

Regeringens proposition

1983/84: 65

om vissa yrkestrafikfrågor m.m.:

beslutad den 10 november 1983.

Regeringen föreslår riksdagen att anta det förslag som har tagits upp i bifogade utdrag av regeringsprotokoll.

På regeringens vägnar

OLOF PALME

CURT BOSTRÖM

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen lämnas förslag till fortsatta åtgärder mot regelöverträdelser och illojal konkurrens inom yrkestrafiksektorn. Bl. a. föreslås ändrade regler för överlåtelse av taxitillstånd och det s. k. transportköparansvaret föreslås preciserat och utvidgat.

Förslag till**Lag om ändring i yrkestrafiklagen (1979: 559)**

Härigenom föreskrivs i fråga om yrkestrafiklagen (1979: 559)

dels att 2 kap. 21 §, 3 kap. 1 § och 4 kap. 1 och 2 §§ skall ha nedan angivna lydelse.

dels att i lagen skall införas en ny paragraf, 5 kap. 2 §, av nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap. Meddelande av trafiktillstånd

21 §

Om tillståndshavaren dör får tillståndet överlätas på någon annan. Tillståndet får också överlätas på någon annan om tillståndshavaren har försatts i konkurs eller om det finns andra skäl.

Ett tillstånd får överlätas på någon annan endast om det finns synnerliga skäl.

3 kap. Återkallelse av trafiktillstånd

1 §

Om det i den yrkesmässiga trafiken har förekommit sådana missförhållanden att tillståndshavaren inte kan anses lämplig att fortsätta verksamheten, skall tillståndet återkallas. Om missförhållandena inte är så allvarliga att det finns skäl för återkallelse men det finns anledning att anta att frågan om återkallelse kommer att tas upp till prövning om rättelse inte sker, skall tillståndshavaren tilldelas en varning.

Om det i den yrkesmässiga trafiken eller i övrigt vid driften av trafikrörelsen har förekommit sådana missförhållanden att tillståndshavaren inte kan anses lämplig att fortsätta verksamheten, skall tillståndet återkallas. Om missförhållandena inte är så allvarliga att det finns skäl för återkallelse men det finns anledning att anta att frågan om återkallelse kommer att tas upp till prövning om rättelse inte sker, skall tillståndshavaren tilldelas en varning.

4 kap. Ansvarsbestämmelser1 §¹

Den som driver yrkesmässig trafik utan tillstånd döms för olaga yrkesmässig trafik till böter eller fängelse i högst sex månader.

Tillståndshavare som bryter mot taxa, *turlista* eller någon annan särskild föreskrift som har meddelats i tillståndet eller den som bryter mot 2 kap. 15 eller 20 § döms till böter.

Tillståndshavare som bryter mot taxa, *tidtabell* eller någon annan särskild föreskrift som har meddelats i tillståndet eller den som bryter mot 2 kap. 15 eller 20 § döms till böter.

¹ Senaste lydelse 1980: 397.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Har beställningstrafik för gods-transport drivits utan tillstånd, döms den för vars räkning den otillåtna transporten har utförts till böter.

Har beställningstrafik för gods-transporter eller för persontransporter med tyngre fordon drivits utan tillstånd, döms den som för egen eller annans räkning har sluit avtal med trafikutövaren om transportens utförande till böter.

1. om han kände till att det fanns hinder mot att transporten fick utföras eller

2. om han inte visar att han på det sätt som skäligen kan begäras av honom har undersökt om det förelåg något hinder mot att transporten fick utföras.

5 kap. Bemyndiganden

2 §

Är riket i krig eller krigsfara eller råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara vari riket har befunnit sig, får regeringen föreskriva att denna lag helt eller delvis inte skall tillämpas.

Denna lag träder i kraft den 1 mars 1984.

Utdrag
KOMMUNIKATIONSDEPARTEMENTET PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1983-11-10

Närvarande: statsministern Palme, ordförande, och statsråden I. Carlsson, Feldt, Sigurdson, Gustafsson, Leijon, Hjelm-Wallén, Peterson, Andersson, Rainer, Boström, Bodström, Göransson, Gradin, Dahl, R. Carlsson, Holmberg, Hellström, Thunborg

Föredragande: statsrådet Boström

Proposition om vissa yrkestrafikfrågor m. m.

1 Inledning

Yrkestrafiklagen (1979:559) och yrkestrafikförordningen (1979:871) trädde i kraft den 1 januari 1980. De nya författningarna, som ersatte förordningen (1940:910) angående yrkesmässig automobiltrafik m.m., innebär i första hand en språklig och redaktionell modernisering av yrkestrafikregleringen.

Härefter har särskilt reglerna för taxitrafiken reformerats (prop. 1979/80: 142, TU 1979/80: 27, rskr 1979/80: 403). Taxis roll i den kollektiva trafikförsörjningen betonades i propositionen och genom bl. a. regler om trafikområden och beställningscentraler lades grunden till en rationellare och mångsidigare taxitrafik.

Genom propositionen 1981/82: 78 om vissa yrkestrafikfrågor (TU 1981/82: 30, rskr 1981/82: 302) förenklades och avbyråkratiserades yrkestrafiklagstiftningen i en del hänseenden. Samtidigt genomfördes åtgärder för att komma till rätta med de elagligheter som förekommer inom branschen.

Den lagstiftning som infördes 1980 har således förändrats i vissa hänseenden. Trots detta behövs enligt min mening ytterligare förbättringar i yrkestrafiklagstiftningen. Framför allt måste kampen mot regelöverträdelserna och den illojala konkurrensen fullföljas på ett kraftfullt sätt. Exempelvis bör reglerna om överlåtelse av taxitillstånd skärpas och det s. k. transportköparansvaret preciseras och utvidgas. Lagstiftningen föreslås även förbättrad i vissa andra hänseenden.

2 Samhällets ramar för den yrkesmässiga trafiken

För all yrkesmässig trafik gäller att den endast får bedrivas efter särskilt tillstånd. Ett trafiktillstånd får enligt yrkestrafiklagen endast ges till sådana fysiska eller juridiska personer som bedöms vara lämpliga att driva verksamheten. Vid denna lämplighetsprövning tas hänsyn till yrkeskunnande, personliga och ekonomiska förhållanden samt andra omständigheter av betydelse. Kravet i fråga om yrkeskunnande och personliga förhållanden hos juridiska personer gäller den eller dem som skall ha ansvaret för trafikutövningen. – I fråga om yrkesmässiga persontransporter och linjef trafik för godstransporter styrs tillståndsgivningen även av regler som bl. a. innebär ett värn för strukturen inom transportsektorn. Dessa slag av tillstånd får således endast meddelas om det kan konstateras att den avsedda trafiken behövs och i övrigt är lämplig.

Utöver de särskilda reglerna i yrkestrafiklagstiftningen skall trafikföretagen naturligtvis följa de allmängiltiga regler som samhället ställt upp i fråga om ekonomisk redovisning, beskattning etc.

Det har i skilda sammanhang konstaterats att det inom vägtransportbranschen förekommer problem med olika slag av regelöverträdelser. Jag avser härvid inte enbart brott mot den särskilda yrkestrafiklagstiftningen eller mot trafik- och fordonslagstiftningen i övrigt utan även överträdelser av de regler som gäller för all näringsverksamhet. Överträdelserna kan vara av många olika slag.

Det bör betonas att den övervägande delen av transportverksamheten bedrivs i seriösa former och inom de ramar som samhället har ställt upp. De missförhållanden som trots allt förekommer inom näringen är emellertid allvarliga inte minst genom de betydande samhällsekonomiska effekter som uppkommer av olagligheterna.

Åsidosättande av olika fordons- och vägtrafikbestämmelser (t. ex. bestämmelser om fordons skick och utrustning, hastighetsbestämmelser och arbetstidsregler) kan leda till trafikolyckor som i sin tur orsakar kostnader inom olika sektorer av samhället.

