

Det pågår alltså omfattande utveckling av teknik, möjliga applikationer och inom området interaktion. Det finns stora möjligheter att i framtiden skapa en säker och tillåtande användning av kommunikationsutrustning. Det som krävs för detta är ett samarbete mellan tillverkare av mobila enheter, fordon och de som tillhandahåller tjänster som kan vara aktuella i sammanhanget.

4.6 Lagens effekt på normer och beteenden i trafiken – ett rättssociologiskt perspektiv

4.6.1 Inledning

Inom ramen för Transportstyrelsens uppdrag har en kunskapssammanställning om lagens effekt på normer och beteende i vägtrafiken tagits fram. Rapporten har författats av rättssociolog Måns Svensson vid Lunds universitet och behandlar frågor om lagstiftningens avskräckande och normskapande effekter och hur detta uppnås. Här sammanfattas huvuddragen i rapporten.

Regelefterlevnaden i det svenska samhället är generellt sett tämligen god, även om alla bryter mot lagen någon gång och en del bryter ofta mot den. På likande sätt kan konstateras att alla lagar överträds av någon vid något tillfälle och en del lagar överträds ofta av många. Det är emellertid av vital betydelse för rättsstaten att nya regler utformas så att förutsättningarna för regelefterlevnad är så goda som möjligt och att rättsväsendet och övriga

myndigheter agerar aktivt för att lagar ska följas. Om hänsyn inte tas till de mekanismer som ligger bakom att människor väljer att följa lagen finns risk att lagar skapas där förutsättningarna för att lagen följs är mindre goda. Detta i sin tur bidrar med tiden till att urholka den demokratiska rättstaten.

4.6.2 Förklaringsmodeller

Det finns i dag en tämligen väl utvecklad förståelse för hur lagar påverkar människors beteenden. Förenklat kan sägas att forskningens svar på frågan om varför människor väljer att följa lagen kan delas in i två dominerande förklaringsmodeller; det instrumentella respektive det normativa perspektivet. Därutöver har ett tredje perspektiv växt fram under senare år: det expressiva perspektivet.

Instrumentella perspektivet

Det instrumentella perspektivet innebär att människor väger fördelar mot nackdelar när de bestämmer om de ska begå lagbrott eller inte. På kostnadssidan läggs då risken att bli ertappad och lagförd. På vinstsidan kan ligga till exempel den tidsvinst som överskridande av hastighetsgränser kan ge.

Normativa perspektivet

Det är emellertid inte enbart straffhotet som leder till efterlevnad. Det finns även andra orsaker till att människor följer regler. Det normativa perspektivet innebär att människor väljer att följa lagen av moraliska skäl, de uppfattar den som befogad och legitim.

Förenklat kan människor delas in i tre kategorier eller idealtyper.

Obenägna att begå brott

För människor som är obenägna att begå brott saknar straffhotet i det närmaste betydelse. De människor som avses här är inriktade på ett konventionellt beteende, de har starka band till samhället och har mycket att förlora på att bli ertappade med att bryta mot lagen. Den här gruppen ser sig som ansvarstagande medborgare och situationer som bryter mot den självbilden ger upphov till skuld och bristande självkänsla. Detta är mer verksamt än de formella sanktioner som staten kan tänkas tillgripa.

Delvis benägna att begå brott

För människor som har en viss benägenhet att begå brott påverkas däremot graden av laglydnad av risken för bestraffning. Till och med små skillnader i risken för bestraffning har betydelse. Forskningen talar om en tipping point. När den uppnås anser den enskilde att ett brott kostar för mycket i ökad risk. När risken inte längre är på noll på grund av exempelvis ökad kontroll har lagen en starkt avskräckande effekt. I det här fallet handlar det om människor som inte styrs av en stark känslomässig predisponering avseende inställningen till laglydnad och regelbrott. De tenderar att agera rationellt och väger risker mot fördelar och straffhotet får därmed en avskräckande effekt.

Benägna att begå brott

För människor som är benägna att begå brott är straffhotets avskräckande effekt begränsad. Människor som permanent eller tillfälligt har en kriminell livsstil tenderar snarast att se tillfället att begå ett brott som något önskvärt. Regelbrott lönar sig och risken att ertappas är värd att ta. Ibland kan risken att ertappas till och med vara en sporre.

Förståelse för människors olika inställning till lagen utifrån ett normativt perspektiv utgör ett underlag för förståelse för hur övervakning och sanktioner bör utformas för att få optimal effekt. Det instrumentella och det normativa perspektivet är emellertid inte ens när de kombineras, tillräckliga för att förklara varför människor följer lagen. Här kan man tala om rättens pedagogiska dimension.

Expressiva perspektivet

Det expressiva perspektivet innebär att regelbrottslevnad förstås som ett resultat av att lagen fyller två centrala pedagogiska funktioner.

Lagens koordinerande funktion

Lagens koordinerande funktion innebär att den skapar en struktur som möjliggör för människor att undvika risker och oönskade konsekvenser. Ett tydligt exempel på detta är när lagen om högertrafik infördes. Åttio procent av svenskarna hade i en folkomröstning röstat nej till en sådan ändring. Trots det accepterades lagens koordinerande funktion.

Rättens potential att förändra beteenden

Den andra pedagogiska funktionen hänger delvis samman med det normativa perspektivet som lär oss att människor tenderar att följa lagen när de uppfattar den som befogad och legitim. Genom rättens potential att signalera vad som är den gängse uppfattningen i samhället skapar rätten en

bild av hur den informella sociala kontrollen fungerar. Om den bilden kan göras trovärdig blir den ett incitament för att ändra uppfattning. Människor har nämligen en stark tendens att vilja tycka som andra. Ett exempel på detta är att det med tiden har vuxit fram starka normer vad gäller användande av bilbälte sedan detta blev ett lagkrav. Förmodligen har lagkravet bidragit till utvecklingen. Det finns emellertid omfattande forskning som tyder på att rättens förmåga att påverka sociala normer, och i förlängningen människors uppfattningar, är tämligen begränsad.

Lagens minskade betydelse

Under de senaste årtiondena har det blivit allt tydligare att den snabba utvecklingen av ny informations- och kommunikationsteknik medför stora utmaningar vad gäller statens möjligheter att kontrollera människors beteenden. Tekniken integreras i människors kognitiva och kommunikativa processer och skapar nya förutsättningar för regleringsmöjligheterna som vi ännu inte förstår fullt ut. Bland annat innebär den snabba digitala globala kommunikationen att sociala normbildningsprocesser förefaller att följa delvis nya principer som inte är lika bundna av lokal eller nationell kontext som tidigare.

En av de mer intressanta modellerna för att förstå den regleringsproblematik som följer i teknikutvecklingens kölvatten är att lagarna som beteendereglerande instrument har försvagats i det digitala samhället. I stället finns flera faktorer som alla skapar begränsningar för människors ageranden och påverkar människors beteenden: rätten, de sociala normerna, marknaden och arkitekturen (som i det här fallet avser tekniska lösningar, programkod etc.). Därutöver påverkar de fyra faktorerna varandra. Om exempelvis en regering vill öka bilbältesanvändningen skulle regeringen kunna stifta en lag om att alla som färdas i bil ska använda bilbälte (lag som reglerar beteende). Ett alternativ är att finansiera landsomfattande kampanjer och utbildningsinsatser för att skapa en slags social brännmärkning av personer som inte använder bilbälte (stigma). En tredje väg vore att införa subventioner som möjliggör reducerade försäkringsavgifter för bältesanvändare (lag som reglerar marknaden). Slutligen vore det en möjlighet att göra det obligatoriskt att implementera tekniska lösningar som gör bältesanvändning till en förutsättning för att över huvud taget kunna framföra bilen (lag som reglerar teknisk design).

Problemet är att de sociala normerna, marknaden och arkitekturen i allt högre utsträckning utvecklas oberoende av nationalstatens rättssystem. Framför allt gäller detta det som benämns arkitekturen och som utgörs av utformningen av ny teknologi. Man kan utifrån det här resonemanget tala om att det just nu sker en förskjutning av normgivningsmakten, som i industrisamhället i hög utsträckning varit en fråga för rättsväsendet, mot att

det i det digitala samhället i allt högre utsträckning vara en fråga för olika aktörer som är involverade i teknikutveckling. En potentiell följd av detta är att om staten vill påverka människors beteende, så har det blivit allt viktigare att överväga om det överhuvudtaget går att med lag reglera beteende direkt, eller om man måste överväga att via lag försöka påverka normer, marknad och arkitektur. Utan korrekta analyser av hur den optimala regleringsmixen ser ut minskar möjligheterna att uppnå de önskade beteendeförändringarna.

4.6.3 Undersökning av sociala normer

En bra temperaturmätare på förutsättningarna att reglera ett specifikt beteende är att undersöka i vilken utsträckning den tänkta regleringen har stöd i de sociala normerna. Om ett sådant stöd föreligger finns det förutsättningar att regleringen uppfattas som befogad och legitim, något som är en av förutsättningarna för att människor frivilligt ska följa lagen, oberoende av upptäcktsrisk och sanktioner.

Enkätstudie

I syfte att kartlägga de sociala normerna på området har en enkätundersökning genomförts. En webbenkät sändes ut via e-post till 1311 personer i åldern 18-60 år. Knappt 77 procent, 1006 personer, svarade. Kön- och åldersfördelningen var jämn. Urvalet gjordes slumpmässigt från Cint Panel eXchange, bestående av 400 000 individer som representerar ett riksgenomsnitt av befolkningen. Med en matematisk modell räknas en norms styrka fram. Metoden bygger i grunden på Theory of Planned Behaviour och man ställer frågor om reaktioner på och åsikter om regelbrott, i det här fallet om trafikförordningens förbud mot att använda mobiltelefon eller annan kommunikationsutrustning om det påverkar framförandet av fordonet på ett menligt sätt. Frågor ställdes också om nykterhets-, bältes- och hastighetsbestämmelserna för att kunna jämföra normstyrkan.

Studien visar att de sociala normerna avseende trafikregler generellt är starka. För att använda terminologin från det normativa perspektivet förefaller människor anse att regleringarna är befogade och legitima, vilket borgar för att de flesta torde vara beredda att följa regleringarna oberoende av övervakning och sanktioner. Samtidigt finns det anledning att beakta det expressiva perspektivet. Lagen, inklusive straffvärde och upptäcktsrisk bidrar sannolikt till att signalera vad som är socialt accepterat och vad allmänheten har för uppfattning. Detta i sin tur bidrar till en allmän känsla av hur den sociala kontrollen fungerar och styrkan i de sociala normerna.

Normstyrkan i att inte använda mobiltelefon under bilkörning på ett sätt som påverkar trafiksäkerheten negativt, är något starkare än beträffande de sociala normer som gäller hastighetsbestämmelser, men svagare än normerna gällande såväl bältesanvändning som nykterhet. Normerna för mobilanvändning står sig dock väl i konkurrensen med de övriga reglerna.

Vad gäller i vilken utsträckning respondenterna tycker att det är viktigt att följa de olika bestämmelserna, finns en del intressanta skillnader, sett till ålder. För samtliga regleringar gäller att respondenterna anser det viktigare att följa dem ju äldre respondenterna är. Störst skillnad beroende på ålder är det dock avseende inställningen till användande av mobiltelefon under körning. Minst skillnad är det i fråga om hastighetsbestämmelser, där respondenterna, oberoende av ålder, inte anser det vara lika viktigt att följa bestämmelserna.

Givet de förhållandevis starka normerna avseende mobilanvändning är det inte särskilt förvånande att en majoritet av respondenterna anser att Sverige bör införa ett förbud mot all mobiltelefonanvändning under bilkörning. Det finns en förståelse för att den informella sociala kontrollen avseende detta är stark. Därmed finns det också en förväntan att lagstiftningen ska signalera samma norm.

Mer splittrad blir emellertid bilden när respondenterna får frågan hur troligt det är att de själva skulle bryta mot ett förbud mot användande av mobiltelefon under körning. Paradoxalt nog uppger nära hälften av respondenterna att det är troligt eller mycket troligt att de skulle bryta mot en sådan lag. Om man vill förstå detta måste djupare studier genomföras.

4.6.4 Sammanfattning

Det är möjligt att användande av mobiltelefon vid körning i hög utsträckning regleras av andra system än rättsliga. Den digitala tekniken och användandet av smarta telefoner är i dag så djupt inbäddat i hur vi fungerar som sociala varelser att det för många är svårt att styra över hur och när det är olämpligt att använda den. Ett förbud mot all användning av mobiltelefon skulle riskera att bli problematiskt ur efterlevnadssynpunkt. För att sådan reglering ska vara framgångsrik krävs med all sannolikhet en massiv insats avseende övervakning och sanktioner. Givet starka normer och hög acceptans skulle en sådan insats förmodligen upplevas som legitim i allmänhetens ögon, men den skulle vara synnerligen resurskrävande. Om avsikten är att uppnå maximal beteendeförändring i förhållande till de resurser som används finns det anledning att överväga andra vägar. De

sociala normerna på området är redan starka och de väger i regel tyngre än lagstiftning. Här är möjligheterna att nå framgång genom att arbeta med påverkan och styrning av marknad och arkitektur intressanta.

5. Utvärdering av bestämmelsen i trafikförordningen

I följande kapitel redovisas den studie av tillämpningen av 4 kap. 10 e § trafikförordningen som genomförts inom ramen för uppdraget.

För att kartlägga och analysera tillämpningen av bestämmelsen har intervjuer genomförts med poliser och åklagare. Antalet brott och brottsmisstänkta har sammanställts och påföljder och körkortsingripanden har analyserats, särskilt med fokus på det senare.

Till att börja med presenteras sammanställningar av intervjuerna med poliser respektive åklagare. Därefter följer en mer detaljerad kartläggning av tillämpningen av förordningen.

5.1 Intervjuer med poliser

Fyra poliser har intervjuats, varav två poliskommissarier och två polisinspektörer. Samtliga arbetar med trafik inom polisregion öst, men på olika orter. Intervjuerna var öppna. Frågorna skickades ut i förväg. Tre av intervjuerna genomfördes genom personliga möten på plats i respektive polishus. En intervju genomfördes på telefon. Kontakt med poliserna erhöles genom ett initialt samtal med tillförordnade chefen på utvecklingscentrum, Region Mitt, Polismyndigheten, med vilken avstämning också har gjorts efter intervjuerna.

De poliser som intervjuats menar att antalet lagförda för brott mot 4 kap. 10 e § trafikförordningen förmodligen är lågt sett till det verkliga antalet brott. En anledning är svårigheterna med övervakning och att det krävs att förarens bristande framförande av fordonet kan kopplas till användning av kommunikationsutrustning. Det är svårt att upprätta en kontroll på samma sätt som en kontroll av bältesanvändning till exempel. För upptäckt krävs att polisen är på rätt plats vid rätt tillfälle. När det gäller tung trafik är det svårt för polisen att se in i förarhytten och polisen har ingen möjlighet att i efterhand kontrollera kommunikationsutrustningen. Även om det råder delade meningar om huruvida kontroll av kommunikationsutrustningen är ett rimligt ingrepp i den personliga integriteten vid ett sådant brott, konstateras ändå att det innebär en svårighet vid lagföringen.

Ett annat skäl till det låga antalet lagförda brott är att föreläggande om ordningsbot inte får utfärdas. Att anmäla, utreda och vidare rapportera brottet tar mer tid och resurser i anspråk än att utfärda ett föreläggande om ordningsbot på platsen. Detta gör att polisen ofta väljer en annan

brottsrubricering så att ordningsbot kan utfärdas när till exempel väjningsplikt inte iakttogs på grund av bristande uppmärksamhet orsakad av mobilanvändning.

Regeringen har möjlighet att i anslutning till att en förordning utfärdas också besluta om förordningsmotiv som innehåller kommentarer till den nya författningen. Detta sker emellertid sällan och i detta fall har regeringen avstått. För polisens del har avsaknaden av definition i kombination med ett otydligt forskningsläge inneburit att varje rapporterande polis måste ha en uppfattning om innebörden av begreppet ”menligt”. Polisen upplever tolkningssvårigheter och uttrycker behov av att praxis etableras och att begreppet definieras. Eftersom användande av kommunikationsutrustning inte är förbjudet räcker det inte med att en polis sett en person använda kommunikationsutrustning. Något måste hålla på att hända, ha hänt eller kunnat hända. ”Menligt” kan innebära allt från att användandet märks på körningen över huvud taget, till att det faktiskt hände eller höll på att hända en olycka.

Poliserna menar att ”menligt” kommer att utkristalliseras i domstol med tiden. Under tiden får den enskilde polismannen avgöra. Det är ett problem att det är polisen som ska leda i bevis att till exempel pratande i mobiltelefon ledde till en olycka, det vill säga påvisa det ”menliga” i beteendet. Det råder något delade meningar om huruvida det borde vara förbjudet eller inte att använda kommunikationsutrustning vid färd. Mer allmänt tror man inte på att det går att hindra teknikutvecklingen och därmed användandet av (kommunikations)teknik, men det framhålls att bedömningsfrågan är ett problem som man skulle komma ifrån med ett förbud.

Definitionen av kommunikationsutrustning är oklar och det vore bättre om själva framförandet av fordonet stod i centrum istället för skälet till riskfyllt beteende. Då skulle sådana bedömningar inte behöva göras. Det kan ju dessutom vara så att det kommunicerande systemet i vissa fall räddar föraren eller förhindrar en olycka.

Det bötesbelopp som i allmänhet döms ut, 1500 kronor, anses vara i underkant. Här förs ett resonemang om andra, jämförbara brott och om hur allvarliga konsekvenser beteendet kan få. Brott som nämns som kan anses som likvärdiga, men som renderar högre bötesbelopp, är till exempel bristfällig lastsäkring på tyngre fordon, bristfälliga däck, underlåtenhet att använda säkerhetsbälte, rödljuskörning och höga hastigheter. 1500-2000 och 2000-2500 kronor nämns som rimliga bötesbelopp. Någon framhåller emellertid att det framför allt är upptäcktsrisken som är det centrala sett ur

brottspreventiv synvinkel, och att bötesbeloppets storlek är av underordnad betydelse när, som i dag, upptäcktsrisken är låg.

Det råder stor enighet om att lagen täpper till ett hål i trafiklagstiftningen i övrigt, men att lagen är allt för specifik. För att fällas för vårdslöshet i trafik krävs att föraren i väsentlig mån brustit i omsorg och varsamhet. Detta gör att det finns behov av att kunna fånga upp och lagföra mindre allvarliga brott. Trafikförordningens 4 kap. 10 e § fångar upp ett litet spektra. Det vore emellertid bättre om det var det farliga beteendet i sig som straffades, och att skälet, till exempel mobilpratande, inte behövde definieras. Om det fanns möjlighet att döma för vårdslöshet i trafik på något svagare grunder skulle man kunna fokusera på (det trafikfarliga) beteendet och inte behöva lagstifta mot tekniken.

Poliserna är fortfarande inte tillräckligt säkra på hur brottet/menligt ska definieras. Därför anses det vara för tidigt att utfärda ordningsbot för brottet. På grund av få ärenden saknas tillräckligt underlag för att säga att praxis har utkristalliserats. Ordningsbot kräver att det inte är svårbedömt att fastställa brottet/ansvarsfrågan eftersom ordningsbot innebär en laga kraft-vunnen dom. Det är emellertid önskvärt att det med tiden blir möjligt att förelägga om ordningsbot. Det skulle ha betydelse för den faktiska tillämpningen av bestämmelsen. RättsPM från Åklagarmyndigheten skulle vara till stor hjälp och är extra viktigt om föreläggande av ordningsbot blir möjligt. Allmänna råd från Transportstyrelsen välkomnas också. RättsPM och de allmänna råden visar vad som ska åstadkommas med bestämmelsen och följs av polisen. Som det är i dag är brottet för ringa för att driva utredningar, samtidigt som lagen är för otydlig för att det ska vara rimligt att utfärda ordningsbot.

Om man ska ha en bestämmelse som 4 kap.10 e § trafikförordningen, anses den vara väl formulerad eftersom det knappast går att lagstifta mot teknik, men i dagsläget är det oklart vad det är som ska straffas. Å andra sidan kan framhållas att bestämmelsen är skriven så att den så att säga är omvänd och olik annan trafiklagstiftning. Användning av kommunikationsutrustning är tillåten så länge inget händer, till skillnad mot till exempel kravet på att använda bilbälte eller stopplikten. Det är ju inte farligt att åka utan säkerhetsbälte eller att inte iaktta stopplikten så länge inget händer, ändå är det förbjudet.

Acceptansen för bestämmelsen upplevs som ganska stor och uppfattningen att användande av kommunikationsutrustning vid färd är farligt är ganska utbredd bland allmänheten. Det är inte ovanligt att människor hör av sig till polisen och berättar att de sett någon prata i mobiltelefonen under körning. Förmodligen uppfattar allmänheten att bestämmelsen är hårdare skriven än

vad den är. Många tror att det är förbjudet att använda mobiltelefonen vid färd. Trots detta använder de flesta mobiltelefonen och tycker inte att det påverkar deras körförmåga menligt.

När det kommer till beteendepåverkan är det oklart vad bestämmelsen har betytt. Det är långt kvar tills den fått samma normerande effekt som kravet på bältesanvändning eller kravet på nykterhet. Förhållningssättet är förmodligen mer likt det många förare har till hastighetsgränserna, där efterlevnaden är låg, även om man vet vad som gäller.

För yrkesförare, och inte minst för polisen själv, är användning av kommunikationsutrustning i vid bemärkelse ett etablerat inslag i yrkesutövandet. För yngre människor är teknikanvändningen självklar och den får allt större betydelse i människors liv. Det kommer att vara en utmaning att få dagens teknikanvändande ungdom att förstå och acceptera lagen. Svaret på frågan om lagen haft en normerande verkan är således både ja och nej. Det krävs mycket arbete och information för att få ut budskapet att användande av kommunikationsutrustning måste ske med förnuft. Många såg å andra sidan inte positivt på kravet på användning av bilbälte när det kom, men numera är acceptansen utbredd.

Sammanfattningsvis anser man att det inte skulle behövas någon särskild reglering som gäller användande av kommunikationsutrustning, men att det finns ett mer generellt och trängande behov av att fånga in brott som inte når upp till vårdslöshet i trafik. Eller med andra ord, lagstiftning behövs, men skulle behöva vara mindre specifik. Det finns nämligen ett större hål som behöver täppas till, sett till trafiksäkerheten. Lagstiftningen borde rikta in sig på att föraren så att säga prioriterar annat än att koncentrera sig på körningen, det vill säga vara mer allmänt inriktad på brist på uppmärksamhet, oavsett vad bristen beror på eller vad föraren har för sig inne i fordonet. Det är ju inte användningen av kommunikationsutrustningen i sig som är det viktiga, eller förbjudet, utan resultatet av användandet. Det upplevs som ologiskt varför somligt risktagande ska straffas och annat inte och det borde inte krävas att polisen ska bedöma exakt vad som hände inne i fordonet. Det skulle underlätta polisens arbete och gagna trafiksäkerheten.