Även överträdelser av de belastningsbestämmelser som gäller för vägtrafiken kan få betydelse från samhällsekonomisk synpunkt. I första hand medför överlasterna ökade kostnader för väghållaren, dvs. staten, kommunerna eller enskilda väghållare.

Inom transportnäringen – likaväl som i andra branscher – förekommer det att samhällets inkomster av skatter och avgifter minskas genom att företagare inte rätteligen redovisar sin rörelse och deklarerar sina inkomster, inte registrerar sig för mervärdesskatt eller redovisar källskatt för anställda eller arbetsgivaravgift eller inte betalar speciella skatter, exempelvis vägtrafikskatt. De transportföretag som på ett eller annat sätt undandrar sig sina betalningsskyldigheter gentemot stat och kommun samtidigt som man utnyttjar de tjänster det allmänna erbjuder övervälrar ge-

nom sitt agerande kostnadsansvaret på sina konkurrenter och övriga skattskyldiga. Det ligger i sakens natur att det är svårt att veta hur omfattande ett sådant beteende är och därmed också hur stora skatteintäkter samhället går miste om. Att det rör sig om betydande belopp har emellertid uppgifter från bl. a. kronofogdemyndigheterna visat på.

Utnyttjandet av lagstridiga konkurrensmedel innebär också svårigheter för den seriöst bedrivna transportverksamheten att uppnå den prisnivå som behövs för att på längre sikt upprätthålla och utveckla företaget. Företag som tvingas verka på en marknad där inte alla följer spelreglerna kan därför på sikt hamna i olika svårigheter. I sämsta fall kan en ren utslagning av seriösa företag inträffa, vilket i sig kan innebära negativa samhällsekonomiska effekter i form av arbetslöshet etc. Även om företag inte direkt slås ut från marknaden kan svårigheterna att utveckla företagen få negativa effekter för samhället i form av sämre effektivitet i branschen. – På samma sätt som en osund konkurrens påverkar andra vägtransportföretag kan även verksamheten inom övriga trafikslag, främst järnvägstrafiken, komma att beröras.

Enligt 1979 års trafikpolitiska beslut skall ett samhällsekonomiskt synsätt prägla trafikpolitiken och de ramar som samhället ställer upp för verksamheten. De regelöverträdelser som förekommer inom yrkestrafiken medför – som jag tidigare har redogjort för – olika nackdelar från samhällsekonomisk synpunkt.

För den yrkesmässiga beställningstrafiken för godstransporter omfattade tillståndsprövningen fram till 1979 såväl behovs- som lämplighetsprövning och längre tillbaka i tiden även reglering av taxor etc. Tillståndsprövningen omfattar numera endast frågan om tillståndshavarens lämplighet i personligt och ekonomiskt avseende. Denna senare prövning har byggts ut och effektiviserats bl. a. genom en kontinuerlig uppföljning av den ekonomiska lämpligheten och genom de skärpta kraven på yrkeskunskande. Tillståndsmyndigheternas arbete med dessa frågor är emellertid förhållandevis krävande, inte minst genom att lastbilsnäringen till stor del består av s. k. enmansföretag.

Mycket har redan gjorts för att motverka de missförhållanden som finns inom vägtransportsektorn. För att kunna uppnå ytterligare resultat i detta arbete krävs en bättre efterlevnad av gällande bestämmelser. Detta blir i sin tur beroende av dels hur tillsyn och kontroll utformas, dels vilka påföljder som drabbar den som överträder reglerna. Jag återkommer till dessa frågor under avsnitt 8.1. Jag vill dock redan nu anmäla att jag inom kommunikationsdepartementet har initierat ett arbete med sikte på att utarbeta förslag till regler, som kan förbättra möjligheterna att skydda marknaden mot ovederhäftiga företag.

En nyckelbransch inom godstransportsektorn är transportförmedlingsverksamheten. Den avgränsning av begreppet transportförmedling som görs i gällande lagstiftning medför att huvudsakligen förhållandevis stora

och väletablerade företag ägnar sig åt denna verksamhet. Några tecken på allvarliga missförhållanden finns inte. – Vid sidan härav bedrivs emellertid ett annat slags transportförmedling, där småföretagare arbetar med att sälja mindre åkeriers tjänster. Denna verksamhet är inte reglerad i någon transportlagstiftning och några särskilda tillståndskrav eller övriga regler uppställs inte. Särskilt i fråga om dragbilsmarknaden har emellertid förekommit uppgifter som tyder på att förmedlingsverksamheten inte alltid bedrivs i seriösa former utan tvärt om spelar en inte obetydlig roll för de oegentligheter som förekommer inom åkerinäringen. – I samband med det arbete inom kommunikationsdepartementet som jag nyss nämnt kommer också reglerna om transportförmedling att studeras närmare.

3 Överlåtelse av trafiktillstånd

Enligt yrkestrafiklagen får tillstånd till persontransporter överlåtas på någon annan om tillståndshavaren dör. Tillståndet får också överlåtas på någon annan om tillståndshavaren har försatts i konkurs eller om det finns andra skäl. Länsstyrelsen skall pröva frågan om medgivande till överlåtelsen och därvid ta hänsyn såväl till skälen och villkoren för överlåtelsen som till om den avsedda trafiken behövs och i övrigt är lämplig. Vidare skall länsstyrelsen pröva om den till vilken överlåtelsen skall göras kan antas vara lämplig att driva verksamheten med hänsyn till yrkeskunnande, personliga och ekonomiska förhållanden samt andra omständigheter av betydelse.

I praxis har några strängare krav på att skäl för en överlåtelse skall föreligga inte upprätthållits. Exempelvis då en trafikutövare på grund av åldersskäl upphört med sin rörelse har överlåtelse i allmänhet godtagits av tillståndsmyndigheterna, under förutsättning att den nye trafikutövaren har uppfyllt kraven på yrkeskunnande samt personlig och ekonomisk lämplighet.

Även om kraven på skälen för överlåtelsen har ställts lågt har tillståndsmyndigheterna i fråga om taxitrafik på vissa håll, där den s. k. turordningsprincipen har tillämpats, vägrat att godkänna överlåtelser till förare som med hänsyn till sin tidigare verksamhet inom taxinäringen inte "stätt i tur".

Tillstånd till yrkesmässig persontrafik får endast ges i den omfattning som det finns behov av trafiken. Genom att förhindra överetablering skapar man förutsättningar för en rationell trafik samtidigt som en osund konkurrens mellan de enskilda trafikutövarna motverkas. I vissa fall kan det emellertid trots denna prövning inom ett område finnas för många tillstånd, t. ex. på grund av att behovet av viss trafik har minskat. Det är i sådana fall möjligt för länsstyrelsen att motverka överetableringen genom att vägra godkänna överlåtelser av befintliga tillstånd. Myndigheterna sy-

nes emellertid ha varit försiktiga med att använda denna form av kapacitetsminskning och behovet av trafiken torde ofta inte ha prövats lika noggrant vid överlåtelse som vid nyetableringar.

På grund av behovsprövningen har på vissa orter antalet tillstånd till exempelvis taxitrafik inte utökats under lång tid. Att överta ett befintligt tillstånd har därför för många kommit att bli den snabbaste och enklaste vägen att själv få ett sådant tillstånd. I praktiken har detta medfört att höga ersättningsbelopp har kommit att betalas för själva tillståndet. För exempelvis äldre tillståndshavare kan det därför vara frestande att behålla ett kanske endast obetydligt utnyttjat tillstånd tills någon, som länsstyrelsen kan godkänna som ny tillståndshavare, är villig betala ett tillräckligt högt pris för tillståndet. Det kan vara svårt för yngre förare att betala de höga ersättningssummor som begärs för tillstånden samtidigt som länsstyrelserna kanske inte meddelar några nya tillstånd då behov av en utökad trafikkapacitet inte föreligger. För den som har köpt ett tillstånd belastas rörelsen med en inte obetydlig kostnad som inte motsvaras av några ökade intäkter. Frestelsen att använda oseriösa konkurrensmedel för att finansiera tillståndsförvärvet torde i många fall vara stor.