5.2 Intervjuer med åklagare

Merparten av alla trafikbrott på ordningsbotsnivå, dit brott mot 4 kap. 10 e § trafikförordningen hör (trots att det inte utfärdas föreläggande om ordningsbot för brottet) sköts av en åklagare i Östersund och en i Karlskrona. Det finns ett antal civila handläggare som bereder ärendena åt åklagaren, som utfärdar strafföreläggande eller väcker åtal. Åklagarna på

nämnda åklagarkammare har intervjuats. Frågorna var i stort sett desamma som frågorna till polisen, men skickades inte ut i förväg. Intervjuerna genomfördes på telefon i samtalsform.

Det är många som håller på med sina telefoner medan de kör, och precis som med andra trafikbrott är det många fler som begår brotten än som åker fast. Det krävs för det första upptäckt av polisen och sedan att det rapporteras som brott enligt 4 kap. 10 e § trafikförordningen. Om en förare blir lagförd beror på sådant som att polisen åker ut efter att någon ringt till polisen och påtalat att de sett ett olämpligt beteende, att fordonet vinglar till exempel, eller att polisen ser någon som använder utrustning på ett olämpligt sätt. Förmodligen rapporteras brottet av polisen ofta som något annat, som det går att utfärda ordningsbot för.

En tydlig definition av menligt finns inte. Att användande av mobiltelefon eller annan kommunikationsutrustning påverkar framförandet av fordonet menligt innebär överhuvudtaget något slags konstigt körsätt som inte når upp till vårdslöshet i trafik, det krävs inte att något har hänt. Det räcker att det var ett risktagande. Denna bedömning görs av poliser, åklagare och domare. Det kan vara vinglig körning, som inte sällan till att börja med misstänks vara rattfylleri. Om en olycka inträffar blir rubriceringen snarast vårdslöshet i trafik. Avgränsningen mot vårdslöshet i trafik är inte heller riktigt tydlig.

Polisen måste beskriva de faktiska omständigheterna och åklagaren gör en bedömning av om det når upp till ”menligt”. Att kontrollera om teknisk utrustning, till exempel mobiltelefon, använts är inte tillåtet när det gäller penningbotsbrott. Det skulle vara orimligt/oproportionerligt sett till brottstypen att få kontrollera utrustningen. Polisens vittnesuppgifter om vad man sett väger tungt.

När det gäller definitionen av kommunikationsutrustning ser argumentationen olika ut. Å ena sidan framhålls att definitionen av kommunikationsutrustning är att någon annan än föraren är inbegripen i aktiviteten. Det är således inte en radio, men möjligen en gps. Å andra sidan framhålls att definitionen egentligen inte är så viktig, eftersom det som egentligen behövs är en lag som fångar uppmärksamhetsbrister i allmänhet – det kan lika gärna vara någon som till exempel sminkar sig eller äter och kör ett fordon samtidigt.

Likvärdiga är andra brott där det är upp till polismannen att bedöma händelsen, om den är trafikfarlig. Avstånd till framförande fordon kan vara ett sådant.

Bötesbeloppet om 1500 kronor i normalfallet bedöms vara rimligt. Det ligger snäppet under vårdslöshet i trafik där det lägsta beloppet är 2000 kronor – och det ska ju avspegla att framförandet av fordonet påverkats menligt, men inte når upp till vårdslöshet i trafik.¹⁸ Beloppet är nog avskräckande för de flesta. En grupp man vill påverka är ungdomar, och för dem är det mycket pengar. Dagsböter verkar ju på ett annat sätt eftersom det är avhängigt inkomsten. Det kan vara så att en annan grupp som man verkligen vill påverka, till exempel personer som använder telefon och kommunikationsutrustning i arbetet, inte påverkas lika mycket av ett bötesbelopp om 1500 kronor.

När det gäller frågan huruvida praxis har utvecklats beträffande definitionen av menligt och om det är lämpligt att förelägga om ordningsbot för brottet råder delade meningar. Invändningen är att det finns tillämpningsproblem i och med svårigheten att avgränsa brottet mot vårdslöshet i trafik. Det vore önskvärt om lagen kunde skrivas på ett tydligare sätt och att mindre utrymme lämnades åt subjektiva bedömningar. De omkring 200 som har lagförts är otillräckligt, och det är ett otillräckligt antal domar. Av de som fällts är dessutom de flesta avgjorda genom godkända strafförelägganden, och inte prövade i domstol. Det är önskvärt att hovrätten har prövat definitionen av menligt.¹⁹

Huruvida det finns några problem med tillämpningen råder dock delade meningar om. En åklagare anser att det inte föreligger några förändringsbehov. RättsPM och allmänna råd skulle ge bra handledning och vägledning för tillämpningen. Ett problem som framhålls är att det saknas ett komplement till vårdslöshet i trafik och grov vårdslöshet i trafik. Det som i dag inte kan definieras som vårdslöshet i trafik behöver fångas in.

Sverige stack tidigare ut genom att inte ha någon lagstiftning på området. Människor är så vana vid att använda kommunikationsutrustning att lagen behövs. Det är bra med en speciell regel eftersom den blir tydlig och normerande. Det allmänna rättsmedvetandet har påverkats så att det nu är allmänt känt att det är farligt och olagligt att inte koncentrera sig på körningen. Den allmänna uppfattningen är därutöver förmodligen att det borde vara förbjudet. Denna effekt av regeln är viktigare och större än att det finns många fällda för brottet. Å andra sidan är det som egentligen saknas en regel som fångar in uppmärksamhetsproblematiken, oavsett vad

¹⁸ Med vårdslöshet i trafik avses beteenden som är att betrakta som vårdslösa i egentlig mening och trafikanten gjort sig skyldig till ett medvetet risktagande. Hit räknas inte tillfällig ouppmärksamhet, bristande förmåga eller felbedömningar (Prop 1994/95:23, s. 122).

¹⁹ En dom har fallit i Göta hovrätt (mål nr B1552-15). Rätten konstaterar att användning av kommunikationsutrustning under färd endast får ske på ett trafiksäkert sätt. För att ett brott ska ha ansetts begånget krävs dock inte att det föreläggat en konkret trafikfara. Användandet är också otillåtet om det föreligger en abstrakt fara, det vill säga att användningen typiskt sett medför en fara för trafiksäkerheten. Detta innebär att det saknas betydelse om användningen har orsakat en trafikfarlig situation.

bristen på uppmärksamhet beror på. Det skulle emellertid vara otydligt att ha ett allmänt krav på uppmärksamhet vid körning.

Sammanfattningsvis delar åklagarna polisernas uppfattningar i flera avseenden. Det gäller regelns normerande verkan och det gäller avsaknaden av möjligheter att i vidare mening lagföra förare som brustit i ansvar och uppmärksamhet, men där beteendet inte är tillräckligt allvarligt för att bedömas som vårdslöshet i trafik. Det gäller också i viss utsträckning de svårigheter med tillämpningen som begreppet menligt medför.

5.3 Kartläggning av tillämpning

5.3.1 Antalet brott/brottsmisstänkta

I tabell 3 nedan visas antalet brottsmisstänkta och dömda för brott mot 4 kap. 10 e § trafikförordningen under perioden 2014-201607. För att få en uppfattning om omfattningen har en jämförelse gjorts med ett likvärdigt brott; köra för nära framförvarande fordon²⁰, 3 kap. 2 § trafikförordningen, (tabell 4). Båda är penningbotsbrott enligt 14 kap. 3 § trafikförordningen och en bedömning av faran²¹ görs i båda fallen.

Uppgifterna om antalet som åtalats/fått strafförelägganden har erhållits från Åklagarmyndigheten. Uppgifterna om antalet dömda har erhållits från Brottsförebyggande rådet.

Tabell 3. Brottsmisstankar, brott mot 4 kap. 10 e § trafikförordningen				Tabell 4. Brottsmisstankar, brott mot 3 kap. 2 § trafikförordningen			
Period	Beslutsgrupp			Period	Beslutsgrupp		
	Strafföreläggande	Åtal	Dömda		Åtal	Strafföreläggande	Åtal
201601-201607	24	10	oklart	201601-201607	85	67	oklart
2015	64	17	15	2015	105	147	138
2014	52	33	29	2014	118	154	145
Summa	140	60	=>44*	Summa	308	368	=>283*

Källa: Åklagarmyndigheten. Kolumn dömda, Brottsförebyggande rådet.

Siffrorna över dömda avser individer som har fått ett domslut i tingsrätten respektive år. Brottet behöver inte vara huvudbrott utan kan vara bibrott i lagföringen.

*Lagföringsuppgifter för 2016 finns tillgängliga efter publikation av den officiella kriminalstatistiken i slutet på maj 2017.

Som framgår så är det betydligt fler som misstänkts och dömts för att ha kört för nära framförvarande fordon än som misstänkts och dömts för brott mot 4 kap. 10 e § trafikförordningen. Precis som med andra trafikbrott är det många fler som begår brotten än som åker fast. När det gäller olämplig och

²⁰ Valet av likvärdigt brott har gjorts i samråd med utvecklingscentrum, Åklagarmyndigheten i Malmö. ”Avståndet till ett framförvarande fordon skall anpassas så att det inte finns risk för påkörning om det saktar in eller stannar. Avståndet skall också anpassas så att andra trafikanters omkörning underlättas (3 kap. 2 § trafikförordningen).”

²¹ Det menliga respektive risken.

olaglig användning av mobiltelefon och annan kommunikationsutrustning är det förmodligen ingen djärv slutsats att anta att antalet som lagförts för brott mot den aktuella bestämmelsen är mycket lågt, sett till antalet som faktiskt använt mobiltelefon eller annan kommunikationsutrustning så att framförandet av fordonet påverkats menligt. Väldigt många människor i dag har framför allt mobiltelefoner, men också annan kommunikationsutrustning, som de också använder när de kör. Nu är ju inte användandet i sig förbjudet, men det är sannolikt att användandet påverkar körförmågan menligt mer än vad antalet lagförda visar. Att det är betydligt fler som begår brottet än siffrorna visar behöver alltså förutsättas, för att en lagstiftning ska vara motiverad. Lagstiftning där brottet inte beivras, som inte är avskräckande och som inte har en normskapande funktion som leder till att människor avstår från ett beteende är naturligtvis problematisk. Detsamma måste sägas om ett brott som inte är grovt och som bara begås ett 80-tal gånger om året.

Skillnaden i lagföring kan också säga något om polisens möjlighet att bevaka efterlevnaden. Skillnaden kan också vara ett uttryck för att det ena är ett ordningsbotsbrott där boten kan utfärdas direkt vid väg (3 kap. 2 § trafikförordningen) och att det andra inte är det (4 kap. 10 e § trafikförordningen).

5.3.2 Påföljd

Påföljden för brott mot 4 kap. 10 e § trafikförordningen är penningböter. Riksåklagaren bestämmer i samråd med polismyndigheten för vilka brott det ska vara möjligt att utfärda föreläggande om ordningsbot. Föreläggande om ordningsbot får utfärdas direkt av bland annat polis och tulltjänstemän. Det är mycket vanligt att trafikbrott lagförs med föreläggande av ordningsbot enligt den så kallade ordningsbotskatalogen.²² Brott mot 4 kap. 10 e § trafikförordningen tillhör dock inte de brott för vilka det är möjligt att utfärda föreläggande om ordningsbot. För att detta ska bli möjligt behöver tillämpningen vara mycket tydlig. Det får inte innebära ett för stort mått av bedömning i varje enskilt fall. Innan en definition av innebörden i begreppet menligt har utkristalliserats kan brottet svårligen bli ett ordningsbotsbrott. Om brottet kunde lagföras med ordningsbot skulle det emellertid underlätta polisens arbete avsevärt. Det är därför viktigt att riksåklagaren följer utvecklingen och beslutar om föreskrifter om ordningsbot om och när så befinns möjligt.

²² Riksåklagarens föreskrifter (1999:178) om ordningsbot för vissa brott.

5.3.3 Körkortsingripanden

Utöver påföljden kan ett körkortsingripande bli aktuellt. Körkortsingripanden görs av hänsyn till trafiksäkerheten.²³ För att Transportstyrelsen ska starta ett körkortsärende om ett eventuellt körkortsingripande krävs att Transportstyrelsen får kännedom om brottet. Sådan information får myndigheten från polisen, i enlighet med polisens underrättelseskyldighet.²⁴

5.3.4 Rapporterade brott till Transportstyrelsen

På grund av lagstiftningen kring registerhållning finns inga möjligheter att i Transportstyrelsens system på teknisk väg identifiera de fall där körkortsärende startats på grund av misstanke om brott eller konstaterat brott mot 4 kap. 10 e § trafikförordningen sedan ikraftträdandet. Ett sådant körkortsingripande sker med hänvisning till körkortslagens 5 kap. 3 § p. 3 eller p. 4. Under punkten tre faller de som begått upprepade trafikbrott och under punkten fyra bland annat alla de som dömts för vårdslöshet i trafik, körning mot rött ljus och underlåtelse att iakttä stopplikt. Under år 2014, år 2015 respektive år 2016 återkallades med hänvisning till punkten tre 784, 1004 respektive 960 körkort, med hänvisning till punkten fyra återkallades 18 240, 18 759 respektive 16 823 körkort. Till detta kommer alla de som tilldelats varning. Statistiken för annat än återkallelser är inte uppdelad utifrån ingripandegrund. År 2014 utdelades 3 381 varningar, år 2015 3 687 stycken och år 2016 3 908 stycken.²⁵

För att få en uppfattning om tillämpningen av bestämmelsen har samtliga ärenden som rör aktuell bestämmelse rekvirerats från Åklagarmyndigheten. Med hjälp av ärendenummer har dessa kunnat spåras i körkortssystemet. Antalet ärenden som åklagarmyndigheten haft på sitt bord fram till och med augusti 2016 är 213 stycken.

De av de 213 som blivit friade i domstol, där åtalsunderlåtelse har lämnats, ärendet vid tidpunkten för kartläggningen inte är avgjort eller, som i ett fall, personen det berör har skyddad identitet har inte beaktats. Resterande 187 har godtagit ett strafföreläggande eller dömts i domstol. Det är enbart dessa som kan komma i fråga för ett körkortsingripande.

²³ Jfr t. ex. SOU 1991:39, s. 101f.

²⁴ Förordning (2001:650) om vägtrafikregister, 5 kap.

²⁵ <http://www.transportstyrelsen.se/sv/vagtrafik/statistik-och-register/Vag/Korkort/Statistik-over-aterkallade-korkort-efter-aterkallelsepunkt/20160927>. Vägtrafikregistret.

Kommunikationsutrustning och handhavande

Tabellen nedan visar vilken typ av kommunikationsutrustning som använts. I vissa fall finns mer detaljerade redogörelser i polisrapporterna om kommunikationsutrustningen och handhavandet, i andra fall är beskrivningen mer kortfattad. Den information som finns om själva händelsen är den som polisen angett i sin rapportering i respektive fall.

Tabell 5. Typ av kommunikationsutrustning och handhavande

Kommunikationsutrustning som använts	Antal	Handhavande, där detta specificeras	Antal
Kommunikationsutrustning	1	Använt beställningsskärm	1
Radio	1	Ställt in frekvens	1
Mobiltelefon eller liknande	1	Tittat på gps	1
Taxiradio	1		
Taxameter	2		
Handdator	3	Tittat på handdatorn	1
		Sträckt sig efter	1
Surfplatta	4	Använt som gps	1
		Ringt videosamtal	1
		Tittat på film	1
GPS	4		
Mobiltelefon	170	Tryckt ned chattar	1
		Tryckt bort samtal	1
		Försökt stänga av när det ringde	1
		Facebook	1
		Spotify	1
		Spelat musik	1
		Satt i telefonkö	1
		Tagit fram adress	1
		Tagit fram telefonnummer	1
		Pratat i mobil och tittat i anteckningsblock	1
		Tittat vem som ringde	1
		Kontrollerat morgondagens körningar	1
		Använt telefonbanken	1
		Höll på att ringa ett samtal	1
		Läst MMS	1
		Surfat	1
		Satt telefonen på laddning	1
		Bytt låt/musik	2
		Filmat	2
		Tittat ner efter avslutat samtal	2
		Sträckt sig efter telefonen	4
		Svarat	4
		Läst sms	8
		Använt som gps	9
		Skrivit/skickat sms	12
		Tittat på telefonen	13
		Använt mobiltelefon	48
		Pratat	62
Summa	187		173

Att preciseringarna är fler än det totala antalet som använt mobiltelefon beror på att en del förare till exempel både surfat med och pratat i telefonen.

I tre fall framgår att handsfree har använts. Eftersom beskrivningarna av handhavandet ibland är knapphändiga är detta ett minimalt. Man kan ändå konstatera att en inte obetydlig del av handhavandet är sådant som är direkt förknippat med ökad olycksrisk.

Polisrapporterna har nästan uteslutande rört menlig användning av mobiltelefon. Mobiltelefonen har sysselsatt föraren på olika sätt, men den enskilt vanligaste är att föraren har pratat i telefonen. Annan utrustning har endast rapporterats i enstaka fall.

Det är förmodligen så att mobiltelefon är vanligast när det gäller användning av kommunikationsutrustning som påverkar framförandet av fordonet på ett menligt sätt, men frågan kan behöva ställas om utfallet också tyder på ett tillämpningsproblem. Vad är kommunikationsutrustning och hur konstateras brottet? Har det blivit för mycket fokus på mobiltelefonanvändandet och för lite fokus på kommunikationsutrustning generellt? Något som talar emot detta är att siffrorna vad gäller användning stämmer rätt väl med uppgifterna om mobiltelefonanvändning och annan kommunikationsutrustning som man fått fram ur Strada.

Händelsen

Möjligheten att kunna kommunicera under körning är viktig, men någonstans går en gräns för när kommunikationen börjar påverka körningen negativt eller gör föraren uppmärksam på omgivande trafiksituation. Redan i dag är det oavsett orsak till exempel inte tillåtet för förare att köra för nära framförvarande fordon om det finns risk för påkörning om framförvarande fordon saktar in eller stannar,²⁶ att utan giltigt skäl köra med överdrivet låg hastighet, plötsligt bromsa²⁷ eller på något annat sätt hindra andra förares körning eller ändra fordonets placering i sidled om det uppstår fara eller onödigt hinder för andra vägtrafikanter.²⁸ Detsamma gäller när en förare stannar eller hastigt minskar farten. Ovanstående bestämmelser är i dag belagda med ansvar enligt 14 kap. trafikförordningen och återfinns också i riksåklagarens föreskrifter om ordningsbot för vissa brott.

Det är alltså den specifika regeln, exempelvis väjningsplikt, som överträtts oavsett om orsaken har varit hanteringen av en mobiltelefon eller något annat. Det är den faktiska trafikregeln föraren brutit mot och att föraren pratade i mobiltelefon är anledningen till att föraren brutit mot regeln. I sådana fall bötfälls föraren för att ha brutit mot den faktiska trafikregeln och

²⁶ 3 kap. 2 § trafikförordningen.

²⁷ 3 kap. 16 § trafikförordningen.

²⁸ 3 kap. 43 § trafikförordningen.

inte mot att vid färd på väg ha använt kommunikationsutrustningen så att det påverkat framförandet av fordonet på ett menligt sätt.

Nuvarande bestämmelser om att föraren får ägna sig åt aktiviteter såsom mobiltelefonsamtal endast om det inte påverkar körningen menligt torde innebära att föraren inte får framföra fordonet på ett sådant trafikfarligt sätt som inte täcks av bland annat de regler i trafikförordningen som redogjorts för ovan. Slutsatsen är därför att det saknar betydelse om föraren har använt mobiltelefon eller annan kommunikationsutrustning så att framförandet av fordonet påverkats menligt. Mobiltelefonanvändning eller användning av annan kommunikationsutrustning så att framförandet av fordonet påverkas menligt innebär ändå att föraren i många fall redan brutit mot en regel i trafikförordningen. De beteenden som kan anses påverka framförande av fordonet på ett menligt sätt, men som inte strider mot någon gällande trafikregel finns säkert, men torde vara relativt få. I förekommande fall är det förmodligen så att det är möjligheten att beivra brottet som skiljer sig åt. Det kan till exempel vara vid ett tillbud, men där ingen olycka skett.

Det kan dock konstateras att den vanligaste beskrivningen av händelsen är att fordonet framförts vingligt följt av att föraren inte iakttagit polisens tecken, varav i flera fall polisen varit nära att bli påkörd eller användandet av kommunikationsutrustning lett till att föraren hindrat polisfordon under färd. Därefter följer att en kollision har skett eller varit nära att ske, att hastigheten varit för hög, ojämn eller anmärkningsvärt låg och att föraren inte visat tecken eller inte använt körriktningsvisaren. Brottet beskrivs mycket ofta med hänvisning till ett annat brott, såsom att föraren exempelvis inte har använt körriktningsvisare, inte har iakttagit väjningsplikt eller har passerat stopplikt utan att stanna; det vill säga att det menliga beskrivs med hjälp av hänvisning till ett beteende i trafiken som var otillåtet redan utan den här utvärderade bestämmelsen och som i vissa fall hade lett till att körkortet omhändertagits omedelbart, renderat högre böter eller kraftfullare körkortsingripande.

Körkortsingripande

Körkortsingripandet grundar sig vanligtvis på ett godkänt strafföreläggande (135 stycken) eller en lagakraftvunnen dom (52 stycken) i allmän domstol.

I 55 av fallen, eller i 29 procent, gjordes inget körkortsingripande. Att inget körkortsingripande görs, trots att en person gjort sig skyldig till brottet kan ha flera orsaker varav det i ett fall berodde på att körkortet redan var återkallat och i två fall finns inget ärende hos Transportstyrelsen. I handläggningen av ett ingripandeärende tas först ställning till lämplig återkallelsetid. Om det förflutit lång tid sedan brottet begicks kan detta

påverka återkallelsetiden så att den kortas, att varning utfärdas i stället för återkallelse eller att inget körkortsingripande görs. Detta gällde i ett fall.²⁹ I sex fall har det bedömts att det inte funnits någon konkret trafikfara. Återstår då 45 fall, som är ett resultat av inkonsekvens i tillämpningen.

Tabell 6. Påföljd och körkortsingripanden

Påföljd	Antal	Körkortsingripande	Antal
Böter	187	Återkallelse körkort	81
		Återkallelse körkortstillstånd	15
		Återkallelse förarbevis för yrkesförare	2
		Varning körkort	48
		Varning körkortstillstånd	5

Antalet körkortsinnehavare eller innehavare av körkortstillstånd där ett ingripande gjorts är 130. I vissa fall avser ingripandet såväl körkort som körkortstillstånd och/eller yrkesbevis.

I 81 fall återkallades körkortet, varav i ett fall i kombination med återkallat förarbevis för yrkesförare, i 14 fall i kombination med återkallelse av körkortstillstånd samt i ett fall i kombination med återkallelse av körkortstillstånd och förarbevis. I ett fall återkallades körkortstillståndet. I 48 fall meddelades varning, varav fem i kombination med återkallat körkortstillstånd.

Sammanfattningsvis är det vanligaste körkortsingripandet återkallelse av körkortet, följt av att varning utfärdats till körkortshavaren. Att inget körkortsingripande görs är emellertid mer vanligt än att varning utfärdas.

Tabell 7. Återkallelsetidens längd

Återkallelsetidens längd	Antal
1 månad	33
2 månader	45
3 månader	1
8 månader	1
14 månader	1

Den vanligaste återkallelsetiden är två månader, följt av en månad. Endast i undantagsfall har längre återkallelsetid fastslagits. Standardbötesbeloppet är 1500 kronor. Det finns inget samband mellan återkallelsetidens längd och påföljden, såttillvida att de med högre böter får längre återkallelsetid. Det finns heller inget samband mellan allvaret i händelsen så som den beskrivs av polisen och återkallelsetidens längd. Detta sammantaget gör att det kan konstateras att körkortsingripanden görs med inkonsekvens. I vissa fall görs inget körkortsingripande eller föraren får en varning utan att en förklaring till detta står att finna i den information Transportstyrelsen har om

²⁹ Jfr 29 kap. 5 § 3 p. brottsbalken (1962:700).

händelsen. Transportstyrelsen arbetar med tillämpningsproblemet och följer rättsutvecklingen. Det handlar till exempel inte bara om att bedöma den konkreta trafikfaran utan också om att ta under övervägande den abstrakta trafikfara som föraren enligt dom i Göta hovrätt har att förhålla sig till. Över huvud taget gör det låga antalet ärenden att det tar lång tid innan en tydlig praxis utvecklats.

Tyngre fordon

I de fall där det finns ett godkänt strafföreläggande eller en lagkraftvunnen dom hade 31 förare framfört lastbil och 156 förare hade framfört personbil. I de fall beslut om körkortsingripande fattats hade 20 körkortshavare framfört lastbil och 110 hade framfört personbil.

Det genomsnittliga bötesbeloppet bland lastbilsförare var 1765 kronor. Det är något högre än det genomsnittliga bötesbeloppet totalt sett, som var 1677 kronor. När det gäller körkortsingripanden är förhållandet det omvända.

- Körkortsingripande görs i något lägre utsträckning för förare av tyngre fordon (64 %) jämfört med än för förare av personbil (70 %).
- Sju av lastbilsförarna (22 %) och 74 av personbilsförarna (47 %) fick körkortet återkallat.
- De förare av tyngre fordon som fått körkortet återkallat har i samtliga fall fått den kortare återkallelsetiden, en månad, medan 31 procent av personbilsförarna fick längre återkallelsetid än en månad.
- Fjorton lastbilsförare (45 %) och 34 personbilsförare (22 %) fick en varning.

Sammantaget kan sägas att en positiv särbehandling tycks göras av förare av tyngre fordon när det gäller körkortsingripande. Förare av tyngre fordon får oftare en varning och mer sällan återkallelsetid samt kortare återkallelsetid på körkortet än förare av personbil. När det gäller påföljden tycks de å andra sidan dömas till något högre bötesbelopp än andra förare.

Skillnaden i fråga om körkortsingripanden kan förklaras av att vid bedömningen av körkortshavarens lämplighet att inneha körkort beaktas inte bara brottet och trafikfaran. Hänsyn tas också till vederbörandes livssituation och behovet av körkort.³⁰ Behovet av körkort kan alltså ställas mot trafikfaran.

³⁰ Jfr 29 kap. 5 § 7 p brottsbalken (1962:700).

Detta innebär att det finns ett tillämpningsproblem i form av en målkonflikt. Lagen ska främja trafiksäkerheten och ha en normerande verkan³¹ samtidigt som personliga hänsyn tas så att förare av tunga fordon, som naturligtvis riskerar att orsaka stor skada om de är inblandade i en olycka, inte påverkas av körkortsingripande och tas ur trafik som andra förare gör.

Fakta om förare, kön m.m.

Av samtliga där det finns ett godkänt strafföreläggande eller en lagakraftvunnen dom var 56 förare kvinnor (30 %) och 131 förare var män (70 %). Nästan alla lastbilsförare var män. Detta är i linje med hur brottsstatistiken ser ut i allmänhet. Män är överrepresenterade såväl när det gäller brottsutövning totalt som när det gäller trafikbrott.

Tabell 8. Könsuppdelade data

	Kvinnor, antal	Kvinnor, procent	Män, antal	Män, procent
Godkända strafförelägganden/dömda	56	30%	131	70%
Lastbilsförare	1		30	
Yrkeskompetensbevis	0		13	
Ej körkortsingripande	18	32%	37	28%
Återkallelsetid på körkort	24	43%	58	44%
Varning	14	25%	34	26%
Genomsnittligt bötesbelopp, kronor	1607		1707	

När det gäller körkortsingripanden syns inga könsskillnader. Kvinnor och män får körkortet återkallat respektive tilldelas varning i lika stor utsträckning. Kvinnor undkommer körkortsingripanden i något större utsträckning och döms till ett genomsnittligt något lägre bötesbelopp än män. Det antal som statistiken grundar sig på är dock litet och skillnaderna är små, varför inga säkra slutsatser kan dras.

Tabell 9. Åldersfördelning, påföljd och körkortsingripande

Födelseår	Antal	Genomsnittligt bötesbelopp	Körkortsingripande*			
			Ej åtgärd, antal/procent	Varning, antal/procent	Återkallelse, antal/procent	Genomsnittlig återkallelsetid, månader
1920-tal	1	1500	0/0	0/0	1/100	2
1930-tal	1	1500	0/0	0/0	1/100	2
1940-tal	11	1614	5/45	2/18	4/36	1,5
1950-tal	17	1832	5/29	5/29	7/41	1,6
1960-tal	35	1584	9/26	12/34	13/37	1,7
1970-tal	36	1551	12/36	11/30	13/36	1,4
1980-tal	44	1792	14/32	11/25	18/41	1,7
1990-tal	42	1704	10/24	7/17	25/60	2,4

*Om man summerar i tabellen upptäcker man att det totala antalet under rubriken körkortsingripande inte stämmer med antalet godkända strafförelägganden/dömda. Detta beror på att i två fall saknas ärenden hos TS.

³¹ Regeringens skrivelse, *Kommunikationsutrustning i fordon*, 2012/13:60.

Antalet personer inom respektive åldersintervall ökar successivt med sjunkande ålder. Vad gäller personer födda på 1990-talet har ju inte alla uppnått körkortsålder ännu, varför siffran för 1990-talisterna kan antas bli högre. Siffrorna är naturligtvis inte förvånande, med tanke på att yngre generationers vana vid och förhållningssätt till kommunikationsutrustning ser annorlunda ut än för äldre generationer. Siffrorna stämmer också väl med vad den rättssociologiska undersökningen visat vad gäller ålderns betydelse för inställningen till användande av mobiltelefon under körning.

De högsta bötesbeloppen tycks 50-talisterna dömas till. Det ser ut som om de kraftfullaste körkortsingripandena används mot 90-talisterna. Om man tar bort extremerna (åtta respektive fjorton månaders återkallelsetid) blir emellertid den genomsnittliga återkallelsetiden för 90-talisterna 1,6 månader, vilket är i paritet med andra åldersgrupper. Vad som möjligen kan tyckas oroväckande inför framtiden är att bland 90-talisterna avser körkortsingripandet i tretton fall körkortstillstånd.

Inte heller här finns något samband mellan påföljden, det vill säga bötesbeloppets storlek, och återkallelsetidens längd, vilket alltså kan bero på att i fråga om körkortsingripande tas sociala hänsyn. Inkonsekvenser i och upplevda svårigheter med tillämpning hos polisen och Transportstyrelsen kan också delvis bero på att många personer är inblandade och det tar längre tid innan man blivit van vid att hantera frågan, medan hos Åklagarmyndigheten är samtliga ärenden samlade på ett fåtal personer.

6. Utvärdering av åtgärder

I detta kapitel utvärderas genomförandet av de åtgärder som Transportstyrelsen åtog sig att genomföra i och med 2013 års regeringsuppdrag.

6.1 Förutsättningar för utvärdering

År 2011 fick VTI ett regeringsuppdrag att utreda vilka alternativ som kan finnas till ett förbud av användning av mobil kommunikationsutrustning under körning. Uppdraget resulterade i ett flertal förslag på åtgärder som presenterades i rapporten ”Åtgärder mot trafikfarlig användning av kommunikationsutrustning under körning – En verktygslåda”.³²

Därpå fick Transportstyrelsen i uppdrag att ta fram en åtgärdsplan avseende trafikfarlig användning av kommunikationsutrustning under körning på väg.³³ De förslag på åtgärder som utarbetades grundar sig till stor del på de förslag som beskrivs i VTI-rapporten.

Transportstyrelsen har nu fått i uppdrag att utvärdera om de åtgärder som myndigheten föreslog i och med 2013-års regeringsuppdrag varit tillräckliga ur trafiksäkerhetssynpunkt. För varje åtgärd kommer bakgrunden till åtgärden samt dess genomförande och bedömda effekt och resultat på trafiksäkerheten att redovisas.

6.2 Informationsinsatser

Åtgärdsbeskrivning

”Transportstyrelsen kommer under 2014 att genomföra informationsinsatser tillsammans med berörda myndigheter, företag och organisationer med syfte att stödja en trafiksäker användning av mobiltelefon och kommunikationsutrustning under färd och minska riskerna för trafikolyckor.”

³² Kircher, K., Ahlström, C., (2012). *Åtgärder mot trafikfarlig användning av kommunikationsutrustning under körning – En verktygslåda*. Linköping: VTI.

³³ Näringsdepartementet, *Uppdrag att ta fram en åtgärdsplan avseende trafikfarlig användning av kommunikationsutrustning under körning på väg*, N2013/4819/TE.

Bakgrund till åtgärden

Syftet med information i trafiksäkerhetsarbetet är oftast att påverka motivet bakom handlingen, till exempel attityder och normer, som i sin tur förväntas förändra beteendet. Kommunikationsstrategin utgick från psykologiska och beteendevetenskapliga teorier för att uppnå målet som var att ändra beteende vid bilkörning, i det här fallet att få förare att inte använda kommunikationsutrustning som tar uppmärksamheten från trafiken.

Åtgärdens genomförande och effekt/resultat

En mätning genomfördes som kartlade den valda målgruppen 18-30-åringar. Mätningen visade vilka internetvanor, mobiltelefonvanor, attityder till användningen av kommunikationsutrustning under färd et cetera, som målgruppen hade. Därefter utformades en kampanj som genomfördes i december 2014 och reviderades i december 2015.

Kampanjen fick namnet ”Sluta Rattsurfa” och ska leda tankarna till det kända begreppet *rattfylla* som det redan finns en stark opinion emot.³⁴ Kampanjen som bestod av fyra filmer, visades huvudsakligen i digitala kanaler som Spotify, Transportstyrelsens webb, podcasts, bloggar och Youtube. Den sändes även som reklam i radio och visades på bio. En kampanjsida – Slutarattsurfa.se – togs fram. År 2016 förnyades konceptet och en tredje omgång av kampanjen genomfördes i december samma år. Facebook och Instagram lades då till som kanaler.

Kampanjen har haft tre mål:

- Skapa förståelse för vad som är farligt med användandet av kommunikationsutrustning vid bilkörning.
- Förändra inställning och förhållningssätt till användandet av kommunikationsutrustning vid bilkörning.
- Förändra beteende vid användandet av kommunikationsutrustning vid bilkörning.

De utvärderingar som genomförts inom ramen för kampanjen visar att

- omkring 95 procent av respondenterna har uppfattat korrekt budskap
- kampanjen har uppskattats av alla åldrar i spannet 18-75 år

³⁴ Med rattsurfa har här avsetts all olämplig användning av kommunikationsutrustning under körning. Begreppet finns numera med i Svenska akademins ordlista, med en delvis annan definition.

- mer än 70 procent av respondenterna i samtliga åldersgrupper anger till mer än 70 procent att kampanjen varit trovärdig, seriös, informativ och underhållande
- man i och för sig tycker att det är dumt att rattsurfa både före och efter kampanjen, attityderna har inte förändrats nämnvärt, men det har kunnat konstateras att en beteendeförändring har skett så att rattsurfningen har minskat efter kampanjen
- mer än hälften av de som sett eller hört kampanjen 2016, uppger att de minskat sitt rattsurfande eller helt slutat rattsurfa. Omräknat till hela riket skulle det innebära att 16 procent eller cirka 830 000 personer minskat eller helt slutat med sitt rattsurfande. Det är ett bättre resultat än de båda föregående årens utvärderingar.

Under de tre senaste åren har kännedomen om gällande lagstiftning ökat stadigt lite i taget. Sammanfattningsvis har de tre målen uppnåtts. Under kampanjen har 15,4 miljoner unika webbläsare visat kampanjmaterialet och 98 procent av målgruppen 18-45 år har haft möjlighet att se kampanjen. Detta är en mycket bra räckvidd i de här sammanhangen. Eftermätningen visar att 55 procent av respondenterna i åldern 18-30 år och 39 procent av de i åldern 31-45 år har svarat att de har observerat kampanjen.

Punktinsatser är inte särskilt effektiva för att åstadkomma beteendeförändringar. De genomförda mätningarna sedan 2014 visar att medvetenheten om riskerna med att rattsurfa lever kvar en kort tid efter kampanjen men planar ut efter någon månad. Det krävs uthållighet och upprepning över tid för att hålla riskmedvetenheten levande.

Sammanfattningsvis kan sägas att de allra flesta som deltagit i undersökningen tycker att det är både farligt och dumt att rattsurfa, normen är alltså ganska stark. Paradoxalt nog uppger ändå många att de rattsurfar. Av responsen i sociala medier att döma, kan man dra slutsatsen att normen gällande rattsurfning inte är lika stark som den gällande rattfylleri. Mycket arbete återstår. För att informationskampanjer ska ha mer långsiktig effekt krävs upprepning av budskapet utan för långa intervall mellan kampanjerna. Även med så täta intervall som ett år tenderar beteendet att återgå till det ursprungliga, men med vilka tidsintervall informationskampanjer bör upprepas är svårt att ange exakt.

6.3 Förändring av grundutbildning till förare

Åtgärdsbeskrivning

”Transportstyrelsen kommer under 2014 att starta ett samverkansprojekt med förarutbildningsbranschen i syfte att få ”Introduktionsutbildningen”, ”Riskettan” och ”Risktvåan” att bättre hänga samman i innehåll och undervisning och därmed öka möjligheten att ytterligare påverka förare att använda kommunikationsutrustning på ett sätt som inte inverkar menligt på förandet av fordonet.”

Bakgrund till åtgärden

Ett sätt att nå ut till alla framtida förare av motordrivna fordon är i körkortsutbildningen för klass B, C och D. Ett viktigt tillfälle att skapa insikt om risker bland bilförare är därför körkortsutbildningen. I dagens utbildning ingår moment om risker med användning av mobiltelefon i den obligatoriska riskutbildningen, men mer kan och bör göras. I de samtal som fördes mellan förarutbildningsbranschen och Transportstyrelsen 2013 framkom att förarutbildningen inte utnyttjats tillräckligt för att motverka risker med användning av mobiltelefon eller annan kommunikationsutrustning under körning. Ett problem är att introduktionsutbildningen för privat övningskörning³⁵, och riskutbildningen för behörighet B³⁶ inte hänger samman tillräckligt väl i innehåll och undervisning. Ett sätt att komma tillrätta med detta är att utveckla föreskrifterna för utbildningen så att de på ett bättre sätt stämmer överens innehållsmässigt. Innehållet bör också förändras så att det innefattar moment som specifikt behandlar riskerna med att använda kommunikationsutrustning vid framförande av fordon.

Åtgärdens genomförande och effekt/resultat

Transportstyrelsen påbörjade under hösten 2014 en förstudie som syftade till att analysera och utreda behovet av en utveckling av innehållet i föreskrifterna för riskutbildning för behörighet B. Förstudien genomfördes i samråd med förarutbildningsbranschen och avslutades vid årsskiftet 2015/2016.

Förstudien resulterade i ett förslag om att ett befintligt delmål i riskutbildning del 1 breddas så att begreppet ”kommunikationsutrustning” läggs till så att undervisningen kan breddas mot distraktionsproblematiken. I

³⁵ TSFS 2010:127, Transportstyrelsens föreskrifter om introduktionsutbildning för privat övningskörning, behörighet B.

³⁶ TSFS 2012:40, Transportstyrelsens föreskrifter om riskutbildning för behörighet B.

riskutbildning del 2 föreslogs att eleven ska få uppleva och få kännedom om risker vid ouppmärksamhet och distraktion och då ska mobiltelefon eller annan kommunikationsutrustning ingå. Även introduktionsutbildningen föreslogs få ett nytt delmål så att information om risker förknippade med att använda mobiltelefon och annan kommunikationsutrustning vid körning kan uppmärksammas.

Föreskriftsarbetet för riskutbildningen påbörjades i början av 2017. I arbetet ingår att beskriva problemet, nyttan och riskutbildningens effekter. Arbetet kan leda fram till ett initieringsbeslut som därefter kan resultera i ett remissförslag på förändringar. Inget datum för själva implementeringen finns i dagsläget. Översynen av föreskriften för introduktionsutbildningens kommer preliminärt att ske under 2018. Därefter kan förändringarna av föreskrifterna och därmed innehållet i riskutbildningarna och introduktionsutbildningen ske. Inga effekter eller resultat kan således iaktas ännu. Processen att se över och förändra föreskrifter är komplex och tar tid.

6.4 Utökat innehåll i grund- och fortbildningen till yrkesförarkompetens

Åtgärdsbeskrivning

”Transportstyrelsen föreslår att innehållet i grund- och fortutbildningen till yrkeskompetensbevis utökas med syfte att inkludera ett moment angående hur man i relation till sin yrkesutövning bör använda mobiltelefon och annan kommunikationsutrustning i utbildningen. Transportstyrelsen kommer därför att utreda om en sådan förändring kan initieras ensidigt av Sverige och införas i bilagan till förordningen (2007:1470) om yrkesförarkompetens. Om det är möjligt kommer Transportstyrelsen att lämna ett förslag till regeringen att göra så.”

Bakgrund till åtgärden

Yrkesförare måste genomgå en utbildning för att få ett yrkeskompetensbevis. Kravet innefattar både grundutbildning och återkommande fortbildning och innehåller moment som fokuserar på trafiksäkerhet. Under Transportstyrelsens arbete med regeringsuppdraget 2013 framkom synpunkter om att det bör övervägas att se över innehållet i utbildningen i syfte att inkludera ett moment om riskerna med att använda mobiltelefon och annan kommunikationsutrustning. Transportstyrelsen ansåg då att detta skulle kunna vara en lämplig åtgärd som minskar riskerna för yrkesförare som använder mobiltelefon och annan kommunikationsutrustning i samband med körningen. Inom ramen för uppdraget var det dock inte möjligt att göra

några djupare analyser om möjligheterna till detta. Den åtgärden som vidtogs blev därför att, i särskild ordning utreda om det är lämpligt att genomföra denna ändring och om det kan ske med hänsyn till gemenskapsrätten mot bakgrund av att det blir fråga om särkrav i förhållande till nu gällande EU-direktiv.

Åtgärdens genomförande och effekt/resultat

I dagsläget har innehållet i utbildningarna inte utökats eller förändrats. Innehållet i en grund- eller fortbildning för yrkesförarkompetens regleras genom förordningen om yrkesförarkompetens och i bilagan till förordningen.³⁷ Bilagan är införd i lika lydelse från EU-direktivet 2003/59/EG som ligger till grund för de internationella kraven på yrkesförarkompetens för gods- och lastbilsförare.

Transportstyrelsen har väntat med att undersöka om det går att ändra bestämmelserna. Orsaken till detta är att kommissionen i oktober 2015 aviserade att de ämnen och mål en utbildning för yrkesförarkompetens ska omfatta, kommer att ses över. EU-kommissionen har nu tagit fram förslag till ändring i direktiv 2003/59/EG (om yrkesförarkompetens) som ännu inte är beslutat. Ändringarna rör bland annat anpassning av kunskaperna kopplat till trafiksäkerhet såsom risker i trafiken. Därför föreslås att bilagan till förordningen uppdateras. När förslaget till ändringsdirektiv är beslutat, något som troligen sker innan halvårsskiftet 2017, ska direktivet införas i svensk rätt. Därefter kan anpassning till svensk rätt ske.

6.5 Körprov för taxiförarlegitimation

Åtgärdsbeskrivning

”Transportstyrelsen kommer att följa upp de föreslagna förändringarna om ett nytt moment i körprovet för taxiförarlegitimation, där förarprövaren ska ange ett mål som den sökande ska ta sig till. Han eller hon får då ta hjälp av karta eller tekniskt hjälpmedel (GPS). I provet föreslås även ändringar från ”justering av reglage” till ”användning av teknisk utrustning på ett trafiksäkert sätt”. Utifrån uppföljningen avser Transportstyrelsen att eventuellt återkomma till regeringen med förslag på ytterligare åtgärder då det gäller taxiförarens yrkeskompetens.”

³⁷ Förordning (2007:1479) om yrkesförarkompetens.

Bakgrund till åtgärden

För att erhålla taxiförarlegitimation finns ingen obligatorisk grund- eller fortbildning. Detta innebär att det för denna yrkesgrupp saknas ett naturligt utbildningstillfälle för att behandla riskerna med att använda mobiltelefon eller annan kommunikationsutrustning under körning. Blivande taxiförare avlägger skriftligt prov i yrkeskompetens och körprov för taxiförarlegitimation. Proven är i dag den enda möjlighet som finns att pröva kunskaper och körförmåga inom området.