Att tillstånden i praktiken representerar ett beaktansvärt värde är en följd av att myndigheterna begränsar antalet tillstånd. Även andra faktorer kan emellertid i vissa fall ha betydelse. För många transportrörelser kan en inte obetydlig del av hela rörelsens värde vara av s. k. goodwillkaraktär. Genom långvarig inarbetning, ovanligt god service eller speciella transportlösningar kan vissa företag ha lyckats särskilt väl. Vid en överlåtelse av ett sådant företag ter det sig rimligt att överlåtarens arbete och kostnader för att bygga upp företagets goda rykte kan ersättas – på samma sätt som i andra branscher. Detta förutsätter emellertid att inte enbart de i rörelsen ingående tillgångarna – fordon, inventarier m. m. – kan förvärfvas utan att köparen även kan överta själva den i gång varande rörelsen. Så kan ofta ske endast om den nye ägaren kan garanteras att få utföra samma slags trafik inom samma område eller på samma sträckor som överlåtaren. I dessa fall bör själva tillstånden enligt min mening kunna betraktas som en del av rörelsen och därmed också kunna överlåtas.

Ett sådant beaktansvärt goodwillvärde som jag nyss redogjort för torde vara aktuellt främst vid linjetrafik, turisttrafik och annan beställningstrafik än taxi. Rörelser av sådant slag med flera eller större fordon och med en mera omfattande verksamhet drivs i allmänhet i bolagsform. Företaget, som i sådana fall utgör en självständig juridisk person, kan då överlåtas och den för trafikutövningen ansvarige kan – efter länsstyrelsens godkännande – bytas ut. Någon överlåtelse av själva tillståndet behöver inte ske då tillståndshavaren, den juridiska personen, är densamme. Många mindre och medelstora rörelser drivs emellertid av en fysisk person och det är i dessa fall som en överlåtelse av trafiktillståndet kan ha den betydelse jag syftar på.

De situationer som jag nu har berört är då en i gång varande trafikrörelse – fordon, övriga inventarier och trafiktillstånd – överläts. Det förekommer emellertid stundtals att exempelvis ett busstrafikföretag önskar överlåta enstaka trafiktillstånd utan någon samtidig överlåtelse av hela trafikrörelsen eller en naturligt avgränsad del därav. Frågan om det lämpliga i att tillåta sådana begränsade tillståndsöverlåtelser har väckts av Svenska busstrafikförbundet. I en skrivelse till regeringen framför förbundet farhågor om att dessa överlåtelser kan leda till ökad användning av osunda konkurrensmedel och försvåra möjligheterna att vidmakthålla och utveckla ekonomiskt och personellt starka och ansvars-kännande bussföretag. – Jag delar busstrafikförbundets uppfattning att överlåtelser av enbart trafik-tillstånd – på sätt jag tidigare redogjort för – lätt kan leda till oönskade konsekvenser. Något värde av goodwillkaraktär skall ju själva tillståndet inte heller ha. – Yrkestrafiklagen stadgar – som jag tidigare nämnt – krav på skäl för alla tillståndsöverlåtelser. Som exempel på godtagbara skäl anges i författningstexten att tillståndshavaren har dött eller har försatts i konkurs. Om skäl av sådant slag inte föreligger bör överlåtelser inte godkännas av tillståndsmyndigheterna. Det förefaller mig uppenbart att det vid överlåtelser av enstaka trafiktillstånd från en i gång varande rörelse oftast inte föreligger godtagbara skäl för en överlåtelse. De problem som busstrafikförbundet pekar på bör därför enligt min mening kunna lösas utan ändring av gällande regler.

Sammanfattningsvis är jag av den uppfattningen att möjligheten att överlåta trafiktillstånd i många fall kan fylla en rimlig funktion då det gäller linjetrafik, turisttrafik och beställningstrafik med tyngre fordon. Det krav på skäl för överlåtelse som f. n. ställs upp liksom kravet på yrkeskunnande samt personlig och ekonomisk lämplighet hos den för trafiken ansvarige ger länsstyrelsen tillräckliga möjligheter att förhindra missbruk. Någon ändring av gällande regler för dessa slag av trafik anser jag därför inte vara befogad.

I fråga om taxitrafiken är situationen däremot en annan. I denna trafik fördelas de enskilda körningarna i allmänhet med hjälp av gemensamma beställningscentraler och kommenderingsplaner. Något särskilt goodwillvärde kan här inte rimligen tillkomma de enskilda rörelserna. I de fall någon trafikutövar gjort sig särskilt omtyckt av kunderna torde denna popularitet vara knuten till personen i fråga och inte till rörelsen eller tillståndet som sådant.

Enligt min mening bör den handel med trafiktillstånd som f. n. förekommer inom taxitrafiken motarbetas. Handeln gagnar inte en rationell och effektiv transportnäring utan verkar snarast hindrande för normala rationaliseringar och nyetableringar. Samtidigt gör en del personer obehöriga – och därtill ofta obeskattade – vinster av samhällets trafikplanering. Jag anser därför att en överlåtelse av ett tillstånd till persontransporter i beställningstrafik med lättare fordon skall godkännas endast om synnerliga skäl föreligger.

När det gäller taxitrafik anser jag således att varken dödsfall eller konkurs i normalfallet kan anses utgöra synnerliga skäl. Själva tillståndet bör ju inte representera något ekonomiskt värde. Dödsboet (konkursboet) övertar vid dödsfallet (konkursbeslutet) tillståndet, vilket därefter gäller i högst ett år under förutsättning att godkänd föreståndare finns. Under denna tid kan rörelsen avvecklas och fordon och andra tillgångar försälas.

Då fråga är om dödsfall eller svår och långvarig sjukdom hos tillståndshavaren kan emellertid synnerliga skäl för en överlåtelse ibland föreligga. Det fall jag i första hand avser är då någon familjemedlem eller annan närstående önskar fortsätta en inarbetad rörelse. Det kan exempelvis röra sig om en son eller dotter som arbetat i faderns eller moderns rörelse. I sådana situationer kan det vara rimligt att den som stått tillståndshavaren nära och som för sin försörjning är beroende av företaget får driva verksamheten vidare utan att behöva riskera att ställas utan trafik tillstånd. — Beställningstrafik för persontransporter indelas i trafik med lättare och tyngre fordon. Med lättare fordon avses bilar med en totalvikt av högst 3,5 ton. Härigenom kommer bestämmelserna för beställningstrafik med lättare fordon att omfatta även viss annan trafik än ren taxitrafik, exempelvis beställningstrafik med mindre bussar och s. k. hyrverkstrafik. Tillståndshavaren erhåller i allmänhet vid sådan trafik inte sina körupdrag genom någon för flera företagare gemensam beställningscentral eller på annat liknande sätt utan genom individuella avtal med föreningar, myndigheter eller företag. Dessa speciella former av beställningstrafik med lättare fordon påminner i nu aktuella avseenden snarast om beställningstrafiken med tyngre fordon. Jag anser därför att kraven på skäl för överlåtelse i dessa fall inte bör ställas lika högt som för taxitrafiken.

Det åligger länsstyrelsen att pröva frågan om godkännande av den nye tillståndshavaren. Härvid får naturligtvis en noggrann prövning av yrkeskunnande samt personlig och ekonomisk lämplighet ske — på samma sätt som vid nyetableringar.

Det förslag som jag nu redovisat innebär att 2 kap. 21 § yrkestrafiklagen bör ändras.

4 Transportköparansvar

I kampen mot de olagligheter som förekommer inom den yrkesmässiga trafiken har intresset helt naturligt främst inriktats mot transportörerna — inte minst dem som saknar yrkestrafiktillstånd. Alla företagare — seriösa som oseriösa — är emellertid beroende av sina kunder. Det är därför mycket viktigt att också genom olika åtgärder söka förmå transportköparna att avstå från att anlita företag som inte följer gällande regler.