Transportstyrelsen genomförde under 2013 en översyn av taxiförarkompetensen³⁸ och i taxidelen av regeringsuppdraget ”Uppdrag att redovisa fördjupade analyser om regelefterlevnaden inom yrkestrafiken på väg” föreslogs att det införs ett nytt moment i körprovet för taxiförarlegitimation där förarprovaren ska ange ett mål som den sökande ska ta sig till. Den sökande får ta hjälp av karta eller tekniskt hjälpmedel (GPS). Dessutom föreslogs att kravet i provet om ”justering av reglage” skulle ändras till ”användning av teknisk utrustning på ett trafiksäkert sätt”. Det var Transportstyrelsens förhoppning att denna förändring skulle innebära att användningen av teknisk utrustning aktualiserades ytterligare i de kommande körproven för taxiförarlegitimation.

Åtgärdens genomförande och effekt/resultat

Från och med den 1 januari 2015 infördes ovan föreslagna moment i körprovet för taxiförarlegitimation genom en ändring av Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (TSFS 2014:63) om körprov för taxiförarlegitimation. Enligt Trafikverket, som svarar för förarproven, genomfördes under 2015 totalt cirka 7 500 stycken körprov för taxi och av dessa blev cirka 3 000 prov godkända. Under 2016 genomfördes knappt 9 000 körprov för taxi varav nästan 3 500 prov blev godkända. Därmed kan konstateras att drygt 60 procent underkändes vid proven. Det är oklart hur många av dessa som underkändes på grund av brister i hanteringen av tekniska hjälpmedel.

Transportstyrelsen har inte återkommit till regeringen med förslag på ytterligare åtgärder avseende taxiförarens yrkeskunnande.

Sedan de nya momenten i körprovet infördes har mer än 6 500 personer visat att de kan hantera karta eller teknisk utrustning i samband med körning i trafik. Det är svårt att med säkerhet överföra denna information till

³⁸ Transportstyrelsen. *Uppdrag att redovisa fördjupade analyser om regelefterlevnaden inom yrkestrafiken på väg*; Transportstyrelsen, *Taxiverksamheten som helhet*. Delredovisning av regeringsuppdrag N2013/2816/TE. 2014-02-28. TSV 2013-2006.

hanteringen av mobiltelefoner och annan kommunikationsutrustning, men det ger indikationer om att dessa personer på ett lämpligt sätt vid körprovet har hanterat sådan eller likartad utrustning i samband med körning i trafik.

Både Transportstyrelsen och Trafikverket kan konstatera att det finns möjlighet att justera hur proven för taxiförare kan genomföras för att på ett ännu bättre sätt mäta blivande taxiförarens förmåga att i trafik hantera teknisk utrustning. Myndigheterna kommer att ha en fortsatt dialog i frågan för att se hur förarprovet för taxiförarlegitimation ytterligare kan utvecklas.

6.6 RättsPM och allmänt råd om tillämpning

Åtgärdsbeskrivning

”Transportstyrelsen kommer att ta initiativ till dialog med polis och åklagare i fråga om tillämpningen av den nya trafikregeln i deras verksamhet samt att följa och analysera hur rättspraxisen utvecklas. Transportstyrelsen kan bidra till Åklagarmyndighetens arbete med RättsPM om tillämpningen av regeln. Transportstyrelsen kommer också att överväga om att besluta om allmänna råd gällande tillämpning av bestämmelserna i trafikförordningen. ”

Bakgrund till åtgärden

Innebörden av begreppet ”menligt” i förordningstexten har ända sedan förslaget till bestämmelsen togs fram och beslutades varit föremål för diskussion både hos företrädare för olika branscher och myndigheter och även i media. Uppfattningen om begreppets innebörd varierar. Vissa anser att det försvårar kontrollen av regelefterlevnaden medan andra anser att det förenklar för myndigheter, företag och enskilda förare då skrivningen inte förbjuder användandet av mobiltelefon eller annan kommunikationsutrustning under körning utan att det är det vårdslösa användandet som förbjuds. Det som försvårar är att det är svårt att konkretisera ”menligt” i praktisk tillämpning. Uppfattningen har redan från början varit att en konkretisering av begreppet behövdes utifrån flera perspektiv. Exempelvis är tolkningen av begreppet grunden för om polisen rapporterar en förare, om en åklagare åtar och hur domstolen senare dömer. Transportföretag, utbildare och enskilda förare ansågs behöva hjälp att förstå lagstiftarens intentioner så att de har en möjlighet att införliva synsättet i riktlinjer, kommunicera detta till sina förare, utveckla utbildningen kring frågan et cetera.

Inom Åklagarmyndigheten finns så kallade kontaktåklagare som ansvarar för olika frågor. Dessa åklagare skriver så kallade RättsPM.³⁹ Syftet med en RättsPM i detta fall var att den skulle bidra till att åklagarnas bedömning och argumentation i domstol kan göras mer enhetlig över hela landet. En RättsPM skulle också hjälpa polisen i deras bedömning av om en förare ska rapporteras eller inte. I framtagandet av en sådan promemoria skulle Transportstyrelsen kunna bistå vid förfrågan från Åklagarmyndigheten.

Transportstyrelsen har också möjlighet att besluta allmänna råd till den aktuella bestämmelsen i trafikförordningen.⁴⁰ De allmänna råden kan ge generella rekommendationer om tillämpningen av den aktuella bestämmelsen. Råden är inte bindande men skulle kunna underlätta tillämpningen dels för de rättsvårdande myndigheterna, dels i utbildningen av nya förare och dels för de förare av motordrivna fordon som ska förstå bestämmelsen och sedan följa den i praktiken. Transportstyrelsen avsåg därför att, efter att ha följt rättspraxis från de allmänna domstolarna i fråga om överträdelser av den aktuella bestämmelsen i trafikförordningen, initiera ett arbete i syfte att om möjligt besluta allmänna råd om en lämplig tillämpning av bestämmelsen.

Åtgärdens genomförande och effekt/resultat

Som framkommit i den utvärdering som gjorts inom ramen för detta regeringsuppdrag har ingen tillräckligt tydlig rättspraxis utvecklats inom området. Totalt finns endast knappt 200 ärenden där fordonsförare fått ett strafföreläggande eller dom efter att ha brutit mot bestämmelsen och ytterst få mål har drivits av åklagare i högre instans. Inget mål har prövats av Högsta Domstolen. Detta har inneburit svårigheter för Åklagarmyndigheten att formulera RättsPM och för Transportstyrelsen att besluta om allmänna råd om en lämplig tillämpning av bestämmelsen, men behovet av RättsPM och allmänna råd kvarstår.

Sedan den nya förordningstexten trädde i kraft i december 2013, har cirka 80 personer per år rapporterats för överträdelser av den aktuella bestämmelsen. Det är möjligt att det faktum att det i tillämpningen kan vara svårt att avgöra vad som är ”menligt” kan ha bidragit till att överträdelser inte rapporterats i större utsträckning än vad som blivit fallet.

³⁹ <http://www.aklagare.se/Dokumentsamling/RattsPM1/>

⁴⁰ I 1 § författningssamlingsförordningen (1976:725) definieras allmänna råd som ”sådana generella rekommendationer om tillämpningen av en författning som anger hur någon kan eller bör handla i ett visst hänseende”. Det behövs inget särskilt bemyndigande för att en myndighet skall få besluta allmänna råd på sitt område (Prop. 1983/84:119 s. 24).

6.7 Finansiella incitament

Åtgärdsbeskrivning

”Transportstyrelsen kommer att utreda möjligheten att använda finansiella incitament i syfte att öka säkerheten vid användandet av mobiltelefon och annan kommunikationsutrustning av förare vid färd på väg och återkomma till regeringen med slutsatser och eventuella förslag till åtgärder.”

Bakgrund till åtgärden

Information, lagar och regler, övervakning och sanktioner är vanliga sätt för staten att påverka förarens beteende. För att få en långsiktig effekt av en reglering behöver denna kombineras med andra typer av åtgärder. En typ av åtgärd är finansiella incitament som skatter, differentierade försäkringspremier, avgifter och subventioner. Transportstyrelsen bedömde att sådana åtgärder tillsammans med övriga lämnade förslag skulle kunna ha god effekt. Incitament som nämndes var till exempel lägre förmånsbeskattning av tjänstebilar med säkerhetsstödande kommunikationsutrustning (t.ex. intelligent stöd för hastighetsanpassning⁴¹ och trötthetsvarnare), en kombination av pricksystem kopplat till körkortet och försäkringspremiesättningen samt statsbidrag vid köp av fordon utrustad med säkerhetsstödande kommunikationsutrustning.

Åtgärdens genomförande och effekt/resultat

Transportstyrelsen har bland annat på grund av frågans komplexitet inte haft möjlighet att inleda några närmare utredningar vad gäller de finansiella incitament som nämnts. Den typen utredningar kräver sannolikt mycket stora utredningsresurser.

För att kunna koppla finansiella incitament, exempelvis skatt eller premier av olika slag, till olika fordons utrustning krävs bland annat att uppgifter om varje fordons säkerhetsutrustning finns registrerade i vägtrafikregistret. Sådana uppgifter skulle även kunna användas av försäkringsbranschen när försäkringspremien för olika fordon räknas ut. Vägtrafikregistret har under de senaste åren varit föremål för flera genomgripande förändringar och uppdateringar vilket lett till hårda prioriteringar av nya förändringar eller tillkomst av uppgifter i registret. Ändringar i innehållet i registret och registrets användningsområden har också utretts av

⁴¹ Så kallad Lane Departure Warning, som är ett tekniskt system som varnar föraren om fordonet är på väg att överskrida körfältets linjemarkeringar.

vägtrafikregisterutredningen, men utan att detta lett till att några beslut i frågan fattats.

Att införa tekniska uppgifter om fordons säkerhetsutrustning i vägtrafikregistret skulle vara mycket tids- och resurskrävande. Insatsen måste ställas mot att den tekniska utvecklingen går mycket fort och nya system kommer sättas på marknaden löpande under kommande år. Det torde i så fall krävas en noggrann samhällsekonomisk analys av vilken teknisk information och vilka system som ska framgå i vägtrafikregistret och vilka som inte ska finnas med, kopplat till vilken säkerhetseffekt de förmodas ha.

Flera av de åtgärder som föreslogs utredas ryms inte enbart inom Transportstyrelsens ansvarsområde utan kräver ett brett samarbete med andra myndigheter, företag och organisationer. Förmodligen skulle vissa förslag till åtgärder inte gå att genomföra utan ändringar i befintlig lagstiftning.

Med hänsyn till den tekniska utvecklingen, inte minst genom introduktion av mer eller mindre automatiserad fordon, så införs fortlöpande fler och fler tekniska funktioner i fordonen som är avsedda att stödja föraren under körning. Konsekvensen av att åtgärden inte genomförts är förmodligen att det tar längre tid för fordon med ny säkerhetsutrustning att nå marknaden och att de incitament som skulle kunna stimulera till säkrare beteenden i trafiken inte blivit av alternativt försenats. Det är dock de närmaste åren viktigt att följa utvecklingen av vilka tekniska förarstödssystem som bilar utrustas med.

6.8 Gemensam plattform för erfarenhetsutbyte

Åtgärdsbeskrivning

”Transportstyrelsen kommer att initiera att det bildas en gemensam plattform för erfarenhetsutbyte med ett brett syfte; nämligen att bidra till säker användning av kommunikationsutrustning under framförande av fordon på väg. För Transportstyrelsen del kommer denna plattform att öka Transportstyrelsens kunskap om parternas syn på befintliga regler, behov av avreglering och styrelsens arbete med internationella standarder. Den ökade kunskapen kommer att förbättra och effektivisera Transportstyrelsens och andra aktörers arbete inom området.”

Bakgrund till åtgärden

Syftet med en gemensam plattform var att den skulle ge möjlighet för berörda aktörer att dela kunskap och ge varandra återkoppling på respektive verksamhet. Synergier skulle kunna uppstå då aktörerna utbyter information om olika produkter och tjänster. Exempelvis skulle arbetet med nationella och internationella regelverk och standarder kunna omprioriteras och anpassas som ett resultat av dessa dialoger. Tanken var att regelsättarna och de som är objektet för dessa regler skulle ha mycket att vinna på att utbyta synpunkter och diskutera effekter av varandras verksamhet. En gemensam plattform var också tänkt att bidra till en gemensam säkerhetskultur som är själva fundamentet för effektiv samverkan, som på sikt kan bidra till trafiksäkrare användning av mobiltelefon och övrig kommunikationsutrustning.

Åtgärdens genomförande och effekt/resultat

Åtgärder har inte genomförts. Orsaken till detta är att problematiken med trafikfarlig användning av kommunikationsutrustning under körning bör kunna diskuteras i redan existerande fora, vilket också har skett. Samverkan med berörda myndigheter pågår kontinuerligt i olika projekt och konstellationer som till exempel Drive Me, Gruppen för Nationell Samverkan–väg (GNS Väg) och även arbetsgrupper inom United Nations Economic Commission for Europe (UNECE).⁴² Även om inte en ny samverkansarena etablerats så pågår en ständig diskussion om problemet kring förardistraktion kopplat till användandet av mobiltelefoner och andra typer av kommunikationsutrustning.

6.9 Följa utvecklingen av trafikfarlig användning av kommunikationsutrustning under körning

Åtgärdsbeskrivning

”Transportstyrelsen avser att följa utvecklingen av trafikfarlig användning av kommunikationsutrustning under körning på väg och vid behov återkomma till regeringen med förslag på ändringar i det regelverk som reglerar användningen.”

⁴² <http://www.testsitesweden.com/node/11037>; <http://www.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/samarbete-med-branschen/samarbeten-for-trafiksakerhet/gruppen-for-nationell-samverkan-inom-trafiksakerhetsområdet-gns-vag/>; <http://www.unece.org/info/ece-homepage.html>.

Bakgrund till åtgärden

Kartläggning av användning av kommunikationsutrustning under körning på väg kräver ett angreppsätt där flera faktorer studeras och vägs samman. Den uppföljningsmodell som Transportstyrelsen avsåg använda utgick från att via ett antal indikatorer inhämta kunskap om utvecklingen över tid. De indikatorer som var tänkta att följas upp var antalet lagförda överträdelser av 4 kap. 10 e § trafikförordningen, trafikanternas inställningar/attityder till exempel mobilanvändning och trafikförseelser samt trender inom kommunikationsteknik. Avsikten var att avgöra om användningen av kommunikationsutrustning i fordon förändras över tid och möta eventuell förändring med information, utbildning och ändringar i det regelverk som reglerar användningen.

Åtgärdens genomförande och effekt/resultat

Inom ramen för den ordinarie omvärldsbevakningen och mer specifik verksamhet, såsom Sluta Rattsurfa-kampanjen, har det framgått att det inte skett några dramatiska förändringar inom området. Av det skälet har det inte tagits några kontakter med departementet. Framtagande av en systematisk uppföljningsmetod har därför inte heller prioriterats i myndighetens planering.

Bedömningen är att den ordinarie omvärldsbevakningen och mätningarna i samband med Sluta Rattsurfa-kampanjen, har varit tillräcklig för att få kunskap om utvecklingen av trafikfarlig användning av kommunikationsutrustning under körning. Särskilt med tanke på den korta period som gått mellan föregående regeringsuppdrag (2013) och nuvarande regeringsuppdrag (2016) .

Inom ramen för detta uppdrag har en enkät med syfte att bland annat undersöka omfattningen av och förarnas inställning till användandet genomförts. Även en mätning av användandet har gjorts. En beskrivning av metod och resultat från dessa undersökningar återfinns i kapitel 4.

Utifrån vad som framkommit i denna utredning föreslås dock att en mer systematisk uppföljning bör ske och att de nu genomförda mätningarna bör kunna utgöra grunden för fortsatta mätningar.

6.10 Slutsatser

Sammantaget kan konstateras att vissa av de planerade åtgärderna har genomförts eller initierats, medan andra inte påbörjats.

Informationsinsatsen i form av Sluta rattsurfa-kampanjen har genomförts i tre omgångar sedan 2014. Utvärderingarna visar att kampanjen har haft effekt på trafikanternas beteende. Mer än hälften av de som sett eller hört kampanjen har uppgett att de minskat eller helt slutat att rattsurfa, men effekterna har varit kortvariga. Detta visar på vikten av att liknande kampanjer görs mer återkommande.

Föreskriftsarbetet för riskutbildningen, där en del handlar om att tydligare lyfta in distraktionsproblematiken, är påbörjat. En översyn av introduktionsutbildningen är planerad att starta efter att arbetet med föreskrifterna för riskutbildningen har avslutats.

Innehållet i grund- och fortbildning för yrkesförarkompetens har inte ändrats. Innehållet regleras genom ett EU-direktiv som för närvarande håller på att ses över. Ett beslut om förslag till ändringsdirektiv kommer sannolikt att fattas vid halvårsskiftet 2017. Därefter kan eventuell anpassning till svensk rätt ske.

Transportstyrelsen har haft samtal med Trafikverket vad gäller möjligheterna att i körprovet för taxi hantera frågan om användandet av teknisk utrustning. Det konstateras att det finns möjlighet att justera proven för att bättre tillmötesgå detta behov. Myndigheterna kommer att ha en fortsatt dialog i frågan.

RättsPM och allmänna råd har ännu inte tagits fram. Orsaken är främst att det krävs en rättspraxis inom området för att formulera dessa tillämpningsanvisningar, något som bedöms ta lång tid då det krävs en viss mängd rättsfall som underlag. Behovet av både RättsPM och allmänna råd kvarstår dock, inte minst med tanke på bestämmelsens formulering där innebörden av begreppet menligt uppfattas som besvärande oprecist. Det är således viktigt att både Transportstyrelsen, som utformar allmänna råd, och Riksåklagaren, som beslutar om RättsPM, fortsatt bevakar frågan.

Förslagen om att via finansiella incitament påverka förarnas beteenden och snabbare få ut bilar med den senaste säkerhetstekniken på marknaden är något som Transportstyrelsen fortsatt anser vara lämpligt. Frågan är mycket komplex och kräver stora utredningsresurser. För att kunna koppla finansiella incitament till olika fordons utrustning krävs dessutom att uppgifter om fordons säkerhetsutrustning finns registrerade i vägtrafikregistret, något som i dagsläget inte är möjligt.

Det är viktigt att följa utvecklingen av trafikfarlig användning av mobiltelefon och kommunikationsutrustning över tid. Uppföljning av omfattningen av användandet av mobiltelefon och annan kommunikationsutrustning har skett inom Sluta rattsurfa-kampanjen. I övrigt har ingen uppföljning skett. Att med hjälp av registerdata kartlägga, följa och analysera den trafikfarliga användningen av mobiltelefon och annan kommunikationsutrustning är i dag inte möjligt på grund av befintlig lagstiftning. Som framgår av kapitel 7.2.2 avser Transportstyrelsen att i fortsättningen följa denna utveckling.

7. Förslag till ytterligare åtgärder

Utifrån de sammantagna resultaten från genomförda kartläggningar, utvärderingen av tidigare identifiering av lämpliga åtgärder och utvärderingen av den införda bestämmelsen, kan konstateras att det finns behov av ytterligare åtgärder inom området. I detta kapitel redovisas de åtgärder som Transportstyrelsen anser bör vidtas. Förslagen omfattar såväl åtgärder för att minska det trafikfarliga användandet av mobiltelefon och kommunikationsutrustning under körning som åtgärder för att minska konsekvenserna av distraktion.

7.1 Inledning

Det är tydligt att inte en enskild åtgärd kan lösa problematiken kring det trafikfarliga användandet av mobiltelefon och andra typer av kommunikationsutrustning under körning. Det handlar om ett komplext problem som kräver en kombination av åtgärder inom en rad olika områden för att få effekt. Vissa åtgärder kan till och med vara beroende av att andra åtgärder faktiskt genomförs. Det behövs ett systemorienterat angreppssätt där åtgärder inte enbart riktas mot trafikanten utan även mot andra aktörer på olika nivåer i samhället som kan påverka utformningen och användningen av vägtransportssystemet.

Det är också viktigt att ha ett kort- och ett långsiktigt perspektiv när diskussioner kring åtgärder förs. På lång sikt ser Transportstyrelsen att det är teknikutvecklingen och förbättringar av infrastrukturen som minskar faran med användningen av kommunikationsutrustning under färd, men till dess att detta blivit verklighet behövs mer närtida åtgärder och teknikutvecklingen kan behöva styras utifrån ett trafiksäkerhetsperspektiv.

I och med att det krävs en kombination av åtgärder inom olika områden blir också en rad olika aktörer berörda eller ansvariga för att genomföra åtgärderna. Vissa av åtgärderna ankommer på Transportstyrelsen att genomföra. Dessa åtgärder beskrivs mer ingående. Flera av de åtgärder som föreslås i detta kapitel hamnar dock utanför Transportstyrelsens ansvarsområde och kommer därför att beskrivas mer övergripande. De åtgärder som ankommer på andra att genomföra kan kräva närmare utredning i särskild ordning av lämplig aktör.

Åtgärderna delas i detta kapitel in i följande områden.

- forskning och kunskapsutveckling
- teknikutveckling och styrmedel för implementering
- rättstillämpning
- finansiella incitament
- information och utbildning

7.2 Åtgärder inom området forskning och kunskapsutveckling

7.2.1 Generella behov av forskning och kunskapsutveckling

Som redan nämnts har vi att göra med ett komplext problem där forsknings- och kunskapsbehovet är otillfredsställande. Att distraktion är en bidragande orsak till olyckor är klart men hur stort problemet är med den distraktion som användandet av mobiltelefon och annan kommunikationsutrustning kan resultera i vet vi mindre om.

Som framgår av de kartläggningar som genomförts inom ramen för uppdraget finns det ett stort behov av grundläggande kunskap om ouppmärksamhets- och distraktionsproblemets omfattning i olyckor. Denna typ av data skulle behövas för att kunna kvantifiera ouppmärksamhets- och distraktionsproblemets storlek som de kommer till uttryck i verkliga trafikolyckor. Detta är dock behäftat med en rad olika problem. I Strada finns viss information men vi vet inte hur stora mörkertalen är och det är också svårt att veta hur tillförlitliga uppgifterna är.

Det görs heller inte någon rutinmässig insamling av uppgifter om användandet av mobiltelefon i Trafikverkets djupstudier av dödsolyckor. Även en sådan insamling skulle vara problematisk och det är tveksamt hur tillförlitliga de uppgifter som en sådan insamling skulle resultera i är. Dessa källor är sannolikt, var för sig, inte helt tillförlitliga för att dra några slutsatser ifrån. Det är dock möjligt att dessa uppgifter tillsammans med annan information om till exempel självrapporterad användning via enkäter och empiriska mätningar av användandet sammantaget kan bidra till nyttig information. Enligt Trafikverkets djupstudieutredare skulle ett arbetssätt där möjlighet ges att kontrollera detta mera systematiskt vara en viktig pusselbit för att beskriva problembilden i dödsolyckor. Här blir förstås också frågan kring operatörers lagring av data avgörande. Både förutsättningarna för att samla in uppgifter via Strada och via Trafikverkets djupstudier bör undersökas.

Även data för att öka kunskapen om exponering i trafik för olika ouppmärksamhets- och distraktionsrelaterade aktiviteter behövs. Det är också av intresse att få bättre kunskap om hur förare anpassar sin körning vid användandet av till exempel mobiltelefon och hur förarens beteende förändras beroende på vilken typ av användande/hantering som utförs. Det är också tydligt att det behövs en allmänt vedertagen definition och teoribildning kring vad som menas med distraktion. Då detta i dagsläget saknas är det svårt att relatera och jämföra de forskningsstudier som görs inom området.

För att Transportstyrelsen ska kunna göra kartläggningar och analyser i exempelvis frågor som rör vilka åtgärder som bäst främjar eller förhindrar vissa beteenden, måste myndigheten ha tillgång till och möjlighet att bearbeta data. Detta hindras i dag av olika lagstiftningar såsom vägtrafikregisterlagstiftningen och integritetsskyddslagstiftningen. Hur dessa hinder kan undanröjas, samtidigt som till exempel den personliga integriteten, som lagstiftningen är till för att skydda, inte kränks är ett stort problem som behöver lösas. Då det pågår ett arbete inom Näringsdepartementet med att se över lagen om vägtrafikregister kommer Transportstyrelsen att under våren 2017 redogöra för de behov av förändringar som myndigheten har.

Uppgifter kopplade till människors körkortsinnehav är exempel på uppgifter som är svåra att komma åt för forsknings- och utvecklingsändamål. Till exempel skulle ett målinriktat och systematiskt arbete för att använda körkortsingripanden på ett ur trafiksäkerhetssynpunkt träffsäkert sätt vara betjänt av både statistik i sig och statistiska analyser över trafiköverträdelser och trafikbrott, relationen mellan olyckor och överträdelser/brott och effekten av körkortsingripanden. Eftersom dessa uppgifter är en del av vägtrafikregistret, bör även detta ingå i den översyn som Näringsdepartementet nu gör och som nämns ovan.

I forsknings- och uppföljningssyfte, kopplat bland annat till effekter av olika tekniska stödsystem, behövs information om vilka system som ett fordon är utrustat med. Om sådan information fanns att tillgå via vägtrafikregistret skulle den till exempel kunna kopplas till Strada-data för att utreda systemens effekter på trafiksäkerheten. Sådana utvärderingar kan bland annat vara ett viktigt underlag för Sveriges arbete med utveckling av de tekniska regelverken för fordon. Om information om fordonets tekniska stödsystem fanns tillgänglig, skulle de även kunna användas av fordonsägaren i syfte att påvisa ett innehav av en ”säker bil” som till exempel skulle kunna nyttjas för att få sänkta premier hos försäkringsbolagen. Även denna del behöver hanteras inom ramen för tidigare nämnd översyn av lagstiftning.

Ytterligare ett problem är att forskningsstrukturen inte fungerar optimalt för de kunskapsbehov som finns inom trafikområdet. Den långsamma forskningsprocessen har svårt att hålla jämna steg med den snabba teknikutvecklingen. Problemägande och forskningsfinansiering är åtskilda. Möjliga åtgärder är koordinerade tvär- och mångvetenskapliga satsningar, satsningar för gemensamt utförande av akademi och/eller näringsliv och/eller myndigheter och öronmärkta pengar som dels kan sökas i konkurrens, dels placeras på forskningsinstitutioner eller myndigheter för utförande. Vissa av nämnda åtgärder skulle kunna innebära att processen snabbades på och att den långsamma publiceringsprocessen inte påverkade kunskapsutbredningen i lika stor utsträckning som nu.

7.2.2 Uppföljning av utvecklingen av användande och rättstillämpning

Transportstyrelsen bör återkommande följa utvecklingen av användandet av mobiltelefon och annan kommunikationsutrustning under färd.

Bakgrund

För att kunna ta reda på om användningen av mobiltelefon och andra typer av kommunikationsutrustning under körning förändras över tid måste data och annan typ av information kontinuerligt samlas in. De insamlade uppgifterna kan dels användas för att ge en indikation på åtgärders eventuella effekter, dels utgöra underlag för att föreslå ytterligare åtgärder.

Inom ramen för detta uppdrag har en enkät med syfte att bland annat undersöka omfattningen av och förarnas inställning till användandet genomförts. Även en mätning av användandet har gjorts. En beskrivning av metod och resultat från dessa undersökningar återfinns i kapitel 4.3. De genomförda mätningarna bör kunna utgöra grunden för upprepade mätningar. Förutom denna typ av data behöver data om antal lagförda trafikbrott enligt 4 kap. 10 e § trafikförordningen samlas in från Brå och Åklagarmyndigheten. Även uppgifter om antalet körkortsingripanden hos Transportstyrelsen i ärenden där misstanke om brott eller konstaterat brott mot 4 kap. 10e § trafikförordningen bör sammanställas kontinuerligt. Mätningarna tillsammans med uppgifter om antal lagförda brott och ärenden hos Transportstyrelsens körkortsavdelning, bör sammantaget ge en bild dels av utvecklingen av förarens användande av mobiltelefon och annan kommunikationsutrustning, dels av utvecklingen av rättstillämpningen inom området.

Genomförande

Transportstyrelsen avser att fram en plan för hur, när och i vilken omfattning mätningarna ska genomföras.

Den mätning som genomförts inom ramen för uppdraget är den första i sitt slag och visade sig vara behäftad med vissa svårigheter och begränsningar. Möjligheterna att hantera dessa begränsningar och de kostnader som det skulle innebära behöver därför ställas mot nyttan av att genomföra en sådan mätning.

Enkäten är relativt enkel att genomföra men kräver resurser. Beräknad kostnad för att genomföra en återkommande enkät (inkl. rekrytering, utskick, insamling och analys) är cirka 270 000–300 000 kronor. Insamling av uppgifter från Brå och Åklagarmyndigheten kräver inga extra resurser från Transportstyrelsen.

Hanteringen av ärenden hos körkortsavdelningen, i syfte att undersöka tillämpningen av lagen, skulle dock bli mer omfattande och relativt resurskrävande. På grund av lagstiftningen kring registerhållning med mera går det inte att i Transportstyrelsens system identifiera de fall där körkortsärenden startats på grund av misstanke om brott eller konstaterat brott mot 4 kap. 10 e § trafikförordningen. Begränsningarna i möjligheterna att använda befintliga register och ärendehanteringssystem för uttag och bearbetning av data har beskrivits ovan och insatsen blir beroende av hur stora resurser myndigheten har möjlighet att avsätta för ändamålet, eftersom omfattande manuella insatser krävs.

7.2.3 Undersöka möjligheterna att samla in information om mobiltelefonanvändning vid olyckor rapporterade i Strada

Transportstyrelsen bör undersöka möjligheterna att förbättra insamlingen av information om användning av mobiltelefon och annan kommunikationsutrustning vid olyckor rapporterade till Strada.

Bakgrund

Det finns ett behov av information och kunskap om eventuella samband mellan förekomst av personskadeolyckor och användandet av mobiltelefon och andra typer av kommunikationsutrustning, men det är inte möjligt att i dagsläget med hjälp av uppgifter från olycksdatabasen Strada dra några slutsatser om huruvida det finns några sådana samband. Informationen i de olycksbeskrivningar som finns i Strada om till exempel

mobiltelefonanvändning har dock ett värde som komplement till annan information. Den bidrar till exempel till att avgöra om detta är ett trafiksäkerhetsproblem som ökar eller minskar över tid.

Genomförande

För att få mer kunskap via olycksrapporteringen i Strada kan man tänka sig två tillvägagångssätt. Det ena skulle vara att vittnesmålen om användandet ökar och det andra att sökbarheten i Strada ökar. Vi kan rimligen inte påverka vad inblandade personer berättar för polis eller för sjukvård i någon större utsträckning men man kan uppmärksamma polisen och sjukvården på att efterfråga viss information. Framförallt kan detta göras genom att det ges utrymme åt frågor om användning av mobiltelefon i underlagen för olycksrapporteringen. Såväl polisen som sjukvården önskar hålla nere informationsmängden i sina underlag, främst med hänvisning till tidsbrist. Om information om användande av kommunikationsutrustning under färd är ett angeläget område får det värderas gentemot annan nyttig information från underlagen.

Det andra tillvägagångssättet – att öka sökbarheten i Strada – kan göras genom att Strada-rapportörer öronmärker rapporter som innehåller en viss information i olycksbeskrivningen. Det skulle kräva endast en mindre anpassning av programvara och databas men även detta kommer sannolikt att vara behäftat med vissa svårigheter.

Transportstyrelsen avser att undersöka detta vidare. Bland annat måste möjligheterna och konsekvenserna ställas mot eventuell nytta av en sådan insamling.

7.2.4 Djupstudier av dödsolyckor

Undersöka förutsättningarna för insamling av uppgifter inom ramen för Trafikverkets djupstudier

Inom ramen för Trafikverkets djupstudieverksamhet av dödsolyckor, samlar man i dagsläget inte rutinmässigt in uppgifter om användandet av mobiltelefon eller andra typer av kommunikationsutrustning, eftersom detta är behäftat med en rad svårigheter. En bedömning om det finns misstanke om att distraktion eller trötthet kan ha lett till olyckans uppkomst görs visserligen, men då även detta är mycket svårt att få vetskap om, är nyttan med att försöka utröna den exakta orsaken oftast begränsad och därmed inte heller en prioriterad fråga. Huvudsyftet med djupstudiearbetet är att

analysera de skadefövärrande aspekterna i den så kallade krockfasen och inte i lika hög utsträckning söka orsaker till olyckors uppkomst.

Polisen kan begära ut information från teleoperatörerna om användande av mobiltelefon vid olyckstillfället. Detta görs ytterst sällan då det krävs fängelse i minst två år i straffskalan för att polisen skall ha rätt att få tillgång till dessa uppgifter. Enligt Trafikverkets djupstudieutredare skulle ett arbetssätt där möjlighet ges att kontrollera information från teleoperatörer mera systematiskt vara en viktig pusselbit för att beskriva problembilden i dödsolyckor. Här blir förstås också operatörers lagring av data avgörande.

Det är viktigt att komma ihåg att även om det finns en stark misstanke om att mobiltelefon använts vid den sannolika tidpunkten för olyckan, behöver detta inte innebära att det lett till distraktion som i sin tur orsakat olyckan. Informationen ska därför inte betraktas som ett bevis för att användandet har orsakat olyckan. Informationen ska enbart användas för att bidra till möjligheten att på aggregerad nivå samla in information som kan belysa ett sannolikt trafiksäkerhetsproblem som vi i dagsläget har mycket begränsad kunskap om. Denna uppgift kan ge värdefull information på sikt om dödsolyckor där mobiltelefon sannolikt använts ökar eller minskar över tid.

Det finns ett behov av att se om, och i så fall i vilken omfattning, olycksstatistiken påverkas av användandet av mobiltelefon och andra typer av kommunikationsutrustning. Därför föreslår vi att förutsättningarna för att samla in denna typ av uppgifter inom ramen för djupstudieverksamheten bör undersökas.

7.3 Åtgärder inom området teknikutveckling och styrmedel för implementering

7.3.1 Transportstyrelsens internationella arbete

Transportstyrelsen bör fortsätta utveckla en tydlig övergripande strategi för det internationella arbetet. Detta för att identifiera de frågor som i ett helhetsperspektiv är viktiga för Transportstyrelsens arbete med distraktionsproblematiken.

Transportstyrelsen bör verka för att man internationellt på sikt tar fram riktlinjer för teknik som kan vara distraherande och som brukas av föraren i fordon.

Bakgrund

Transportstyrelsens internationella arbete sker i en stor mängd grupper, forum och organ. Det är tydligt att i många olika grupperingar berörs frågor som direkt eller indirekt har koppling till distraktion och det innebär att det kan vara svårt att med ett helhetsperspektiv se hur specifika detaljfrågor påverkar hela trafiksäkerhetsarbetet.

Tekniken som skapar möjliga distraktionskällor tillhandahålls av en mängd olika tillverkare från olika länder. Den distraktion som befintlig och ny teknik skapar i fordon är något som tillverkare och industri bör förhålla sig till, likväl som teknik som reducerar effekterna av distraherade förare.

Genomförande

Det stora förtroende Sverige åtnjuter inom trafiksäkerhetsområdet kan förvaltas bland annat genom att Transportstyrelsen är pådrivande i de frågor som vi identifierar som viktiga. Detta internationella arbete kan utvecklas ytterligare genom att samordning sker som syftar till ett helhetsperspektiv.

Exempel på en fråga som Transportstyrelsen bör driva internationellt är att riktlinjer för att minska distraktion förhandlas fram. Riktlinjer inom området skulle underlätta skapandet av en gemensam inriktning för att främja trafiksäkerheten avseende distraktion. Dessa riktlinjer bör omfatta alla aktörer som berörs såsom fordonsindustrin, tillverkare av kommunikations- och underhållningsutrustning, tjänsteleverantörer och de som utvecklar och tillhandahåller mjukvara.

Effekten av de föreslagna åtgärderna är att Sverige bidrar till en säkrare trafikmiljö såväl nationellt som internationellt. Arbetet kan bedrivas inom ramen för ordinarie verksamhet och bedöms påverka medborgarna positivt genom en säkrare trafikmiljö.

7.3.2 Säkerhetsteknik och infrastrukturåtgärder

När det gäller säkerhetsteknik i fordon bedömer vi att den kommer att ha stor betydelse på medellång och lång sikt för att lösa distraktionsproblematiken. I detta skede vill vi inte i detalj peka ut specifika åtgärder eftersom det riskerar att leda utvecklingen åt fel håll och att de specifika åtgärder som diskuteras i dagsläget inte är utvärderade med avseende på effekter. Det kan dock konstateras att studier visar på positiva effekter för nödbroms- och filhållningssystem. Vi bedömer att tekniska system som minskar risken för att föraren distraheras och tekniska system

som hanterar effekterna av distraktion är viktiga. Exempel på sådana är system som detekterar när föraren är distraherad och på lämpligt sätt hanterar detta och system som kan avvärja farliga situationer som distraktionen lett till genom att aktivt styra eller bromsa fordonet. Arbete med att utveckla dessa typer av system pågår och vissa system har redan introducerats eller kommer snart att introduceras på marknaden. Fordonstillverkarnas utveckling av teknik styrs givetvis av vad kunderna efterfrågar. Men både utbud och efterfrågan kan påverkas genom reglering, konsumentinformation (t.ex. Euro NCAP) och ekonomiska incitament.

För att ny teknik ska utvecklas bör samhällsfinansierad forskning i samarbete med fordonsindustrin intensifieras för att få fram nya tekniska system som kan hantera distraktion och andra former av nedsatt körförmåga. Det handlar om att samhället måste bli mer proaktivt och visa åt vilket håll det är önskvärt att teknikutvecklingen går utan att hämma innovationskraften. Detta är också viktigt för att peka ut riktningen för den internationella lagstiftningen.

Vidare kommer teknikutveckling inom infrastrukturområdet att vara viktig. Redan i dag finns åtgärder som minskar risken för att en olycka på grund av nedsatt körförmåga hos föraren (ouppmärksamhet, distraktion, trötthet, sjukdom, alkoholpåverkan etc.) och som minskar risken för skador om olyckan inte kan undvikas. Exempel som kan nämnas är bullerremсор respektive mitträcken och sidoräcken. Dessa åtgärder är givetvis fortsatt viktiga att prioritera vid investeringar i infrastrukturen. Infrastrukturåtgärder kommer sannolikt också att få stor betydelse framöver för att säkerställa funktionen hos de tekniska system som fordonstillverkarna utvecklar.

7.3.3. Översyn av förordning om miljö- och trafiksäkerhetskrav för myndigheters bilar och bilresor

Transportstyrelsen bör initiera en diskussion med Näringsdepartementet om behovet av att göra en översyn av förordning (2009:1) om miljö- och trafiksäkerhetskrav för myndigheters bilar och bilresor i syfte att analysera om ytterligare krav på olycksförebyggande/säkerhetsstödjande funktioner kan införas på fordon som omfattas av förordningen.

Bakgrund

Det finns i dag ett flertal tekniska stödsystem som har möjlighet att förhindra distraktionsrelaterade olyckor genom att varna, stödja, ingripa eller förebygga kritiska situationer. Några av dessa system är autobroms, filhållningsassistans och nödstyrning. Dessa system är inte bara till nytta för

att förhindra de olyckor som användandet av kommunikationsutrustning kan ge upphov till, utan även för att förhindra andra typer av olyckor där föraren av någon anledning brister i sin körförmåga. Den möjliga totala trafiksäkerhetsnyttan av dessa system är således stor. Några av ovan nämnda system finns redan i dag eller kommer finnas på marknaden inom några år. Systemen kommer sannolik också att förekomma i en rad varianter. Inom ytterligare några år kommer därutöver system som mer eller mindre tar över själva köruppgiften från föraren.

Genomförande

Förordningen om miljö- och trafiksäkerhetskrav för myndigheters bilar och bilresor reglerar miljö- och säkerhetskrav för myndigheters inköp, leasing och användning av bilar samt vissa upphandlade vägtransporter.⁴³ Syftet är att öka andelen miljöanpassade och trafiksäkra bilar och gäller för myndigheter under regeringen. Förordningen gäller inte bilar som tillhör staten och som är tillverkade för särskilda militära ändamål.

Vad gäller säkerhetskrav på aktuella fordon framgår av bland annat att bilar som en myndighet köper eller tecknar hyresavtal för i största möjliga mån ska vara utrustade med alkolås. Det framgår även att fordonen ska vara av en typ som minst uppfyller vissa krav enligt protokoll i det europeiska krockprovningssystemet (Euro NCAP) vad gäller till exempel frontal- och sidokollision med mera. Myndigheternas personbilar och lätta lastbilar ska också, om det inte finns särskilda skäl för undantag, vara utrustade med antisladdsystem.⁴⁴ Några ytterligare krav på utrustning i fordon som stödjer föraren vid distraktion finns inte.

I dagsläget erbjuds flera olycksförebyggande/säkerhetsstödande funktioner i fordon som säljs. Bland annat kan nämnas så kallad automatisk bromsfunktion eller filhållningsassistans. Det finns därför skäl att utreda om ytterligare krav på säkerhetsfunktioner i bilar som stödjer förarens körning bör införas som krav vid myndigheters inköp av bilar. Transportstyrelsen avser att initiera en diskussion med Näringsdepartementet om behovet av en översyn av den aktuella förordningen.

⁴³ Förordning (2009:1) om miljö och trafiksäkerhetskrav för myndigheters bilar och resor.

⁴⁴ Förordning (2009:1) om miljö och trafiksäkerhetskrav för myndigheters bilar och resor, 15-22 §

7.4 Åtgärder inom området rättstillämpning

7.4.1 Utredda möjligheterna om att besluta allmänna råd

Transportstyrelsen bör i särskild ordning utreda möjligheterna att besluta allmänna råd om lämplig tillämpning av bestämmelsen i 4 kap. 10 e § trafikförordningen.

Bakgrund

Som framgått av utvärderingen av bestämmelsen finns det ett önskemål från både polis och åklagare om att Transportstyrelsen ska ta fram ett allmänt råd kopplat till den aktuella bestämmelsen. Framtagandet av ett allmänt råd fanns även med bland de åtgärder som Transportstyrelsen åtog sig att genomföra i samband med det tidigare regeringsuppdraget. Eftersom ett sådant framtagande kräver en rättspraxis inom området, har detta ännu inte genomförts.

Ett allmänt råd är enligt författningssamlingsförordningen sådana generella rekommendationer om tillämpningen av en författning som anger hur någon kan eller bör handla i ett visst hänseende.⁴⁵ Det krävs inget särskilt bemyndigande för en myndighet att besluta allmänna råd. Ett allmänt råd kan därför både avse allmänna råd till föreskrifter som myndigheten meddelar och till bestämmelser i en överordnad författning, till exempel trafikförordningen. Transportstyrelsen har tidigare gjort detta i Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om användning av däck m.m. avsedda för bilar och släpvagnar som dras av bilar.⁴⁶ Där finns allmänna råd om tillämpningen av 4 kap. 18 a § trafikförordningen i fråga om vad som bör anses vara ”likvärdig utrustning” och när ”vinterväglag” bör anses råda. Det allmänna rådet syftar till att öka förståelsen för regleringen hos de som ska övervaka trafiken och tillämpa reglerna och har också viss styrande effekt.

Mot denna bakgrund skulle Transportstyrelsen kunna besluta allmänna råd om tillämpningen av 4 kap. 10 e § trafikförordningen i fråga om aktiviteter som, vad gäller användning av mobiltelefon och annan kommunikationsutrustning, bör anses inverka menligt på förandet av ett fordon. Utifrån hur bestämmelsen är formulerad skulle det emellertid ligga närmast till hands att det allmänna rådet hänför sig till exempel till situationer där användning av mobiltelefon och annan kommunikationsutrustning *inte* bör anses påverka framförandet av ett

⁴⁵ Författningssamlingsförordningen (1976:725).

⁴⁶ Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (TSFS 2009:19) om användning av däck m.m. avsedda för bilar och släpvagnar som dras av bilar.

fordon på ett menligt sätt. Det bedöms dock vara svårare att besluta allmänna råd i denna fråga än till exempel gällande vinterdäck, särskilt som de allmänna råden ska bestå av mer än enstaka exempel på användning av mobiltelefon och annan kommunikationsutrustning som inte påverkar förändret av ett fordon på ett menligt sätt. Det ligger också i sakens natur att det är tämligen vanskligt med allmänna råd som rör ett värdeord som ”menligt”. Frågan är därför i vilken utsträckning allmänna råd till 4 kap. 10 e § trafikförordningen verkligen skulle kunna underlätta för rättstillämpningen i de mer svåra fallen där behovet av vägledning – i avsaknad av rättspraxis – är som störst.