I yrkestrafiklagen finns ett stadgande om s. k. transportköparansvar. Har beställningstrafik för godstransporter bedrivits utan tillstånd kan den

för vars räkning den otillåtna transporten har utförts dömas till böter om han kände till att det fanns hinder mot att transporten fick utföras eller om han inte kan visa att han på det sätt som skäligen kan begäras av honom har undersökt om det förelåg något hinder mot att transporten fick utföras.

Denna bestämmelse infördes i lagstiftningen 1973. Den har emellertid – enligt vad jag har inhämtat – tillämpats relativt sällan. En av anledningarna härtill kan vara att lagens definition av den ansvarige transportköparen inte är helt entydig. Enligt lagtexten är det ”den för vars räkning transporten har utförts” som är skyldig att kontrollera om transportören har trafiktillstånd. Regeln har ibland tolkats så, att exempelvis den som för någon annans räkning träffar avtal med en åkare om en transport skulle undgå detta ansvar. Transporten utförs ju – menar man – egentligen inte för förmedlarens räkning utan för den som uppdrar åt förmedlaren att ombesörja transporten. – I en skrivelse till regeringen har transportrådet aktualiserat frågan om en precisering av transportköparansvaret.

För egen del vill jag anföra följande.

Transportköparansvaret är ett viktigt instrument i kampen mot missförhållandena inom transportnäringen. Det kan inte uteslutas att kännedomen om bestämmelserna hos transportköparna är dålig. På senare tid har emellertid genom bl. a. transportrådets, Svenska åkeriförbundets och Sveriges industriförbunds försorg spridits information om vilka regler som gäller.

För att lagstiftningen skall fungera effektivt är det emellertid viktigt att bestämmelsen är klart utformad. Varken för transportköparen eller för de rättstillämpande myndigheterna får det råda någon tvekan om vem som verkligen bär ansvaret.

Vid en stor del av alla transportuppdrag sluts inte avtal direkt mellan godsets ägare och åkeriföretaget. Industri- och handelsföretag vänder sig ofta till exempelvis speditörer, transportförmedlingsföretag eller lastbilscentraler då de har behov av transporter. Det är därefter denna mellanhand som självständigt avtalar med ett åkeri om transporten. Något inflytande på frågan om vilken transportör som i det enskilda fallet skall anlitas har normalt inte uppdragsgivaren. Motsvarande situation kan uppstå exempelvis när ett åkeri anlitar underentreprenör. I de nämnda fallen är det enligt min mening uppenbart att speditören, transportförmedlaren, lastbilscentralen respektive det åkeri som avtalat med en underentreprenör måste bära ansvaret för att endast åkare med vederbörligt trafiktillstånd anlitas. Den som hos dessa mellanhänder beställt en transport har rätt att kunna utgå från att yrkestrafiklagens regler följs. Jag föreslår därför att 4 kap. 2 § yrkestrafiklagen ändras så att den ansvarige transportköparen definieras som den som för egen eller annans räkning har träffat avtal med trafikutövaren om transportens utförande.

Den som upphandlar transporttjänsten har således att undersöka om det föreligger något hinder mot att transporten får utföras. Hur denna undersökningsplikt i varje enskilt fall skall fullgöras går inte att ange exakt.

Transportköparen bör förvissa sig om att transportören har trafik tillstånd. Detta kan exempelvis kontrolleras genom en kontakt med länsstyrelsen. Det nya tillförlitliga yrkestrafikmärket ger också besked härom.

Något motsvarande ansvar för transportköparna finns inte då det gäller persontransporter. Vid linjetrafik, turisttrafik och beställningstrafik med lättare fordon kan det enligt min mening inte heller vara rimligt att ålägga transportköparna något sådant ansvar. Den som utnyttjar en linje- eller turisttrafikbuss eller en taxi- eller hyrverksbil måste kunna utgå från att transportören har vederbörligt trafik tillstånd.

När det däremot gäller beställningstrafik med tyngre fordon är förhållandena enligt min uppfattning annorlunda. Transportköparen är i allmänhet i dessa fall ett företag, exempelvis en resebyrå, en förening eller någon annan juridisk person. De transporter det här gäller betingar ofta förhållandevis höga priser, och avtal lär väl i allmänhet träffas en tid innan själva körningen. Mera spontana resor av det slag som ofta förekommer vid linje-, turist- och taxitrafik är säkert ytterst sällsynta. Jag anser det därför rimligt att samma form av transportköparansvar som i dag gäller vid yrkesmässig beställningstrafik för godstransporter även införs vid beställningstrafik för persontransporter med tyngre fordon. Ett sådant ansvar bör kunna få god effekt. Det extra arbete som transportköparen åsamkas kommer att bli av mycket ringa omfattning.

Då ansvaret att kontrollera tillståndsinnehavet delvis kommer att läggas på en kategori transportköpare som inte yrkesmässigt sysslar med att upphandla transporter måste – särskilt i början – stora krav ställas på en effektiv information om bestämmelsens innehåll. Jag utgår från att såväl berörda myndigheter som bussbranschens organ medverkar till att sprida kännedom om en ny regel. Vad beträffar själva innebörden av undersökningsplikten bör naturligtvis alltför höga krav inte ställas i de fall transportköparen är en privatperson eller en sammanslutning av mera privat karaktär, t. ex. en liten ideell förening. Det bör i sådana fall vara tillräckligt om det genom utmärkning på fordon, kontroll med länsstyrelse eller på annat sätt framgår att transportören har yrkestrafiktillstånd för persontransporter. Tillståndets utformning och omfattning skall inte denna kategori transportköpare behöva kontrollera närmare. – Jag föreslår således att 4 kap. 2 § yrkestrafiklagen ändras även på så sätt att bestämmelserna kommer att omfatta såväl beställningstrafik för godstransporter som beställningstrafik för persontransporter med tyngre fordon.

Bestämmelser om gränsöverskridande yrkesmässig trafik finns i kungörelsen (1974:681) om internationella vägtransporter. Även i den kungörelsen finns en bestämmelse om transportköparansvar. Transportrådet arbetar sedan en tid med en översyn av gällande regler för de internationella transporter. I samband med en förestående omarbetning av det regelsystemet bör naturligtvis de nu föreslagna förändringarna för den inrikes trafiken beaktas.

5 Yrkestrafiklagstiftningen vid krig, krigsfara m. m.

I ett krigsläge måste landets personella och materiella resurser kunna om disponeras till områden där de från det totala försvarets synpunkter behövs bäst. Myndigheterna måste vid behov kunna ingripa i näringsliv och annan samhällsverksamhet liksom i den enskilde medborgarens förhållanden på ett helt annat sätt än i fredstid. Försvaret kan sålunda ha behov av att utnyttja enskild tillhörig egendom och totalförsvaret kan ställa krav på att disponera arbetskraften där den bäst behövs.

Transportverksamheten i krig bygger praktiskt taget helt på den fredstida transportapparaten. Mot bakgrund av bl. a. förfogandelagen (1978: 262) kan ägare eller innehavare av transportmedel åläggas att ombesörja transporter för att tillgodose totalförsvarets eller folkförsörjningens ofrånkomliga behov. Redan nu finns planlagt insatser av detta slag från transportnäringen. En avsevärd del av de företag som i dag utför transporter med stöd av tillstånd till yrkesmässig trafik kommer att engageras i en trafikutövning under helt andra betingelser. Även förutsättningarna för den yrkesmässiga trafik som ej kommer att anlitas för totalförsvarets räkning kan komma att påverkas. Ett exempel härpå kan vara möjligheterna att uppfylla kraven på trafikeringsplikt. Yrkestrafiklagstiftningen måste därför snabbt kunna anpassas till den förändrade situation som uppstår under ofred. Förberedelser för en sådan anpassning bör enligt min mening vidtas redan nu. Det kan nämligen i ett krigsläge vara svårt att tillräckligt snabbt kunna åstadkomma behövliga förändringar i lagstiftningen. För att inte vägtransportsektorns omställning till extraordinära förhållanden skall behöva fördröjas föreslår jag därför att det i yrkestrafiklagen införs ett bemyndigande, som ger regeringen möjlighet att besluta att lagen helt eller delvis inte skall tillämpas när riket är i krig eller krigsfara eller när sådana utomordentliga förhållanden råder som är föranledda härav.