Om Transportstyrelsen ska besluta allmänna råd om den aktuella bestämmelsen behöver detta utredas i särskild ordning, i enlighet med Transportstyrelsen riktlinjer och rutiner för föreskriftsarbete. En förutsättning är naturligtvis att det går att formulera råd som är förankrade i forskning och/eller beprövad erfarenhet, vilket får beskrivas i en konsekvensutredning enligt förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning.⁴⁷

7.4.2 RättsPM, ordningsbot och övervakning

RättsPM

Totalt finns endast omkring 200 ärenden där fordonsförare fått ett strafföreläggande eller en dom efter att ha brutit mot 4 kap. 10 e § trafikförordningen och ytterst få mål har drivits av åklagare i högre instans. Detta har inneburit svårigheter för Åklagarmyndigheten att formulera RättsPM och frågan är i vilken utsträckning RättsPM i dagsläget verkligen skulle kunna underlätta för rättstillämpningen i de mer svåra fallen där behovet av vägledning – i avsaknad av rättspraxis – är som störst. Åklagarmyndigheten behöver bevaka frågan över tid, för att utforma RättsPM när så blir möjligt och meningsfullt.

Ordningsbot

Påföljden för brott mot 4 kap. 10 e § trafikförordningen är böter. Riksåklagaren bestämmer i samråd med polismyndigheten vilka brottstyper som ska omfattas av ordningsboten. Det är mycket vanligt att påföljden vid trafikbrott är ordningsbot enligt den så kallade ordningsbotskatalogen, men brott mot 4 kap. 10 e § trafikförordningen tillhör inte ordningsbotsbrotten. För att detta ska bli möjligt behöver tillämpningen vara mycket tydlig. Det

⁴⁷ Förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

får inte innebära ett för stort mått av bedömning i varje enskilt fall. Innan en definition av innebörden i begreppet menligt har utkristalliserats kan brottet svårligen bli ett ordningsbotsbrott, men om påföljden var ordningsbot skulle det underlätta polisens arbete avsevärt. Det är därför viktigt att riksåklagaren följer utvecklingen och beslutar om föreskrifter om ordningsbot om och när så befinns möjligt.

För att utveckla praxis vad gäller innebörden av menligt och underlätta tillämpningen är det viktigt att åklagare driver den aktuella typen av trafikmål i högre instans.

Övervakning

För att lagstiftning och kriminalisering av oönskade beteenden i samhället ska få önskad effekt krävs oftast fungerande övervakning. För vissa grupper är till exempel straffhotet avgörande för om man ska följa lagen eller inte.

Polismyndigheten är den myndighet som i aktuellt fall ansvarar för övervakningen. Polismyndigheten har de senaste åren redovisat en minskning av mätbar trafikövervakning i form av till exempel nykterhetskontroller. Det antal poliser som har som sin huvudtjänst att bedriva trafikövervakning har också minskat kraftigt, vilket naturligtvis leder till att risken för upptäckt också minskar.

Lagstiftning får ofta dålig effekt om övervakning inte kan ske effektivt. Det gäller både lagens avskräckande och normbildande effekt.

7.5 Åtgärder inom området finansiella incitament

7.5.1 Skattelättnader och premier

Skattelättnad eller särskild premie finns i dag för fordon som uppfyller vissa miljökrav i form av femårig skattebefrielse eller så kallad supermiljöbilspremie. Syftet är att uppmuntra fler att köpa fordon som är bränsleeffektiva eller som drivs med förnybara bränslen.

Någon motsvarande skattelättnad eller premie har dock inte införts för bilar som är säkrare än andra eller för bilar som har en viss eller flera säkerhetsfunktioner. En orsak har förmodligen varit att, återigen, den tekniska utvecklingen går fort och att olika säkerhetsfunktioner skiljer sig åt mellan tillverkarna. Vissa funktioner är dessutom, kanske på grund av kostnader, ännu bara aktuella för de mest exklusiva modellerna från

respektive märke. Det är också så att vissa säkerhetsfunktioner är standard på vissa bilar av ett visst märke, medan det på vissa modeller av andra märken kan vara ett relativt dyrt tillval. Detta gör det svårt att styra ett visst finansiellt incitament till en viss funktion eller vissa funktioner. Transportstyrelsen anser, trots att det är behäftat med vissa svårigheter, att möjligheten att införa skattelättnader eller särskild premie för bilar som uppfyller visa krav på trafiksäkerhet bör utredas.

En grundförutsättning för att kunna koppla och detaljstyra någon form av ekonomiska incitament till en funktion i bilen som stödjer föraren då den utsätts för distraktion är att själva funktionen finns redovisad i vägtrafikregistret. Om uppgiften, till exempel, automatisk bromsfunktion framgår i vägtrafikregistret är det enklare att koppla någon form av åtgärd, exempelvis lägre förmånsbeskattning, till fordon som har en sådan funktion. Eftersom frågan om uppgifter i vägtrafikregistret kräver mer omfattande utredning än vad som varit möjligt inom ramen för detta uppdrag, hanteras den lämpligen inom ramen för den tidigare nämnda vägtrafikregisterutredningen.

7.6 Åtgärder inom området information och utbildning

7.6.1 Informationsinsatser

Transportstyrelsen bör utreda hur myndigheten fortsatt ska arbeta med informationsinsatser för att stödja trafiksäker användning av mobiltelefon och annan kommunikationsutrustning under körning.

Bakgrund

I 2013-års regeringsuppdrag om förarens användande av mobiltelefon under färd, åtog sig Transportstyrelsen att som åtgärd att genomföra informationsinsatser med syfte att stödja trafiksäker användning av kommunikationsutrustning under färd.

Den informationsinsats som togs fram, Sluta rattsurfa-kampanjen, genomfördes i tre omgångar med ett års mellanrum med start år 2014. Resultaten visar att kampanjen haft effekt på målgruppens beteenden, men effekterna av en förändring i beteendet har varit kortvariga. I de mätningar som gjorts efter ett år har beteendet i stort sett återgått till det beteende som uppmättes ett år tidigare. För att få mer långvariga effekter av denna typ av insatser är det viktigt att vara uthållig över tid. Insatserna behöver också pågå under viss tid och med vissa intervall för att inte effekterna ska hinna avta.

Målgruppen för Sluta rattsurfa är främst unga förare (18–30 år), som också är den grupp som använder sig av mobiltelefon mest. En annan grupp som kan vara intressant för en informationsinsats med syfte att stödja trafiksäker användning av kommunikationsutrustning är yrkesförare. Yrkesförare är en grupp som i många fall är beroende av att kunna använda kommunikationsutrustning för att på ett effektivt sätt kunna bedriva sitt arbete. Det är dock möjligt att denna grupp i högre utsträckning är möjliga att nå via deras arbetsgivare än i en allmän kampanj riktad mot målgruppen. Här skulle ett samarbete mellan lämplig myndighet och företagsledningar vara aktuellt. Vi beskriver detta senare i detta avsnitt som ett förslag till åtgärd som faller utanför Transportstyrelsens verksamhetsområden.

Ytterligare en grupp som skulle kunna vara aktuell för en informationsinsats är de oskyddade trafikanterna. Detta fördes fram som ett förslag på den workshop som genomfördes inom ramen för uppdraget. Trafikfarlig användning av mobiltelefon är inte bara ett möjligt problem bland fordonsförare utan sannolikt även bland cyklister och gående.

Informationsinsatser kan ha olika syften. Ett syfte kan vara att på sikt ändra ett trafikfarligt beteende, ett annat kan vara att öka trafikanternas kännedom om de bestämmelser som finns på området och hur de ska tillämpas. Information och kommunikation är verktyg som Transportstyrelsen använder för att på olika sätt informera medborgarna om de bestämmelser som finns. Detta gäller både nya och befintliga regler. Enligt den enkät som genomfördes inom ramen för uppdraget har ungefär 30 procent av de cirka 2000 personer som besvarat enkäten ingen eller låg kännedom om dagens lagstiftning. En ännu större andel, 40 procent, av de yngre fordonsförarna svarade att de hade ingen eller liten kännedom om lagen. Cirka 30 procent svarade också att de tyckte att det var svårt att veta hur lagen ska tillämpas. Utifrån denna aspekt skulle man kunna tänka sig att det finns ett behov av att informera om lagen. Skulle lagstiftningen förändras inom området behöver det sannolikt informeras om detta. Information till trafikanterna om gällande bestämmelser och syftet med dessa leder till ökad förståelse om varför reglerna behövs, vilket i sin tur ger större förutsättningar för ökad regelefterlevnad.

Genomförande

Åtgärden innebär att Transportstyrelsen utreder hur myndigheten fortsatt ska arbeta med informationsinsatser för att stödja trafiksäker användning av mobiltelefon och annan kommunikationsutrustning under körning.

På sikt bör det emellertid också övervägas om ett sådant arbete ankommer på Transportstyrelsen, eller om det lämpligen ingår i Trafikverkets nya roll med att leda övergripande samverkan i trafiksäkerhetsarbetet för vägtrafik.⁴⁸

7.6.2 Utbildning

En översyn av föreskrifterna för riskutbildningen för behörighet B pågår. Därutöver har Transportstyrelsen påbörjat ett arbete med att se över delar av förarutbildningen för att försöka vända trenden med allt sämre utbildade elever och öka deras riskmedvetenhet.

Ett viktigt tillfälle att skapa insikt om och förståelse för risker i trafiken är under körkortsutbildningen. En av de åtgärder som fanns med i den tidigare åtgärdsplanen handlade om att i den obligatoriska riskutbildningen öka möjligheten att påverka förare att använda mobiltelefon och annan kommunikationsutrustning på ett sätt som inte inverkar menligt på förandet av fordonet. En översyn av föreskrifter som rör detta har påbörjats. Enligt aktuell planering kommer också innehållet av föreskrifterna för den obligatoriska introduktionsutbildningen att ses över.

Introduktions- och riskutbildningen genomförs dock under begränsad tid och utrymmet att hantera området förardistraktion är givetvis därmed också begränsade. För att bli en säker förare behövs ytterligare teoretisk och praktisk utbildning, utöver dessa obligatoriska utbildningar. Det framkom även i de diskussioner som fördes vid den workshop som genomfördes inom ramen för utredningen.

På senare år har det uppmärksammats att det sätt som en körkortsaspirant väljer att genomföra sin körkortsutbildning har förändrats. Trenden är att allt färre väljer att gå till en professionell utbildare samtidigt som fler och fler visar sig ha stora brister både i såväl teoretiska kunskaper som praktiska färdigheter när de kommer till förarprovet.

Förarprovet ska säkra att sökanden har de kunskaper och färdigheter som krävs för att vara en säker förare, men det finns risk att ett förarprov kan bli godkänt trots kunskapsbrister eftersom proven bygger på en stickprovsmo-
 dell. Dessutom visar forskningen att vissa mål i körkortsutbildningen är svåra att pröva i förarprovet. För att förebygga olyckor är det viktigt att alla som tar körkort får god utbildning och den kunskap och färdighet som behövs för att på ett säkert sätt färdas på vägarna. Med tanke på hur utvecklingen ser ut för förarutbildningen för

⁴⁸ Näringsdepartementet, *Uppdrag att leda övergripande samverkan i trafiksäkerhetsarbetet för vägtrafik*, N2016/05493/TS.

behörighet B, ser därför Transportstyrelsen ett behov av att hitta lösningar för att försöka öka efterfrågan på en god förarutbildning och vända den negativa trenden med allt fler sämre utbildade elever.

Även om detta regeringsuppdrag endast syftar till att föreslå åtgärder för att minska användningen av mobiltelefon och kommunikationsutrustning, vill vi ändå nämna det nu påbörjade arbetet med att se över vilka förbättringar som kan göras inom förarutbildningen för körkort behörighet B. Ett sådant arbete med att skapa förutsättningar för och säkerställa att blivande körkortshavare har de kunskaper som behövs för att på ett säkert sätt kunna färdas på vägarna bör ses i det långsiktiga perspektivet. I detta ingår givetvis att de blivande körkortstagarna har goda insikter om och förståelse för problematiken kring de trafiksäkerhetsproblem som distraktion kan ge upphov till.

7.6.3 Stöd för arbetsmiljöarbete

Stöd till företagsledningar och till ansvariga för upphandlingar

Stöd till företagsledningar och till ansvariga för upphandlingar av transporter kan bidra till att påverka en inflytelserik trafikantgrupp till ett mer trafiksäkert förhållningssätt. Det framfördes även som ett önskemål från transportbranschen i den workshop som genomförts inom ramen för utredningen. Syftet med åtgärden är att skapa engagemang och att utveckla en konkret förebyggande verksamhet kring trafiksäkerhet, där ett specifikt område är just användandet av mobiltelefon och annan kommunikationsutrustning under körning. Stödet kan även erbjudas till andra företag som vill inkludera trafiksäkerhet som en del i arbetsmiljöarbetet för sina anställda, till exempel vid färd till och från jobbet. Stödet kan omfatta allt från utbildning till verktyg för utveckling av policys och upphandlingskrav inom olika trafiksäkerhetsområden.

Denna typ av stödjande arbete bedrevs tidigare av Vägverket och kallades ”Kvalitetssäkring av transporter”. I och med att sektorsansvaret försvann lades denna verksamhet ned. Det bör övervägas om ett sådant arbete lämpligen ingår i Trafikverkets nya roll med att leda övergripande samverkan i trafiksäkerhetsarbetet för vägtrafik.⁴⁹

⁴⁹ Näringsdepartementet, *Uppdrag att leda övergripande samverkan i trafiksäkerhetsarbetet för vägtrafik*, N2016/05493/TS.

7.7 Sammanfattning

Utifrån de sammantagna resultaten från genomförda kartläggningar, utvärderingen av tidigare identifiering av lämpliga åtgärder och utvärderingen av den införda bestämmelsen, anser vi att det finns behov av ytterligare åtgärder inom området. I vårt förslag till åtgärder lyfter vi fram behov av forskning och kunskap samt teknikutveckling som de prioriterade områdena.

Det är vidare tydligt att inte en enskild åtgärd kan lösa problematiken kring det trafikfarliga användandet av mobiltelefon och andra typer av kommunikationsutrustning under körning. Det krävs en kombination av åtgärder inom en rad olika områden för att få effekt.

I och med att det krävs en kombination av åtgärder inom olika områden blir också en rad olika aktörer berörda eller ansvariga för att genomföra åtgärdsförslagen. Vissa av åtgärderna ansvarar Transportstyrelsen för att genomföra, medan andra hamnar utanför Transportstyrelsens ansvarsområde. Åtgärdsförslagen omfattar såväl åtgärder för att minska det trafikfarliga användandet av mobiltelefon och annan kommunikationsutrustning under körning som åtgärder för att minska konsekvenserna av distraktion.

Vi har delat in åtgärdsförslagen i följande områden: forskning och kunskapsutveckling, teknikutveckling och styrmedel för implementering, rättstillämpning, finansiella incitament samt information och utbildning.

Forskning och kunskapsutveckling

Det är tydligt att det behövs en allmänt vedertagen definition och teoribildning kring vad som menas med distraktion. Då detta i dagsläget saknas är det svårt att relatera och jämföra de forskningsstudier som görs inom området. Vi menar att ett sätt att få fram denna kunskap är att regeringen gör forskningssatsningar inom dessa områden. Det behövs också åtgärder för att främja att forskningsarbetet kan hålla jämna steg med den snabba teknikutvecklingen. Det saknas vidare kontinuerlig insamling av data om ouppmärksamhets- och distraktionsproblemets omfattning i dagens trafikolyckor. Förutsättningarna för att samla in data via Strada och via Trafikverkets djupstudier bör undersökas. Framtagande av data hindras i dag av olika lagstiftningar. Det pågår ett arbete inom Näringsdepartementet med att se över lagen om vägtrafikregister som vi hoppas kan undanröja åtminstone delar av dessa hinder.

Transportstyrelsen avser att återkommande följa utvecklingen av användandet av mobiltelefon och annan kommunikationsutrustning under färd. Syftet är att följa användningen av mobiltelefon och andra typer av kommunikationsutrustning under körning. Syftet är också att kontinuerligt följa utvecklingen av rättstillämpningen inom området.

Teknikutveckling och styrmedel för implementering

När det gäller tekniska åtgärder bedömer vi att dessa sannolikt kommer att ha stor betydelse på medellång och lång sikt för att lösa distraktionsproblematiken. Exempel på sådana är system som detekterar när föraren är distraherad och på lämpligt sätt hanterar problemet och system som kan avvärja farliga situationer som distractionen lett till genom att aktivt styra eller bromsa fordonet. Arbete med att utveckla dessa typer av system pågår och vissa system har redan introducerats eller kommer snart att introduceras på marknaden. Både utbud och efterfrågan kan påverkas genom reglering, konsumentinformation och ekonomiska incitament. Transportstyrelsen avser till exempel att initiera en diskussion med Näringsdepartementet om behovet av att göra en översyn av förordningen om miljö- och trafiksäkerhetskrav för myndigheters bilar och bilresor. Syftet är att se om ytterligare krav på olycksförebyggande och säkerhetshöjande funktioner kan införas på fordon som omfattas av förordningen. Vidare kommer teknikutveckling inom infrastrukturområdet att vara viktigt för att för att säkerställa funktionen hos de tekniska system som fordonstillverkarna utvecklar.

Transportstyrelsen bör fortsätta utveckla en tydlig övergripande strategi för det internationella arbetet. Detta för att identifiera de frågor som i ett helhetsperspektiv är viktiga för Transportstyrelsens arbete med distraktionsproblematiken. Transportstyrelsens internationella arbete sker i en stor mängd grupper, forum och organ. Det är tydligt att i många olika grupperingar berörs frågor som direkt eller indirekt har koppling till distraction. Syftet med en övergripande strategi är att ha en gemensam syn på detta område och på så sätt skapa ett koordinerat och gemensamt agerande då olika detaljfrågor diskuteras i de olika grupperingarna.

Transportstyrelsen bör verka för att man internationellt på sikt tar fram riktlinjer för teknik som kan vara distraherande och som brukas av föraren i fordon. Syftet med internationella riktlinjer är att underlätta skapandet av en gemensam inriktning för att främja trafiksäkerheten avseende distraction. Dessa riktlinjer bör omfatta alla aktörer som berörs såsom fordonsindustrin, tillverkare av kommunikations- och underhållningsutrustning, tjänsteleverantörer samt dem som utvecklar och tillhandahåller mjukvara.

Rättslämning

Transportstyrelsen bör i särskild ordning utreda möjligheterna att besluta allmänna råd om lämplig tillämpning av bestämmelsen i 4 kap. 10 e § trafikförordningen. Det allmänna rådet syftar till att öka förståelsen för regleringen hos både den som ska övervaka trafiken och tillämpa reglerna. Det allmänna rådet har också viss styrande effekt.

Transportstyrelsen vill fästa regeringens uppmärksamhet på behovet av en RättsPM och att Åklagarmyndigheten därför bör bevaka frågan över tid och utforma en sådan när så blir möjligt och meningsfullt. Vidare skulle polisens arbete underlättas avsevärt om påföljden vid brott mot 4 kap. 10 e § trafikförordningen ändras från böter till ordningsbot. Riksåklagaren och polismyndigheten beslutar i samråd om vilka brottstyper som ska omfattas av ordningsboten, men innan en definition av innebörden i begreppet ”menligt” har utkristalliserats kan brottet svårligen bli ett ordningsbotsbrott. Transportstyrelsen menar att för att utveckla praxis vad gäller innebörden av menligt och underlätta tillämpningen är det viktigt att åklagare driver den aktuella typen av trafikmål i högre instans.

Vi vill också framhålla behovet av övervakning för att lagstiftning ska få effekt. Polismyndigheten har de senaste åren redovisat en minskning av mätbar trafikövervakning i form av till exempel nykterhetskontroller, vilket också leder till att risken för upptäckt minskar.

Finansiella incitament

Transportstyrelsen vill fästa regeringens uppmärksamhet på nuvarande skattelättnad och den särskilda premie som finns i dag för fordon som uppfyller vissa miljökrav. Syftet är att uppmuntra fler att köpa fordon som är bränsleeffektiva eller som drivs med förnybara bränslen. Transportstyrelsen menar att på samma sätt skulle staten kunna premiera och uppmuntra fler att köpa säkra bilar med förarstödsystem. Vi anser att möjligheten att införa skattelättnader eller särskild premie för bilar som uppfyller vissa krav på trafiksäkerhet bör utredas.

En grundförutsättning för att kunna koppla och detaljstyra någon form av ekonomiska incitament till en funktion i bilen som stödjer föraren är dock att själva funktionen finns redovisad i vägtrafikregistret och den frågan kräver mer omfattande utredning än vad som varit möjligt inom ramen för detta uppdrag.

Information och utbildning

Transportstyrelsen bör utreda hur myndigheten fortsatt ska arbeta med informationsinsatser för att stödja trafiksäker användning av mobiltelefon och annan kommunikationsutrustning under körning. Informationsinsatser

kan ha olika syften. Ett syfte kan vara att på sikt ändra ett trafikfarligt beteende, ett annat kan vara att öka trafikanternas kännedom om den lagstiftning som finns på området och hur den ska tillämpas.

Tre trafikantgrupper som kan vara intressant för en informationsinsats med syfte att stödja trafiksäker användning av kommunikationsutrustning är ungdomar, yrkesförare och de oskyddade trafikanterna. Trafikfarlig användning av mobiltelefon är ju inte bara ett möjligt problem bland fordonsförare utan sannolikt även bland cyklister och gående. Yrkesförare är en grupp som i många fall är beroende av att kunna använda kommunikationsutrustning för att på ett effektivt sätt kunna bedriva sitt arbete. Det är dock möjligt att denna grupp i högre utsträckning är möjliga att nå via deras arbetsgivare än i en allmän kampanj riktad mot målgruppen. Vi vill därför peka på behovet av stöd till företagsledning och till ansvariga för upphandlingar av transporter. Ett sådant stöd kan bidra till att påverka en viktig trafikantgrupp till ett mer trafiksäkert förhållningssätt. Transportstyrelsen föreslår därför att det övervägs om ett sådant stödjande arbete lämpligen ingår i Trafikverkets nya roll med att leda övergripande samverkan i trafiksäkerhetsarbetet för vägtrafik.

Ett viktigt tillfälle att skapa insikt om risker i trafiken är under körkortsutbildningen. En av de åtgärder som fanns med i den tidigare åtgärdsplanen handlade om att i den obligatoriska riskutbildningen öka möjligheten att påverka förare att använda kommunikationsutrustning på ett sätt som inte inverkar menligt på förandet av fordonet. En översyn av föreskrifter som rör detta har påbörjats. Enligt planeringen kommer också innehållet av föreskrifterna för den obligatoriska introduktionsutbildningen att ses över.

8. Analys av förslag till regeländring

Som beskrivits tidigare kan inte en enskild åtgärd lösa problemen med trafikfarligt användandet av mobiltelefon och andra typer av kommunikationsutrustning under körning. Det krävs en kombination av åtgärder inom en rad olika områden för att få effekt. I föregående kapitel beskrivs åtgärder som till exempel handlar om behovet av forskning och ökad kunskap, finansiella incitament och information inom området.

En annan typ av åtgärd är att via reglering påverka fordonsförarnas beteenden. I uppdraget ingår att återkomma till regeringen med förslag på både åtgärder och regeländringar om så bedöms lämpligt. I Sverige är det förbjudet att använda mobiltelefon och annan kommunikationsutrustning om det påverkar framförandet av fordonet på ett menligt sätt. Den lagstiftning som finns i vissa andra länder innebär ett mer uttryckligt förbud mot användande av viss kommunikationsutrustning. Sådana förbud har inte fått förväntad effekt. Som utredningen har visat är det inte heller självklart att lagstiftning påverkar människors beteende i avsedd riktning i önskvärd utsträckning. Förväntningarna på vad en regeländring i den riktningen kan åstadkomma bör därmed inte vara allt för högt ställda. Vad som behöver läggas i den andra vågskålen är att den reglering som finns i Sverige i dag inte lever upp till artikel 8 punkt 6 i 1968 års konvention om vägtrafik (Wienkonventionen). Artikel 8 säger att medlemsstaterna åtminstone ska förbjuda att förare vid färd på väg med motordrivna fordon använder handhållna mobiltelefoner. Av den allmänna debatten att döma finns därutöver önskemål om ett mer omfattande förbud. Trafikutskottet har också gett uttryck för att man anser att det finns behov av ytterligare åtgärder för att undvika onödiga säkerhetsrisker förknippade med användning av mobiltelefon i samband med bilkörning.⁵⁰ Detta tillsammans med att dagens bestämmelse hittills inte fungerat optimalt gör att lagstiftningsidén ändå prövas i detta kapitel.

Lagstiftning som specifikt syftar till att komma till rätta med just det trafiksäkerhetsproblem som avser användning av mobiltelefon och annan kommunikationsutrustning kan tänkas vara av olika detaljeringsgrad. I den ena änden av skalan skulle man kunna tänka sig ett totalförbud mot all användning av kommunikationsutrustning under körning. I den andra änden av skalan kan man tänka sig att användning av kommunikationsutrustning är tillåten såtillvida den inte innebär en trafikfara. Det senare motsvarar dagens bestämmelse, som vi anser är väl formulerad eftersom den avser att hindra det trafikfarliga beteendet och inte att förbjuda användningen.

⁵⁰ Trafikutskottets betänkande TU 2016/17:TU11.

Det har dock visat sig finnas en del tillämpningsproblem med nuvarande bestämmelse och få personer har blivit lagförda. För att få en mer rättvisande bild av nuvarande bestämmelses funktionalitet skulle mer tid ha behövt passera. I utredningen har tidens betydelse framhållits för att praxis ska utvecklas hos de rättvårdande myndigheterna och hos körkortsmyndigheten, för att kunna besluta allmänna råd och för att kunna formulera RättsPM.

Om en regelförändring ska göras måste utgångspunkten naturligtvis vara att den ska leda till förbättringar. Vi har därför prövat ett antal alternativ till dagens bestämmelse och som i olika grad reglerar användningen av kommunikationsteknik under körning. Utgångspunkten för analysen har varit de svagheter och problem som utredningen har identifierat att nuvarande bestämmelse är behäftad med och de krav som behöver ställas på en lagstiftning för att den ska vara funktionell. Det innebär att för att en regelförändring ska vara befogad bör den nya bestämmelsen ha acceptans bland befolkningen, dess utformning ska ha stöd i forskningen, den ska vara kunskapsförankrad i större utsträckning än dagens lagstiftning, den ska vara övervakningsbar och möjlig att beivra, den ska främja trafiksäkerheten och kunna förväntas påverka beteenden.⁵¹ Därutöver har uppdraget varit att de regelförslag som lämnas bör vara teknikneutrala och inte exemplifiera specifika beteenden.

Med tanke på att distraktionsproblemet inte enbart är kopplat till användning av mobiltelefon och annan kommunikationsutrustning skulle en lagstiftning som syftar till att komma till rätta med distraktionsproblematiken i stort kunna övervägas. Sådan lagstiftning kan tänkas inte alls fokusera på teknik och teknikanvändning, utan i stället ställa krav på förarna att iaktta varsamhet och aktsamhet. Ett sådant behov har tydligt kommit till uttryck i utredningen och det har tidigare funnits med som ett alternativ till lagstiftning i den aktuella frågan.⁵² I dag finns ett aktsamhetskrav i lagen om straff för vissa trafikbrott.⁵³ Det handlar då om vårdslöshet eller grov vårdslöshet i trafik, vilket avser allvarigare överträdelse än de vi talar om här. Därutöver finns ett allmänt aktsamhetskrav i trafikförordningen, men till denna bestämmelse finns ingen straffbestämmelse kopplad.⁵⁴ En sammanvägd bedömning ger vid handen att ett sådant alternativ, som syftar till att fånga upp den distraktionsproblematik som inte når upp till kraven för att bli fälld för vårdslöshet i trafik, skulle uppfylla flera av de kriterier som använts vid analysen av olika lagstiftningsalternativ. Detta skulle dock kräva mer

⁵¹ Jfr. även Åklagarutredningens betänkande, SOU 1992:61.

⁵² Näringsdepartementet, *Åtgärder mot trafikfarlig användning av kommunikationsutrustning under körning*, N2013/1992/RS.

⁵³ 1 § lag om straff för vissa trafikbrott (1951:649).

⁵⁴ 2 kap. 1 § trafikförordning (1998:1276).

utredning på grund av flera komplicerande faktorer, som att en sådan bestämmelse skulle innebära ett stort mått av bedömning, något som ju visat sig problematiskt. Uppdraget har också specifikt varit att fokusera på de trafiksäkerhetsproblem som kommer sig av användning av mobiltelefon och annan kommunikationsutrustning. Detta alternativ lämnas således därhän.

Ett totalförbud mot all användning av kommunikationsteknik under körning skulle i och för sig vara teknikneutralt och inga beteenden skulle behöva specificeras. Definitionen av kommunikationsteknik är dock i och för sig inte heller helt självklar. Vi känner inte till något land som har ett totalförbud mot all användning av kommunikationsteknik under körning och det vore inte heller rimligt att Sverige skulle ha det. All kommunikationsteknik kan inte påstås vara trafikfarlig. Vissa tekniska applikationer syftar till och med till att främja trafiksäkerheten. Ett sådant förbud kan knappast förväntas få hög acceptans eller efterlevas. Lagen kan således inte heller antas bli normskapande. Den betydelse som kommunikationstekniken fått i människors vardag gör dessutom att det inte är realistiskt att helt förbjuda användning. Ytterligare ett starkt argument mot en sådan bestämmelse är att den förbjuder teknikanvändning snarare än att fånga upp det trafikfarliga beteendet som användningen i vissa fall kan innebära. En sådan variant har därmed inte utretts vidare.

Ett förbud mot användning av kommunikationsteknik som inte är del av eller integrerad i fordonet syftar till att minimera den manuella teknikhanteringen. Sådan lagstiftning finns till exempel i Australien. Att till exempel läsa meddelanden är helt förbjudet och att hantera utrustning är tillåtet i ytterst begränsad omfattning och under förutsättning att utrustningen till exempel är fast och integrerad i fordonet alternativt röststyrd. Ett sådant förbud innebär ingen särreglering av specificerad teknik, men förbjuder vissa specifika beteenden. En sådan bestämmelse bygger dock på att den teknik som är integrerad i fordonet eller som monteras i fordonet kan förutsättas vara trafiksäker att använda, något som i dagsläget inte alltid är fallet. Men det kan vara så att en sådan lagstiftning skulle kunna främja utvecklingen av trafiksäkra tekniska lösningar. Att definiera vad som avses med att tekniken är integrerad i fordonet innebär antagligen avsevärda svårigheter. Ett starkt argument mot en sådan bestämmelse är att man skulle förbjuda teknikanvändning snarare än att fånga upp det trafikfarliga beteendet som användningen i vissa fall kan innebära.

Ett förbud mot att använda handhållen mobiltelefon skulle även det i viss utsträckning innebära ett förbud mot användning av viss teknik, snarare än att fånga upp det trafikfarliga beteendet som användningen i vissa fall kan innebära. Den sannolikt trafikfarliga kombination som innebär att föraren

tittar och knappar på telefonen skulle dock förbjudas. Ett starkt skäl för ett förbud mot handhållen mobiltelefon är att det motsvarar Wienkonventionens minimikrav på reglering. Givet att telefonen hålls så att den syns från utsidan av fordonet skulle en sådan bestämmelse bli enklare att övervaka och beivra än dagens. Även om det av allt att döma skulle finnas en utbredd acceptans för en sådan bestämmelse, är det oklart i vilken omfattning den skulle efterlevas. Graden av efterlevnad påverkas i stor utsträckning av polisens övervakning. Ett sådant förbud skulle innebära att de företeelser som inte omfattas av förbudet är tillåtna, trots att de är lika trafikfarliga.

Vid en sammantagen bedömning av huruvida de olika regleringsalternativen uppfyller ovan nämnda kriterier, är det enligt Transportstyrelsens bedömning inget alternativ som faller bättre ut än dagens bestämmelse. Om uppfyllandet av Wienkonventionen är ett avgörande argument, kan alla alternativen fungera. Sveriges hållning har emellertid varit att förhindra trafikfarliga beteenden som användning av kommunikationsutrustning kan ge upphov till och inte att förbjuda användandet av viss teknik.

För att åstadkomma en reglering som fångar det trafikfarliga beteendet, som innebär ett minimum av förbud och som uppfyller Wienkonventionen kan dagens bestämmelse behållas och kompletteras med ett förbud mot att använda handhållen mobiltelefon. Detta alternativ har vi analyserat närmare i nästa kapitel.

9. Transportstyrelsens konsekvensutredning av regelförändring

Vid färd på väg med ett motordrivna fordon får föraren ägna sig åt aktiviteter som användande av mobiltelefon och annan kommunikationsutrustning endast om det inte inverkar menligt på framförandet av fordonet. Föraren får därvid inte använda mobiltelefon på ett sådant sätt att han eller hon håller den i handen.

En bestämmelse enligt ovan innebär att all användning av mobiltelefon och annan kommunikationsutrustning vid färd med motordrivna fordon som påverkar framförandet av fordonet menligt är förbjuden. Används mobiltelefon så att man håller den i handen gäller förbudet utan att det behöver göras en prövning om användningen påverkar framförandet av fordonet menligt.

9.1 Konsekvensutredning av reglering rörande användandet av mobiltelefon och annan kommunikationsutrustning under körning

9.1.1 Inledning

Det är föga troligt att det går att komma till rätta med det trafikfarliga användandet av kommunikationsutrustning under färd med en enskild åtgärd. Det krävs sannolikt en kombination av åtgärder inom en rad olika områden. Det är också viktigt att ha såväl ett långsiktigt som ett kortsiktigt perspektiv när diskussioner kring åtgärder förs. På lång sikt ser Transportstyrelsen att teknikutvecklingen kommer att ha stor betydelse för den säkra användningen av kommunikationsutrustning under färd, men till dess att detta sker behövs mer närtida åtgärder. En sådan kan vara reglering av användandet. I detta kapitel beskrivs vilka fördelar och nackdelar som finns med förändrad reglering inom området enligt ovan.

9.1.2 Vad är problemet eller anledningen till regleringen?

Tillämpning av nuvarande lagstiftning

Tanken med nuvarande bestämmelse var att öka fokus på det trafikfarliga beteendet som användandet av mobiltelefon och annan kommunikationsutrustning kan ge upphov till, men att tillåta det användande som inte kan anses vara trafikfarligt. Författningen ger därmed en signal om det olämpliga i att föraren under körning ägnar sig åt andra aktiviteter som distraherar och tar uppmärksamhet från själva köruppgiften.

Som framkommit i det utredningsarbete som genomförts inom ramen för uppdraget har det visat sig vara svårt att tolka hur bestämmelsen ska tillämpas.

Bestämmelsen innebär att polisen ska kunna lagföra en förare av ett fordon även om hon eller han inte varit upphov till en uppenbar fara i trafiken, men här finns ett dilemma. Lagstiftningen ger möjlighet att lagföra innan en kritisk situation uppstår men för rättsväsendet har det inneburit svårigheter när det kommer till att bedöma och bevisa när ett brott har begåtts. Skrivningen ”inverkat menligt” har i det sammanhanget visat sig vara problematisk.

Sedan den nya förordningstexten trädde i kraft i december 2013, har cirka 80 personer per år rapporterats för överträdelser av den aktuella bestämmelsen. Mycket tyder på att denna siffra inte säger något om hur många som faktiskt gjort sig skyldiga till att ha brutit mot bestämmelsen. Enligt de intervjuer som gjorts med polisen är en av anledningarna till att få lagföra att lagen är svår att tillämpa. Det är heller inte ett prioriterat trafikbrott för polisen att lagföra. Det är dessutom ett brott som bygger på att polisen är på ”rätt plats vid rätt tillfälle” för att kunna upptäcka en eventuell överträdelse. Det går heller inte att övervaka brottet med i förväg utplacerade kontroller.

Ytterligare en svårighet i rättskedjan är att brottet inte är ett ordningsbrottsbrott, vilket innebär att avrapportering av brottet – innan praxis utvecklats och det eventuellt kan bli möjligt att utfärda föreläggande om ordningsbot – måste göras till åklagare.

Enligt rättssociologiska teorier är bland annat effektiv övervakning avgörande för att allmänheten ska välja att följa de lagar som finns. I detta fall kan konstateras att nuvarande reglering sannolikt inte haft någon hindrande eller endast marginell effekt på beteendet och övervakningen har också varit låg.

Sammanfattningsvis kan sägas att nuvarande formulering av 4 kap. 10 e § trafikförordningen är väl avvägd utifrån att det är teoretiskt möjligt att lagföra den typ av användande av mobiltelefon och annan typ av kommunikationsutrustning som anses påverka framförandet av fordonet på ett menligt sätt. I praktiken har den dock visat sig svår att tillämpa och inte haft en tillräckligt stävande effekt, något som i och för sig skulle kunna förändras med tiden.

Omfattningen av och inställningen till användandet

En undersökning som gjorts inom ramen för utredningen visar att trots att drygt 70 procent av respondenterna anser att handhållen telefoni tar bort uppmärksamheten i viss utsträckning, så är användandet vanligt. Enligt forskningen är det dock inte nödvändigtvis förknippat med några större risker att endast prata i mobiltelefon under körning. Aktiviteter som däremot kräver att föraren tittar på och/eller knappar på utrustningen, till exempel för att skriva sms, innebär en ökad olycksrisk. Men även denna riskökning är svår att uttala sig om eftersom förare i många fall kompenserar för sitt användande, vilket kan minska riskerna. Det är till exempel skillnad på att använda mobiltelefonen i en stillastående kö och att använda den i tät och komplicerad stadstrafik. Hur farligt det är att använda kommunikationsutrustning under körning beror bland annat på förarens kapacitet och den aktuella trafiksituationen.

Enligt undersökningen framkommer det att knappt 4 procent av respondenterna anger att de ofta eller alltid använder sms eller andra meddelandetjänster under körning, 32 procent gör det ibland eller sällan. Bland de yngre förarna är det knappt 9 procent som anger att de ofta eller alltid använder sms eller andra meddelande tjänster och drygt 47 procent som gör det ibland eller sällan. Att hantera meddelanden anses dock av ungefär 85 procent av respondenterna påverka den egna uppmärksamheten negativt.

Att utföra aktiviteter som är tidsintensiva, är rena nöjesaktiviteter eller kräver att man tar till sig längre texter eller rörligt bildmaterial är ovanligt, enligt respondenternas svar. Som mest 1 till 2 procent av deltagarna anger att de gör någon av dessa aktiviteter ofta eller alltid. 80 procent eller fler tycker att uppmärksamheten tas bort från trafiken när man använder mejl, sociala medier, surfar på internet, tittar på film och spelar spel.

Ett annat exempel på en aktivitet som innebär att föraren både måste titta bort från trafiken och knappa på telefonen är användningen av sociala medier. Att använda sociala medier är inte lika vanligt som att använda sms och andra textmeddelandetjänster, men det kan inte heller påstås vara ovanligt. Också här är det vanligare bland de yngre förarna (18–30 år).

Av resultaten från enkäten är det dock tydligt att sådant som använts i bilar en längre tid, exempelvis radio, navigationsutrustning och telefon, används i betydligt högre utsträckning än nyare företeelser som att skicka meddelanden, surfa på internet eller spela spel.

Överlag tycks det vara låg acceptans för de nyare företeelserna och en stor andel tycker att det är felaktigt eller olämpligt att hålla på med dessa aktiviteter. Att prata i telefon med handsfree tycks av många uppfattas som säkrare och lämpligare. Detta avspeglas även i inställningen till införandet av förbud, där en relativt stor andel accepterar att det ska vara lagligt att använda handsfreefunktioner men att annan användning av kommunikationsutrustning borde förbjudas.

Omfattningen av olyckor med anledning av användandet

Sverige saknar tillförlitliga data om i hur stor andel av de trafikolyckor som sker där mobiltelefon eller annan typ av kommunikationsutrustning använts. Det framgår dock i Strada att i cirka en halv procent av de totalt cirka 80 000 rapporterade personskadeolyckorna med motorfordon under de senaste tre åren har inblandade personer uppgett att mobiltelefon eller annan kommunikationsutrustning använts vid tidpunkten för olyckan. I cirka 15 procent av dessa olyckor kan man utläsa att föraren letat efter/tagit upp/lagt ned/tappat telefonen. I ytterligare 10 procent av olyckorna där mobiltelefon nämnts uppgav föraren att hen läst eller skrivit sms, men det är inte känt hur stora mörkertalen är och det är heller inte möjligt att veta om användandet i sig orsakat olyckan. Uppgifterna måste alltså användas med försiktighet.

Det är tänkbart att det sker en del olyckor och incidenter som är av mindre allvarlig karaktär där inga personskador uppstår till följd av mobiltelefonanvändande. Men dessa olyckor kan likväl få konsekvenser för skador på infrastrukturen och konsekvenser i form av framkomlighetsproblem samt kostnader för egendomsskador. Det saknas emellertid kunskap inom området och det ingår heller inte uppdraget att utreda konsekvenser som inte faller inom ramen för trafiksäkerhetsområdet.

9.1.3 Vad ska uppnås?

Trafikförordningens nuvarande skrivning är i stora drag väl formulerad. Den är teknikneutral och öppnar för att hänsyn tas till det faktum att all användning av mobiltelefon och annan kommunikationsutrustning inte med rimliga mått av säkerhet kan påstås vara trafikfarlig eller bör förbjudas. Det är också bra med en teknikneutral bestämmelse eftersom teknikutvecklingen inom området går mycket snabbt. Bestämmelsen är därmed utformad på ett tillfredsställande sätt ur teoretiskt synpunkt, men då den innehåller ett subjektivt rekvisit innebär det svårigheter för den praktiska tillämpningen.

Syftet med att införa ett tillägg till nuvarande bestämmelse skulle vara att minska det användande som innebär visuell och manuell distraktion som enligt forskningen anses vara förknippad med ökade risker och som är aktiviteter som förarna, främst de yngre, i olika omfattning ägnar sig åt. En tydligare bestämmelse skulle även underlätta i rättstillämpningen, åtminstone vad gäller den del av användandet som uttryckligen är förbjudet.

Bestämmelsens normgivande funktion har i och för sig fungerat såtillvida att människor tycker att det är olämpligt att använda mobiltelefon vid körning. När det gäller att få människor att avstå från användningen har påverkan inte varit lika stark. En skärpning av bestämmelsen kan tjäna syftet att ytterligare inskräpa i fordonsförare det olämpliga i att ägna sig åt distraktioner som tar uppmärksamhet från körningen.

Sverige skulle också på detta sätt uppfylla kraven i 1968 års konvention om vägtrafik, den så kallade Wienkonventionen och svensk lagstiftning skulle likna den som råder i övriga Europa. Förslaget innebär ett genomförande av artikel 8 punkt 6 i 1968 års konvention om vägtrafik som säger att medlemsstaterna åtminstone ska förbjuda att förare vid färd på väg med motordrivna fordon använder handhållen mobiltelefon. Förslaget motsvarar i huvudsak det förslag som Vägverket lämnade in i en framställan till regeringen 2008 och förslag som Transportstyrelsen lämnade i samband med att förslaget till nuvarande lagstiftning remitterades.⁵⁵

9.1.4 Vilka är lösningsalternativen?

Effekter om ingenting görs

Det framgår i den av VTI genomförda enkätundersökningen att de flesta anser att det är farligt eller tveksamt ur trafiksäkerhetsaspekt att använda mobiltelefon under körning, men det är tydligt att många ändå gör det. Det upplevs alltså som så viktigt att använda sin mobiltelefon att människor är beredda att utsätta sig för risker, och att fortsätta göra det även om det vore förbjudet. Det är dock mycket svårt för den enskilde föraren att relatera till ökningarna i den individuella risknivån.

Om inget görs, det vill säga om bestämmelsen kvarstår enligt nuvarande skrivning och inga ytterligare åtgärder genomförs, finns risk att dagens läge med få lagförda brott och ett relativt utbrett användande av mobiltelefon under körning forstärks. Som framhållits i utredningen krävs en kombination av åtgärder och insatser för att stävja den trafikfarliga

⁵⁵ Vägverket, TR 10A 2008:4820. Transportstyrelsen, TSV 2013-1373.

användningen av mobiltelefon och annan kommunikationsutrustning vid körning. Lagstiftning kan vara en av dessa åtgärder, men vi vill med bestämdhet framhålla att enbart lagstiftning inte kommer att lösa problemet.

På sikt finns det goda förutsättningar att utvecklingen av teknik i fordon ska ta hand om de negativa aspekterna av användandet av mobiltelefoner och annan kommunikationsutrustning. I många av dagens nya bilar finns till exempel sådana stödsystem och som kan hindra att olyckor inträffar som en följd av att föraren tappat fokus på körningen. Det är dock rimligt att tro att det kommer att ta ganska många år innan tekniken finns i var mans bil. Viktiga är också de trafiksäkerhetshöjande åtgärder som görs i infrastrukturen och som kan minska riskerna för att olyckor som orsakats av distraktion leder till allvarliga konsekvenser.

Alternativ som inte innebär reglering

Se kapitel 7, Förslag till ytterligare åtgärder.

Regleringsalternativ

Alternativet till att komplettera 4 kap. 10 e § trafikförordningen med ett förbud mot handhållen mobiltelefon är att regleringen behålls i sin nuvarande form.