6 Återkallelse av trafik tillstånd

Då ett trafik tillstånd meddelas görs en prövning av den sökandes lämplighet. Prövningen tar hänsyn till yrkeskunnande, personliga och ekonomiska förhållanden samt andra omständigheter av betydelse.

Denna prövning är en viktig förutsättning för att åstadkomma en väl fungerande transportbransch. En prövning vid ansökningstillfället utgör emellertid inte någon garanti för att olämpliga företagare inte kan förekomma. Exempelvis kan förhållandena i enskilda fall ändras efter det att tillstånd har meddelats. Det finns därför möjlighet för tillståndsmyndigheterna att under vissa förutsättningar återkalla trafik tillstånd. I yrkestrafiklagens 3 kap. 1 § föreskrivs att om det i den yrkesmässiga trafiken har förekommit sådana missförhållanden att tillståndshavaren inte kan anses

lämplig att fortsätta verksamheten skall tillståndet återkallas. Om missförhållandena inte är så allvarliga att det finns skäl för återkallelse kan i stället en varning meddelas.

Denna förhållandevis kortfattade bestämmelse kompletteras av yrkestrafikförordningens 6 kap. 1 §. Här ges exempel på i vilka avseenden missförhållanden kan påverka lämpligheten på ett sådant sätt att återkallelse eller varning kan vara aktuellt. Sålunda föreskrivs att ett trafiktillstånd skall återkallas enligt 3 kap. 1 § yrkestrafiklagen om det i trafiken har förekommit upprepade eller allvarigare överträdelse av bestämmelserna i yrkestrafiklagstiftningen, lagstiftningen om förarnas arbetstid och vilotid, fordonens eller vägarnas belastning eller fordonens hastighet eller andra bestämmelser som är väsentliga för säkerheten. Vidare föreskrivs i andra stycket av samma paragraf att ett trafiktillstånd också skall återkallas om tillståndshavaren på något annat sätt i väsentlig mån har åsidosatt sina skyldigheter i fråga om verksamheten.

Bestämmelsen i andra stycket är förhållandevis allmänt formulerad. Den har i praxis tillämpats så, att även sådana skyldigheter vid driften av rörelsen som inte är hänförliga till själva trafikarbetet har lagts till grund för återkallelse eller varning. De missförhållanden som nämns i 3 kap. 1 § yrkestrafiklagen kan således hänföras såväl till själva körningen som till driften av rörelsen i övrigt. Exempelvis har vid åtskilliga tillfällen enbart förekomsten av skatteskulder ansatts kunna medföra återkallelse av trafik-tillstånd.

För egen del vill jag anföra följande.

För att främja trafiksäkerhet och motverka osund konkurrens är det nödvändigt att de företagare inom yrkestrafiken, som mera systematiskt bryter mot vägtrafikbestämmelserna eller mot de särskilda bestämmelserna för den yrkesmässiga trafiken, kan förhindras att fortsätta sin verksamhet. Ett stort problem inom branschen är emellertid också den illojala konkurrens som uppstår genom att vissa företag exempelvis inte betalar skatter och avgifter. Det förekommer också att man på andra sätt undviker att redovisa sin affärsverksamhet. Ett sätt att försöka komma till rätta med även dessa missförhållanden är enligt min mening att återkalla trafik-tillståndet för de företagare som visat sig sakna vilja att följa gällande regler – oavsett om det rör sig om de särskilda reglerna för trafikutövarare eller de regler som gäller för alla företagare.

Dessa principer är inte nya utan tillämpas redan i dag. Jag kan även nämna att transportrådet i cirkulärskrivelse till länsstyrelserna den 13 december 1982 har behandlat bl. a. frågorna om varning och återkallelse enligt yrkestrafiklagen och därvid utgått från den syn på möjligheterna till ingripande som jag nu har redogjort för. – Det har emellertid ifrågasatts om inte dessa principer borde komma till klarare uttryck i själva lagtexten.

Kommissionen (Ju 1982:05) mot ekonomisk brottslighet arbetar bl. a. med utformningen av en lagstiftning om näringsstillstånd. Genom en mera

allmängiltig sådan reglering skulle ett system med bl. a. någon form av lämplighetsprövning av företagarna kunna tillämpas inte bara i de branscher där en prövning nu förekommer. Det kan därför i framtiden finnas behov av en samordning av reglerna om lämplighetsprövning och återkallelse av tillstånd i yrkestrafiklagstiftningen och allmänna regler om företagens lämplighet. I avvaktan på ett generellt system för meddelande av näringsstillstånd bör emellertid arbetet att genom en konsekvent genomförd lämplighetsprövning åstadkomma så goda förhållanden som möjligt inom yrkestrafiken fortsätta – inte minst mot bakgrund av att detta arbete även är betydelsefullt ur såväl trafiksäkerhetsmässig som trafikpolitisk synpunkt.

Även i fortsättningen bör enligt min uppfattning grunden för en återkallelse eller en varning vara att sådana missförhållanden har förekommit vid rörelsens drift att tillståndshavaren inte kan anses lämplig att fortsätta verksamheten. Missförhållandena kan – förutom överträdelse av de bestämmelser som nämns i 6 kap. 1 § första stycket yrkestrafikförordningen – bestå i sådana restföringar av skatter och avgifter vilka inte kan antas bero på tillfälliga affärsmässiga betingelser utan snarare på bristande vilja eller förmåga att rätt sköta rörelsens förpliktelser gentemot det allmänna. Det kan emellertid också röra sig om att tillståndshavaren mera systematiskt åsidosätter andra regler för företaget drift, t. ex. bestämmelserna om bokföring och redovisning. För att ett ingripande skall kunna ske bör inte krävas att misskötsamheten är brottslig. Det väsentliga är att tillståndshavaren genom påvisade missförhållanden vid trafikrörelsens drift vid en samlad bedömning bedöms vara olämplig som tillståndshavare. – Jag förordar därför att lagtexten i 3 kap. 1 § yrkestrafiklagen ändras så att den bringas i bättre överensstämmelse med den syn på användningen av återkallelse- och varningsinstitutet som jag nu har redogjort för.

I detta sammanhang skulle jag också vilja beröra en annan fråga angående återkallelse av trafikstillstånd. Av 12 kap. 3 och 5 §§ yrkestrafikförordningen framgår, att ett beslut om återkallelse av trafikstillstånd blir omedelbart gällande efter det att beslutet delgetts trafikutövaren. Beslutet kan emellertid av denne överklagas hos transportrådet och rådets beslut kan i sista hand överklagas hos regeringen. Det kan således inträffa att beslut om återkallelse av trafikstillstånd upphävs av högre instans. Den tid som då har åtgått för tillståndshavaren att besvara sig över besluten och för myndigheterna att handlägga besvärssärendet kan uppgå till flera månader. Under denna tid har trafiken således inte kunnat fortsättas i avvaktan på att beslutet vinner laga kraft. Att under denna tid vara fråntagen rätten att bedriva trafiken innebär naturligt nog ett allvarligt avbräck för trafikutövaren. Stora svårigheter kan också uppstå för anställd personal och för de kunder som är beroende av transporttjänsterna.

För egen del anser jag att en trafikutövare vars tillstånd har återkallats i normalfallet skall få fortsätta trafiken till dess beslutet har vunnit laga

kraft. Överinstansernas prövning kan ju i extrema situationer annars lätt framstå som illusorisk; ett för trafikutövaren positivt beslut i högsta instans blir meningslöst om rörelsen under handläggningstiden har avvecklats av ekonomiska skäl. Om det föreligger särskilda omständigheter, exempelvis vid klara fall av ekonomisk brottslighet eller vid upprepade överträdelse av de regler som gäller för verksamheten liksom om trafiksäkerhetsskäl kräver det, skall undantag naturligtvis kunna göras. Aterkallelsebeslutet bör i sådana fall liksom f. n. gälla omedelbart efter det att beslutet har delgetts trafikutövaren. — Vad jag här senast har föreslagit kräver endast ändringar i yrkestrafikförordningen.

7 Vissa andra frågor

7.1 Tillståndsmyndigheternas kungörelseannonsering

Yrkesmässig trafik

De olika slag av yrkesmässig trafik som förekommer är beställningstrafik, turisttrafik och linjetrafik. Turisttrafik förekommer endast vid persontransporter, medan de andra trafikslagen förekommer såväl vid godstransporter som persontransporter. För en ansökan om linjetrafik för persontransporter som rör mer än ett län (s. k. interregional trafik) är transportrådet tillståndsgivande myndighet. I alla övriga fall är länsstyrelse tillståndsmyndighet.

Enligt 12 kap. 4 § yrkestrafikförordningen gäller bl. a. att tiden för att överklaga ett beslut om meddelande av något annat tillstånd än ett tillstånd till beställningstrafik för godstransporter skall räknas från den dag då beslutet har kungjorts i ortstidning.

Sättet för kungörandet regleras i lagen (1977: 654) om kungörande i mål och ärenden hos myndighet m. m. och tillämpningsförfattningarna till lagen. Enligt 3 § lagen skall — om kungörande i ortstidning är föreskrivet — kungörelsen införas i alla lokala dagstidningar som har en spridning av någon betydelse bland dem inom orten till vilka kungörelsen riktar sig. Kungörelseannonsering skall med andra ord ske enligt den s. k. breda ortstidningsprincipen. Detta innebär att kungörelsen skall annonseras i de lokala dagstidningar som är spridda till ett visst procenttal av hushållen inom området.

Transportrådet har i skrivelse till regeringen påtalat att kostnaderna för de aktuella kungörelserna inte står i rimlig proportion till värdet med kungörandeförfarandet, samtidigt som detta kräver ett betydande administrativt arbete. Enligt transportrådets uppfattning finns det anledning att undvika det slag av kostnadskrävande åtgärder som den nu gällande kungörelseannonseringen innebär. När det gäller tillstånd till interregional linjetrafik, dvs. sådan trafik för vilken transportrådet är tillståndsgivande myndighet, är det enligt rådets uppfattning tillräckligt om kungörandet av

sådana tillstånd sker enbart i Post- och inrikes tidningar, vilken har en rikstäckande spridning. Transportrådet anser att en annonsering i detta organ väl kan tjäna som utgångspunkt för beräkning av besvärstiden i det nu aktuella slaget av tillståndsärenden.

Transportrådet är således tillståndsmyndighet i sådana ärenden, som rör trafik över mer än ett län. Kungörandet blir därför vad gäller rådets ärenden särskilt omfattande. Även vid andra slag av trafik förekommer emellertid ofta ett omfattande och dyrbart kungörelseförfarande. Beslut rörande trafik inom ett län förekommer också i betydligt större utsträckning än beslut rörande interregional trafik. — En översyn av kungörandeförfarandet bör därför inte inskränkas till att avse enbart beslut fattade av transportrådet. — I detta sammanhang kan även nämnas att civilministern i budgetpropositionen (prop. 1982/83: 100, bilaga 15) beträffande länsstyrelsernas kungörelseannonsering anför att förutsättningarna för att i större utsträckning enbart annonsera i Post- och inrikes tidningar bör utredas.

I 2 kap. 10–15 §§ yrkestrafikförordningen regleras hur tillståndsmyndigheten skall behandla trafikstillståndsansökningar. Reglerna redovisar bl. a. hur tillståndsmyndigheterna skall gå till väga för att införskaffa ett lämpligt beslutsunderlag. I 10 § regleras därvid vilka yttranden som skall inhämtas innan ett tillstånd till linjetrafik eller turisttrafik ges. Enligt paragrafens andra stycke skall länsstyrelse (och i förekommande fall transportrådet) begära yttrande från sådana trafikföretag, läns huvudmän, kommuner och sammanslutningar av utövare av yrkesmässig trafik som kan komma att beröras av trafiken. Vederbörande myndighet har alltså att undersöka vilka som kan tänkas bli berörda av ett beslut i ärendet. Detta kan ske genom att trafiken för vilken tillstånd söks hänför sig till bestämda relationer och vägsträckningar.

Då det gäller linjetrafik och turisttrafik får således den förhållandevis begränsade krets av intressenter, som ett beslut kan angå, genom tillståndsmyndighetens begäran om yttrande kännedom om den ansökan som föreligger. Någon direkt skyldighet för tillståndsmyndigheten att, då beslut i ärendet har fattats, översända detta till de intressenter, från vilka yttrande har begärts, föreligger inte. Det torde emellertid vara vanligt att tillståndsmyndigheterna översänder beslut för kännedom till dem som har yttrat sig i ärendet.

Om tillståndsmyndigheterna regelmässigt översände beslut om tillstånd till linjetrafik och turisttrafik till dem som myndigheten i ärendet har begärt yttrande av skulle ett kungörande av beslutet — åtminstone i nuvarande omfattning — bli överflödigt. De besvärberättigade har ju i så fall individuellt erhållit inte bara ett meddelande om att beslut har fattats utan en avskrift av själva beslutet. En risk är naturligtvis att länsstyrelsen, vid bedömningen av vilka utövare av yrkesmässig trafik som kan komma att beröras av trafiken, bortser från några företag. Dessa får därigenom inte någon begäran att avge yttrande och därmed inte heller tillståndsmyndig-

hetens beslut. Genom den överblick, som tillståndsmyndigheten har över trafikutövarna, torde sådana förbiseenden emellertid vara ovanliga. Sammanslutningar av sådana utövare av yrkesmässig trafik, som kan komma att beröras av trafiken, skall beredas tillfälle att avge yttrande. Härigenom kan ju små trafikföretags intressen tas till vara, även om tillståndsmyndigheten i något fall skulle komma att förbigå ett enskilt företag. — För att ytterligare värna om rättssäkerheten kan det emellertid vara lämpligt att låta kungöra beslutet i Post- och inrikes tidningar; trots detta torde såväl pengar som arbete sparas för tillståndsmyndigheterna.

Jag förordar således att tiden att överklaga beslut om meddelande av tillstånd till linjetrafik och turisttrafik skall räknas från den dag då beslutet har kungjorts i Post- och inrikes tidningar. Samtidigt bör beslut om meddelande av tillstånd sändas till den som enligt 2 kap. 10 § andra stycket yrkestrafikförordningen har yttrat sig i ärendet.

I 2 kap. 11 § yrkestrafikförordningen stadgas att länsstyrelsen, innan ett tillstånd till beställningstrafik för persontransporter ges, skall begära yttrande från polismyndigheten i den eller de kommuner som ligger inom trafikområdet. Rör frågan persontransporter med lättare fordon skall länsstyrelsen även ge kommuner och länshuvudmän vilka kan beröras av ärendet tillfälle att yttra sig. Vidare stadgas att länsstyrelsen genom kungörelse i ortstidning skall ge trafikföretag, sammanslutningar av utövare av yrkesmässig trafik och andra som kan beröras av ärendet tillfälle att yttra sig. Länsstyrelsen får av sökanden ta ut en avgift som motsvarar kostnaden för kungörandet. Enligt 13 § i samma kapitel får länsstyrelsen dessutom begära de ytterligare uppgifter som behövs för att pröva en ansökan.