Argument för och emot ett förbud mot handhållen mobiltelefon

Ett förbud mot handhållen mobiltelefon kommer inte per automatik att leda till att det trafikfarliga användandet av mobiltelefon eller annan kommunikationsutrustning upphör. I den rättssociologiska delen av utredningen framgår det att lagstiftning i sig inte löser ett problem med ett oönskat beteende. Lagstiftning kan dock ha en normskapande effekt. Ett uttryckligare förbud jämfört med dagens lagstiftning skulle kunna bidra till detta. Acceptansen för ett tydligare förbud är redan stor. Det framgår både av den genomförda enkäten och av den rättssociologiska undersökningen. Det borgar för att ett sådant förbud skulle få god acceptans. Men, trots starka sociala normer och hög acceptans, är det oklart i vilken grad ett sådant förbud skulle efterlevas. Förbud mot att hålla mobiltelefonen i handen har inte fått förväntad effekt i andra länder. Som nämnts tidigare blir polisens övervakning och lämpliga sanktioner av central betydelse för att få god efterlevnad.

Vad gäller tillämpningen är det möjligt att ett förbud får positiva effekter eftersom inslaget av bedömning minskar. Det kan också innebära att det blir enklare att få brottet till ett ordningsbrottsbrott vilket skulle underlätta rapporteringen av brottet.

Att endast förbjuda mobiltelefon innebär att andra typer av kommunikationsutrustning är tillåten så länge som användningen inte inverkar menligt på framförandet av fordonet. Detta skulle kunna gå emot regeringens önskemål om en teknikneutral lagstiftning som inte specificerar vissa beteenden. Förslaget innebär emellertid att nuvarande bestämmelse kvarstår. Därmed omfattar bestämmelsen även fortsättningsvis all kommunikationsutrustning och allt användande av denna som påverkar framförandet av fordonet på ett menligt sätt.

Vi har i utredningen inte kunnat finna stöd för att hantering av någon annan handhållen kommunikationsutrustning än mobiltelefon skulle vara så problematisk med hänsyn till trafiksäkerheten att det kan motivera ett förbud. De som lagförts för sådan användning sedan införandet av förbudet är mycket få. Detta kan i och för sig delvis bero på svårigheterna med övervakning, lagföring et cetera. I takt med teknikutvecklingen skulle dock en skärpt reglering enligt förslag behöva ses över, eftersom den kan bidra till att lösa en del av dagens problem men inte självklart framtida problem.

Ett förarstödsystem som redan nu finns på marknaden är en funktion som tillåter föraren att parkera bilen utan att sitta i fordonet. Det kan bland annat ske genom att föraren står utanför fordonet och med hjälp av till exempel en applikation på telefonen parkerar bilen. Denna typ av mobilbaserade lösningar skulle hindras genom ett förbud mot handhållen mobiltelefon. Följaktligen måste hänsyn till sådana tekniska lösningar tas för att kunna tillåta denna typ av tillämpning. Redan nu har flera tillverkare presenterat vidareutvecklingar av denna funktion, och de använder sig också av mobiltelefon.

Det skulle kunna finnas viss risk att förbud mot handhållen mobiltelefon leder till ett kompensatoriskt beteende där förare hanterar mobiltelefonen i knäet eller på ett sätt som inte blir så synligt. Hur omfattande denna hantering riskerar att bli är okänt. Ett argument mot ett förbud mot handhållen mobiltelefon har varit att det inte finns forskning som visar att det är förknippat med större risker att tala i handhållen mobiltelefon jämfört med att tala i icke handhållen mobiltelefon. Detta faktum kvarstår. Däremot är, som nämnts tidigare, hantering som kräver att föraren tittar bort från trafiken och knappar på mobilen förenat med ökade risker. Ett förbud mot handhållen mobiltelefon kan tydliggöra att just denna typ av beteenden är olämpliga. Man bör dock ha i åtanke att företeelser som att skicka

meddelanden, surfa på internet eller spela spel är sådant som förarna ägnar sig åt i betydligt mindre utsträckning än att endast prata i telefon.

Sammantaget finns det argument som talar både för och emot ett förbud mot handhållen mobiltelefon. Det är inte troligt att ett förbud mot handhållen mobiltelefon skulle innebära några *försämringar* för trafiksäkerheten såtillvida inte negativa kompensatoriska beteenden skulle bli vanligt förekommande. Sett i ett större perspektiv är en mer allmän risk för samhället i stort av att införa ett förbud som inte efterlevs/beivras att det kan bidra till att den demokratiska rättsstaten och respekten för rättssamhället på sikt urholkas. Att lagstifta om förbud mot handhållen mobiltelefon utgör naturligtvis ingen *särskild* sådan risk. Bestämmelsen riskerar också att snabbt bli omodern.

Förutom de argument som framförs och diskuteras ovan och som sätter trafiksäkerheten i centrum, bör det faktum att Sverige inte uppfyllt kraven i Wienkonventionen beaktas. Med en regelförändring som innebär förbud mot handhållen mobiltelefon vid framförande av fordon skulle minimikravet i konventionen uppfyllas.

Övriga diskuterade alternativ

I utredningsarbetet har även andra alternativ till ändringar av lagstiftningen dryftats. Dessa finns beskrivna i kapitel 8.

Ett alternativ handlar om att lagstiftning som syftar till att komma till rätta med distraktionsproblematiken, istället för att fokusera på teknik och teknikanvändning, skulle ställa krav på förarna att iaktta varsamhet och aktsamhet. Ett annat alternativ är ett uttryckligt förbud mot all användning av viss teknik under körning. Ytterligare ett alternativ är ett förbud mot användning av teknik som inte är del av fordonet eller integrerad i fordonet och att tekniken ska innebära ett minimum av manuell hantering. En något mindre begränsande lagstiftning är ett förbud mot att hålla mobiltelefon i handen.

9.1.5 Vilka konsekvenser medför regleringen?

Medborgare

Medborgarna påverkas naturligtvis av lagstiftningen såtillvida att användande av handhållen mobil under körning inte blir tillåten. Om trafikanterna följer lagen blir i bästa fall trafikmiljön de vistas i säkrare.

Företag

Ett införande av förbud mot handhållen mobiltelefon skulle kunna ge incitament för företag i transportbranschen att utveckla trafiksäkerhetspolicys som möter upp bestämmelsen. Det skulle också kunna innebära vissa kostnader för att investera i utrustning som till exempel handsfree-lösningar och mobilhållare.

Försäljningen av mobiltelefonhållare och andra handsfree-lösningar kan komma att öka, vilket påverkar de som tillverkar och säljer sådan utrustning.

Staten

Om ett förbud mot handhållen mobiltelefon underlättar övervakning och bevisning, bör det leda till fler ärenden för de rättsvårdande myndigheterna, Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och domstolar. Även Transportstyrelsens körkortsverksamhet skulle komma att påverkas. Flera beivrade brott leder också till att fler körkortsärenden ska utredas. Om bestämmelser införs om att föreläggande om ordningsbot får utfärdas, i vart fall i den del som handlar om ett uttryckligt förbud, skulle det innebära en enklare administrativ hantering för polis och åklagare.

Ett förbud mot handhållen mobiltelefon kan också tänkas påverka vissa yrkesgrupper som använder kommunikationsutrustning i arbetet, främst de som avses i 11 kap. trafikförordningen. Enligt vad Transportstyrelsen känner till använder dessa i regel handsfreeutrustning, alternativt att en passagerare sköter kommunikationen. Det finns också bestämmelser i 11 kap. 11 § trafikförordningen om vissa undantag från föreskrifter för förare av utryckningsfordon eller fordon som används i vissa rättsvårdande myndigheters spaningsverksamhet. Ett remissförfarande bör kunna utröna om det finns behov av undantag i andra situationer än de som anges i 11 §.

9.1.6 Vilka konsekvenser medför förslaget och varför anses regleringen vara det bästa alternativet?

Regeländringen innebär att Sverige uppfyller sin skyldighet att genomföra artikel 8 punkt 6 i 1968 års konvention om vägtrafik i nationell rätt. En skärpning skulle även i vissa fall underlätta rättstillämpningen. Vidare skulle en skärpning kunna ge en tydligare signal till allmänheten om det olämpliga med att använda mobiltelefon under körning.

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

Förslaget innebär att Sverige uppfyller sin skyldighet att genomföra artikel 8 punkt 6 i 1968 års konvention om vägtrafik i nationell rätt.

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

Det bedöms inte behövas ta någon särskild hänsyn när det gäller tidpunkten för ikraftträdande. Det kan eventuellt finnas skäl att genomföra särskilda informationsinsatser.

9.1.9 Hur påverkar regleringen funktionsmålet?

Incidenter och olyckor i trafiken som sker till följd av mobiltelefonanvändande kan förutom personskador ge upphov till skador på infrastruktur och egendom. Det kan också leda till framkomlighetsproblem om olyckor sker i sårbara och känsliga trafikmiljöer. Det saknas emellertid kunskap inom området och det ingår heller inte uppdraget att utreda konsekvenser som inte faller inom ramen för trafiksäkerhetsområdet.

9.1.10 Hur påverkar regleringen hänsynsmålet?

Sverige saknar tillförlitliga data om i hur stor andel av de trafikolyckor som sker till följd av att mobiltelefon använts. Inte heller andra länder har tillförlitliga data om antalet allvarligt skadade och omkomna i olyckor som antas bero på distraktion till följd av att mobiltelefon använts. Av de personskadeolyckor med motorfordon som rapporterats till Strada under senaste tre åren, har mobiltelefon eller annan kommunikationsutrustning använts vid en halv procent av olyckorna. Det är svårt att säga hur mörkertalen för denna rapportering ser ut.

Eftersom kunskapsläget vad gäller faran med att använda mobiltelefon och vilka åtgärder som minskar risker i sammanhanget är otillfredsställande är det viktigt att skärpt lagstiftning på området inte innebär att resurser tas från andra riskområden där effektsambanden är tydligt fastställda, såsom hastighetsöverträdelse och rattfylleri. Det gäller allt från informationsinsatser till övervakning.

9.2 Sammanfattning

Denna konsekvensutredning har lett fram till slutsatsen att nuvarande bestämmelse bör kompletteras med ett förbud mot handhållen mobiltelefon. En sådan regeländring ska ses som en möjlig åtgärd för att bidra till att minska trafikfarlig användning av mobiltelefoner under färd. Andra förslag på åtgärder inom området beskrivs i kapitel 7.

De som talar för ett förbud mot användning av handhållen mobiltelefon vid körning som identifierats är följande.

- Med ett förbud mot användning av handhållen mobiltelefon skulle Sverige uppfylla Wienkonventionen. Förslaget innebär ett genomförande av artikel 8 punkt 6 i 1968 års konvention om vägtrafik som säger att medlemsstaterna åtminstone ska förbjuda att förare vid färd på väg med motordrivna fordon använder handhållen mobiltelefon.
- Ett förbud kan minska det trafikfarliga användandet av mobiltelefoner som innebär att föraren tittar på och knappar på telefonen, till exempel för att skriva och läsa sms.
- Den del som innebär ett absolut förbud mot användning av handhållen mobiltelefon blir i vissa fall lättare att tillämpa eftersom inslaget av bedömning minskar.
- Ett absolut förbud kan lättare göras till ordningsbrottsbrott, vilket skulle underlätta polisens och åklagarnas arbete.
- Det tycks finnas acceptans och förståelse för ett förbud.
- Lagstiftning kan ha en normskapande effekt. Ett uttryckligare förbud jämfört med dagens bestämmelse skulle kunna bidra till detta.

Det som talar emot ett förbud mot handhållen mobiltelefon som identifierats är följande.

- Dagens snabba teknikutveckling gör att ett förbud mot användning mot handhållen mobiltelefon riskerar att snabbt bli omodernt och icke funktionellt. Bestämmelsen skulle, för att fylla sin funktion, troligen behöva revideras inom en inte allt för avlägsen framtid.
- Forskningen ger endast delvis stöd för att handhållen mobiltelefon är trafikfarligt.
- Erfarenheterna från andra länder är att efterlevnaden av ett förbud mot handhållen mobiltelefon är begränsad. Även om de sociala normerna är starka och det finns acceptans och förståelse för ett förbud, kommer förmodligen många ändå att ignorera förbudet.
- Det finns risk för att det som inte uttryckligen är förbjudet uppfattas som tillåtet.

- Det är oklart om polisen kan bedriva den övervakning som behövs för att bestämmelsen ska få god effekt.

10. Diskussion

Användningen av mobiltelefoner och annan teknisk utrustning för kommunikation och informationsutbyte ökar stadigt, både vad gäller frekvens och användningsområden. Det blir allt mer nödvändigt att samhället tar sitt ansvar för att tekniken – som till sin natur i princip är utbudsstyrd – utvecklas i en riktning som gagnar företag och medborgarna. Det finns flera instrument för att påverka utvecklingen av ett visst teknikområde. Staten kan till exempel samverka med teknikutvecklarna, använda konsumentinformation eller olika typer av ekonomiska incitament.

Ett annat vanligt sätt för staten att styra är lagstiftning, både när det gäller teknik och beteende. I och med den kraftiga ökningen av mobilanvändandet har flera aktörer i samhället börjat framföra farhågor om de negativa konsekvenserna med denna ökning. Ett tryck har skapats på politiken att agera. Detta var ett skäl för regeringen att 2013 lagstifta om användandet av mobiltelefoner och annan typ av kommunikationsutrustning vid körning.

I vårt uppdrag ingår att utvärdera gällande lagstiftning och om behov finns föreslå förändringar av denna. Utvärderingen av nuvarande bestämmelse visar att endast ett 80-tal personer per år fällt för brott mot 4 kap. 10 e § trafikförordningen. Att så få personer årligen döms eller får ett strafföreläggande beror sannolikt på att det finns en del tillämpningsproblem med dagens bestämmelse. Det har till exempel visat sig vara problematiskt att bedöma vad som avses med ”menligt” och rättspraxis har ännu inte utvecklats. Det är också rimligt att tro att brottet inte prioriteras i polisens övervakning. Den enkät som genomförts inom ramen för uppdraget visar att en stor andel av förarna använder mobiltelefon medan de kör. Hur mycket av användandet som är trafikfarligt går dock inte att bedöma. Trots att många väljer att använda mobiltelefon medan de kör, är det ett beteende som många anser vara tveksamt eller felaktigt ur trafiksäkerhetsperspektiv och många är också för en skärpt lagstiftning.

När det gäller att via reglering påverka den enskilde trafikantens beteende visar forskning och andra länders erfarenheter att effekten av sådan lagstiftning sannolikt är begränsad. Den genomförda enkätstudien och den rättsociologiska sammanställningen pekar på att det finns en hög acceptans för en skärpt lagstiftning, men paradoxalt nog uppger många att det är troligt att de inte skulle följa en sådan. Människans vilja att ständigt kunna kommunicera är uppenbarligen stark. För att få någon märkbar effekt på trafikanternas beteende krävs sannolikt en omfattande övervakning och kraftigt höjda sanktioner. Men ett sådant angreppssätt måste ställas i relation

till resursallokering av övervakningsinsatser och sanktionsnivåer för andra beteenden i trafiken där det finns tydligare effektsamband, till exempel hastighetsöverträdelser och körning under alkoholpåverkan.

Då det gäller forskningen inom området är resultaten relativt samstämmiga: ouppmärksamhet och distraktion är ett trafiksäkerhetsproblem och bidrar till många olyckor. Det är dock oklart hur stort problemet är med just användandet av mobiltelefon och annan teknisk utrustning, som ju endast är en del av problematiken med ouppmärksamhet och distraktion. Detta beror främst på att tillförlitliga data saknas om källan till ouppmärksamhet och distraktion. Det kan också ifrågasättas varför en skärpt lagstiftning enbart ska inriktas mot ett visst specifikt beteende (användande av handhållen mobiltelefon) med tanke på att det enbart är en del av distraktionsproblematiken. Därför kan det finnas ett behov av närmare utreda behovet av och möjligheterna till en lagstiftning som syftar till att komma till rätta med distraktionsproblematiken i stort och som inte enbart fokuserar på teknik och teknikanvändning.

En komplicerande faktor är också att all distraktion inte per definition är trafikfarlig. En förare behöver inte vara fullt uppmärksam i alla trafiksituationer. Förarens erfarenhet och trafiksituationens komplexitet avgör vilken grad av uppmärksamhet som krävs för att en olycka inte ska inträffa. Däremot är det klarlagt att om föraren återkommande tar bort blicken från vägen, till exempel för att skriva sms eller läsa e-post, så ökar olycksrisken.

Man skulle kunna hävda att antalet olyckor med omkomna eller allvarligt skadade generellt inte har ökat i någon större omfattning de senaste åren, trots att användning av mobiltelefoner och annan kommunikationsutrustning ökat. Detta skulle kunna vara en indikation på att problemet inte är så stort, men det kan också vara så att säkrare fordon och infrastruktur gör att effekterna av distraktion inte blir lika påtagliga.

Trots att kunskapsläget är otillfredsställande väljer vi försiktighetsprincipen. Tills annat är fastslaget utgår vi från att ouppmärksamhet och distraktion på grund av användande av teknik i fordon är ett trafiksäkerhetsproblem.

De sammantagna resultaten från utredningen tyder på att det finns behov av ytterligare åtgärder inom området. Helt klart är att en enskild åtgärd inte kan lösa problematiken kring det trafikfarliga användandet av mobiltelefon och andra typer av kommunikationsutrustning under körning. Det finns ett antal olika sätt att angripa problemet. Man kan vidta åtgärder för att påverka förarens beteende med information, regler och övervakning eller så kan man vidta åtgärder för att påverka utformningen av vägtransportsystemet, som

inkluderar fordonet och infrastrukturen, så att konsekvenserna av dessa beteenden inte resulterar i död eller allvarlig skada. Det senare skulle vara i enlighet med det angreppssätt som ligger till grund för nollvisionsarbetet. Det är viktigt att understryka att åtgärder som inte är för specifikt inriktade mot ett visst beteende är att föredra.

På lång sikt kommer teknikutvecklingen sannolikt att bidra till att framtidens fordon och det framtida vägtransportsystemet utformas på ett sådant sätt att nedsatt körförmåga hos förare på grund av till exempel distraktion, trötthet, sjukdom eller alkoholpåverkan inte får allvarliga konsekvenser. Redan i dag pågår utveckling av olika förarstödsystem som minskar risken för att nedsatt körförmåga hos föraren ska leda till olyckor med allvarliga konsekvenser, men med tanke på förnyelsetakten av fordonsparken kommer det att ta lång tid innan dessa åtgärder får genomslag. På kort och medellång sikt bör vi därför arbeta för att antingen ta bort eller mildra konsekvenserna av förarutlösta olyckor med åtgärder riktade mot hela vägtransportsystemet. Det är väsentligt att ha ett systemorienterat angreppssätt där åtgärder vidtas som riktar sig till samtliga delar av vägtransportsystemet och fler aktörer på olika nivåer i samhället, och inte enbart mot den enskilde trafikanten.

På grund av det rådande kunskapsläget för vi fram forskning och kunskapsutveckling samt teknikutveckling som de prioriterade åtgärdsområdena. Då det gäller skärpt lagstiftning finns det, som vi tidigare nämnt, en förväntan från flera håll i samhället om ett förbud mot att använda handhållen mobil. Vissa av de tillämpningsproblem som finns med den nuvarande bestämmelsen kan också troligen minskas om den kompletteras med ett tydligare förbud. Vi har redovisat motiv för och emot ett sådant förslag.

Efter en sammantagen analys av dessa motiv anser vi att ett förbud mot handhållen mobiltelefon i dagsläget är en rimlig åtgärd. En grundpelare i svensk politik är internationell samverkan och stödande av internationella institutioner som FN och EU. I detta ingår att beslut som fattas i dessa institutioner också ska följas. Ett avgörande motiv för förslaget är att det införlivar Wienkonventionen i svensk lagstiftning. Förslaget innebär ett införande av artikel 8 punkt 6 i 1968 års konvention om vägtrafik, som säger att medlemsstaterna åtminstone ska förbjuda att förare vid färd på väg med motordrivna fordon använder handhållen mobiltelefon.

Bilaga 1

Deltagande aktörer vid workshop om förarens användande av mobiltelefon och annan kommunikationsutrustning under färd

Stockholm 14 februari 2017

Arbetsmiljöverket
BilSweden
Biltrafikens Arbetsgivarförbund/Transportföretagen
Bussbranschens riksförbund/Sveriges bussföretag
Folksam
IF Skadeförsäkring
Lunds universitet
Motormännen
Nationalföreningen för trafiksäkerhetens främjande, NTF
Polismyndigheten (UC Mitt)
Polismyndigheten (Östergötland)
Safer/Chalmers
SkidCar
Sveriges motorcyklister, SMC
Sveriges trafikskolors riksförbund, STR
Sveriges Åkeriföretag
Telia Company
Trafikanalys
Trafikverket
Transportstyrelsen
Sveriges trafikövningsplatser, TÖP
Volvo Cars
Volvo Lastvagnar
Statens väg- och transportforskningsinstitut, VTI

Bilaga 2

En enkel enkät skickades ut till nationella trafikmyndigheter/trafikministerier i följande 22 länder: Australien, Belgien, Brasilien, Danmark, Finland, Frankrike, Israel, Italien, Japan, Luxemburg, Nederländerna, Nya Zeeland, Portugal, Ryssland, Schweiz, Slovakien, Spanien, Storbritannien, Sydkorea, Tyskland, USA Österrike. Enkäten besvarades helt av 13 länder och delvis av fem länder (Australien, Finland, Nederländerna, Nya Zeeland och Österrike.). Fyra länder svarade inte (Brasilien, Italien, Ryssland och Sydkorea).

Enkäten var utformad enligt följande.

Questions regarding measures directed towards managing the problem of distraction when using communication devices in vehicles

With communication devices we mean technical in-car devices or nomadic devices which presume an interaction between the driver and the device (e.g. mobile phones and navigation systems).

1. What is the strategy in your country; to change behaviour in relation to communication devices, to forbid the use of communication devices or to secure the safe use of such devices by e.g. developing the device technology in itself or developing different support systems?
2. Which measures have you taken in your country on a national level in the shape of:
 - Laws and regulations?
 - Information, education and campaigns?
 - Economic incentives?
 - Voluntary technical development, e.g. the industry developing the device technology in itself or developing different driver support systems?
3. What was the purpose of these measures (e.g. change behaviour, or influence the development and design of technology (e.g. developing the device technology in itself or developing different support systems))?
4. What scientific evidence were the measures based on?
5. What was the effect of these measures?
6. How was the effect measured, estimated or assessed (a brief description of the method)?
7. Do you have specific laws/regulations/bans for texting while driving or is it “included” in the mobile phone regulations (e.g. not allowing the use of hand held mobile phones means that texting is not allowed)?