Enligt 12 kap. 4 § yrkestrafikförordningen gäller — som jag tidigare nämnt — ett beslut om meddelande av trafiktillstånd inte förrän beslutet har vunnit laga kraft, om inte länsstyrelsen har bestämt annat. Tiden för att överklaga beslut om bl. a. tillstånd till persontransporter skall räknas från den dag då beslutet har kungjorts i ortstidning.

I ett ärende där länsstyrelsen beviljat tillstånd till beställningstrafik för persontransporter krävs således två kungöranden, ett under länsstyrelsens handläggning och ett efter länsstyrelsens beslut. Jag vill ifrågasätta om det första av dessa kungöranden är nödvändigt. Genom kungörelseförfarandet fördröjs och fördyras handläggningen av ärendet samtidigt som sökanden drabbas av inte obetydliga kostnader. Länsstyrelsen har ju att — oavsett om kungörande sker — svara för att erforderlig utredning i ärendet föreligger. Härvid bör länsstyrelsen begära yttrande från sådana kommuner, länshuvudmän, sammanslutningar av utövare av yrkesmässig trafik och fackliga organisationer som kan komma att beröras av trafiken. Enskilda trafikutövare eller andra, som kan beröras av ärendet, blir härefter informerade om länsstyrelsens beslut genom att detta kungörs, och de får därmed tillfälle att anföra besvär över beslutet. Jag föreslår således att länsstyrelsens skyldighet att kungöra ansökningar om tillstånd till beställningstrafik för persontransporter upphävs.

Biluthyrningstillstånd

Även beträffande bestämmelserna om biluthyrning kan kungörelseförfarandet förenklas. Enligt lagen (1979: 561) om biluthyrning får tillstånd till uthyrningsrörelse – på samma sätt som då det gäller yrkestrafiktillstånd – endast ges till den som med hänsyn till personliga och ekonomiska förhållanden bedöms vara lämplig att driva verksamheten. Då det gäller tillstånd till uthyrning av bussar får sådant ges endast om den avsedda verksamheten behövs och i övrigt är lämplig.

I förordningen (1979: 873) om biluthyrning regleras bl. a. hur tillståndsmyndigheten skall behandla en tillståndsansökan och vilka yttranden som därvid skall infordras. I 2 kap. 6 § stadgas att länsstyrelsen – då ansökan avser tillstånd till uthyrning av buss – genom kungörelse i ortstidning skall ge trafikföretag, sammanslutningar av utövare av yrkesmässig trafik och andra som kan beröras av ärendet tillfälle att yttra sig. Länsstyrelsen får av sökanden ta ut en avgift som motsvarar kostnaden för kungörandet. Anledningen till att ett sådant kungörelseförfarande skall äga rum när det gäller ansökan om uthyrning av bussar är naturligtvis att det här sker en prövning av verksamhetens behövlighet och lämplighet. Detta medför att andra företagare i branschen kan, under återopande exempelvis av att behov av verksamheten inte föreligger, besvara sig över ett beslut om tillstånd till uthyrning av buss.

Enligt 10 kap. 4 § förordningen räknas tiden för att överklaga ett beslut om meddelande av tillstånd till uthyrningsrörelse från den dag då beslutet har kungörts i ortstidning.

Då ett tillstånd till uthyrning av buss meddelas krävs således två kungöranden, ett under länsstyrelsens handläggning och ett efter länsstyrelsens beslut. På samma sätt som då det gäller beställningstrafik för persontransporter vill jag ifrågasätta om det första av dessa kungöranden verkligen är nödvändigt. De trafikutövare eller andra, som kan beröras av ärendet, blir ju informerade genom att länsstyrelsens tillståndsbeslut kungörs och de får härigenom också tillfälle att klaga över beslutet. Dessutom bör länsstyrelsen, liksom vid den yrkesmässiga trafiken, redan då en ansökan kommit in förbättra beslutsunderlaget genom att begära vissa yttranden. Härvid bör man höra sådana kommuner, sammanslutningar av utövare av yrkesmässig trafik och fackliga organisationer som kan komma att beröras av ärendet. – Jag föreslår således att skyldigheten att kungöra ansökningar om tillstånd till uthyrning av buss upphävs.

Som jag nyss redogjort för skall enligt 10 kap. 4 § biluthyrningsförordningen beslut om tillstånd till uthyrningsrörelse kungöras i ortstidning. Endast när det gäller uthyrning av buss kan det emellertid vara aktuellt för någon annan än sökanden att besvara sig över ett beslut om tillstånd till uthyrningsrörelse. Verksamhetens behövlighet och lämplighet prövas ju endast då det gäller uthyrning av buss. Andra beslut om tillstånd till uthyrningsrörelse, vilka endast den sökande själv kan besvara sig över,

finns det knappast någon anledning att över huvud taget kungöra. Jag föreslår därför att kungörelseskyldigheten beträffande tillstånd till uthyrningsrörelse inskränks till beslut som avser uthyrning av buss.

7.2 Uthyrning av bussar

Yrkesmässig uthyrning av bilar utan förare regleras i en särskild lagstiftning – lagen (1979: 561) om biluthyrning och förordningen (1979: 873) om biluthyrning. Lagstiftningen påminner i hög grad om yrkestrafiklagstiftningen. Exempelvis får tillstånd till uthyrningsrörelse endast ges till den som med hänsyn till personliga och ekonomiska förhållanden samt andra omständigheter av betydelse bedöms vara lämplig att driva verksamheten. Då det gäller uthyrning av bussar får tillstånd endast ges om den avsedda verksamheten behövs och i övrigt är lämplig.

Svenska busstrafikförbundet har i en skrivelse till kommunikationsdepartementet pekat på vissa missförhållanden som enligt förbundets mening förekommer vid yrkesmässig uthyrning av bussar. Även Svenska kommunalarbetareförbundet, Svenska transportarbetareförbundet och Statsanställdas förbund har i en gemensam skrivelse till departementet framfört farhågor för en icke önskvärd utveckling av bussuthyrningsbranschen.

I de båda skrivelserna pekas bl. a. på en delvis ny inriktning av bussuthyrningsverksamheten. Tidigare har uthyrningstillstånd främst avsett förhållandevis små fordon. I de fall det rört sig om större bussar har uthyrningen ofta skett för särskilda ändamål såsom uthyrning till trafikskolor för bussförarutbildning. Under senare år har emellertid – enligt vad som anförs i skrivelserna – meddelats ett antal tillstånd till uthyrning av tyngre bussar utan någon ändamålsbegränsning. Som tillståndshavare har därvid inte enbart etablerade trafikföretag förekommit.

Såväl busstrafikförbundet som de tre fackliga organisationerna uppger i sina skrivelser att de med oro ser den redovisade utvecklingen inom branschen. Riskerna anges vara uppenbara för att uthyrningen – med eller utan uthyrarens vetskap – blir en täckmantel för olaga yrkesmässig trafik. I en sådan verksamhet betalas ofta inte skatter och arbetsgivaravgifter etc., varför en snedvridning av konkurrensläget i förhållande till den seriösa yrkesmässiga trafiken uppstår.

Det är enligt min uppfattning uppenbart att den yrkesmässiga uthyrningsverksamheten – trots att den regleras i en separat lagstiftning – inte kan betraktas som helt skild från den yrkesmässiga trafiken. De båda verksamheterna griper tvärtom in i varandra och har mycket gemensamt. De tendenser som det pekas på i de båda skrivelserna är därför – om de är mera allmänt förekommande – ägnade att inge oro. Samtidigt som vissa uthyrningstillstånd kan missbrukas är det emellertid enligt min mening uppenbart att det finns ett högst legitimt behov av att kunna hyra bussar utan förare; för exempelvis en idrottsförening kan ju detta i själva verket

vara det enda ekonomiskt möjliga alternativet till att färdas i flera personbilar.

Mot bakgrund av vad jag nu har anfört finner jag att en närmare kartläggning av den yrkesmässiga uthyrningen av bussar kan behöva genomföras. Jag har också erfarit att transportrådet har påbörjat en sådan undersökning. Om rådets kartläggning visar på behov av lagstiftningsåtgärder kan det finnas anledning att återkomma till frågan.

8 Åtgärder som inte har lagstiftningskaraktär

8.1 Det fortsatta arbetet mot olagligheter inom yrkestrafiken

De problem med vissa olagligheter inom den yrkesmässiga trafiken som jag tidigare har redogjort för har varit kända en längre tid. Under våren 1981 försökte representanter för olika myndigheter och organisationer att finna vägar att komma till rätta med missförhållandena. Uppgiften för de arbetsgrupper som därvid bildades var inte att presentera detaljerade lösningar på problemen utan snarast att – på förhållandevis kort tid och från skilda utgångspunkter – lämna uppslag till åtgärder av skilda slag. Trots detta har arbetsgrupperna genom sina förslag lagt grunden till det arbete mot olagligheterna inom yrkestrafiken som har bedrivits under senare år. En del av förslagen har direkt omsatts i ändrad lagstiftning eller ändrade rutiner för myndigheterna medan andra uppslag av olika anledningar inte har kunnat fullföljas på samma sätt. Arbetet mot missförhållandena inom yrkestrafiken har emellertid inte mist sin aktualitet och jag vill därför lämna en samlad redogörelse för arbetsgruppernas förslag och de åtgärder som förslagen har lett till eller kan komma att föranleda i det fortsatta arbetet.

För att ha någon möjlighet att upptäcka företagare utan trafiktillstånd poängterade arbetsgrupperna vikten av en effektiv vägkontroll av den yrkesmässiga trafiken. En grundläggande förutsättning för en effektiv kontroll av lastbilstrafiken ansåg arbetsgrupperna vara ett modernare och tillförlitligare utmärkningssystem än de då använda s. k. åkarplåtarna. – Ett sådant system, baserat på användandet av årligen förnyade kontrollmärken, har också införts. Det nya yrkestrafikmärket har, såvitt jag kunnat utröna, mottagits mycket positivt av den kontrollerande personalen. Polisen har också intensifierat bevakningen av den yrkesmässiga trafiken i hela landet. Man har bl. a. inrättat speciella grupper av polismän med särskilt god kännedom om bl. a. yrkestrafiklagstiftningen. De tankar som framfördes i arbetsgrupperna om att utnyttja även trafiksäkerhetsverkets bilinspektörer och yrkesinspektionens bilarbetstidsinspektörer för kontroll av efterlevnaden av bestämmelserna i yrkestrafiklagstiftningen har emellertid inte hittills lett till några konkreta resultat. Även dessa specialisters ordinarie arbetsuppgifter har emellertid stor betydelse för att upprätthålla

sunda förhållanden inom den yrkesmässiga trafiken. Problemet hänger dessutom samman med utformningen av kontrollen av en eventuell ny bilarbetstidsreglering och jag avser därför att återkomma till frågan i samband med utarbetandet av en sådan lagstiftning (jfr avsnitt 9).

Flera av de uppslag som kom fram genom arbetsgruppernas verksamhet syftade till att använda moderna datorbaserade rutiner i övervaknings- och kontrollarbetet. Ett förslag syftade sålunda till att genom en samkörning mellan bilregister och yrkestrafikregister ta fram uppgifter om vilka fordonssägare som, utan att ha trafik tillstånd, har många eller för yrkestrafik särskilt lämpade fordon. På samma sätt skulle de båda registren kunna användas för att erhålla uppgift om vilka tillståndshavare som har fler eller andra fordon än tillståndet medger. Uppgifter i registren om fordonsinnehav skulle också kunna tyda på om en tillståndshavare använder sig av anställd personal. Genom att kontinuerligt följa upp om tillståndshavaren rätteligen betalar skatter och avgifter skulle myndigheterna snabbare kunna reagera mot ekonomiskt olämpliga tillståndshavare. En sådan kontroll skulle i de län där kronofogdemyndigheternas register förs med ADB (REX-systemet) kunna ske med hjälp av datamaskinellt framtagna listor över tillståndshavare restförda för skatter och avgifter till vissa minimibelopp. Ett motsvarande arbete skulle naturligtvis vara möjligt inom de län där kronofogdemyndigheternas register förs manuellt. Genom jämförelser mellan bilregistret och yrkestrafikregistret skulle det också vara möjligt att kontrollera att tillståndshavare betalar skatt och försäkring för de fordon han använder i rörelsen. – Beträffande det sista förslaget vill jag erinra om att det numera för lastbilstrafiken gäller att yrkestrafikmärke inte utfärdas för oskattade eller oförsäkrade fordon. Övriga här redovisade förslag om utnyttjande av olika register för kontroll av den yrkesmässiga trafiken torde knappast – med undantag av kontrollen av skatteskulder via kronofogdens register – ha kommit till någon mera rutinmässig användning. Detta beror inte minst på att denna typ av kontroller – trots att grundmaterialet mycket lätt kan tas fram med hjälp av datateknik – kräver förhållandevis stora arbetsinsatser.

En förbättrad kontroll av tillståndshavarna behöver emellertid inte förutsätta användning av databaserade register. I ett av sina förslag tog arbetsgrupperna upp frågan om ett effektivare samarbete mellan olika enheter inom tillståndsmyndigheterna eller mellan dessa och andra myndigheter. Härigenom skulle man kunna försäkra sig om att nya tillståndshavare verkligen registrerar sig för moms, deklarerar rörelseinkomst, gör skatteavdrag för eventuella anställda etc. – Ett samarbete av denna art förekommer i dag på många håll. Rutinerna torde emellertid fortfarande variera mycket mellan olika län.

Några av arbetsgruppernas förslag syftade till att effektivisera själva tillståndsprovningen. Vad avser yrkeskunnande krävdes någon form av företagarutbildning. Den starkt formaliserade ekonomiska lämplighets-

prövning som då föreskrevs ifrågasattes av arbetsgrupperna. Man ansåg att ett krav på någon form av företagartutbildning tillsammans med en förbättrad uppföljning av tillståndshavarnas ekonomiska skötsamhet skulle ha större effekt. Arbetsgrupperna pekade också på möjligheten för tillståndsmyndigheterna att vid lämplighetsprövningen utnyttja det kunskande som finns hos de lokala eller regionala branschorganisationerna och hos transportarbetareförbundets avdelningar. — En särskild företagartutbildning krävs f. n. av de tillståndssökande inom huvuddelen av yrkestrafiksektorn och jag återkommer i följande avsnitt till denna fråga. Uppföljningen av tillståndshavarnas ekonomiska skötsamhet har också förbättrats. Den formaliserade ekonomiska lämplighetsprövningen har avskaffats. I transportrådets anvisningar för lämplighetsprövning samt varning och återkallelse enligt yrkestrafiklagstiftningen (13 december 1982) rekommenderar rådet ett fast samarbete mellan tillståndsmyndigheterna och de lokala bransch- och arbetstagarorganisationerna.

Frågan om effektivare sanktioner vid brott mot bl. a. yrkestrafiklagstiftningen behandlades också av arbetsgrupperna. Man efterlyste således åtgärder mot illegal användning av utländska släpfordon i svensk inrikes trafik liksom möjlighet att, då fordon används i strid mot exempelvis bestämmelserna om fordonsskatt, genom att avlägsna registreringsskyltarna försvåra användande av fordonet. Tankar framfördes också på effektivare åtgärder för att hindra företagare som bedrivit olaga yrkesmässig trafik eller som fått trafiktillstånd återkallade att fortsätta sin verksamhet inom branschen. Frågan om ett preciserat och utvidgat transportköparansvar liksom bättre information om detta ansvar togs också upp av arbetsgrupperna. — Beträffande transportköparansvaret vill jag naturligtvis i första hand hänvisa till vad jag anfört ovan och de förslag som jag där har lagt fram. Möjligheten att vid obetalda fordonsskatter avskylta fordonen har genomförts i lagstiftningen. Då det gäller frågan att förhindra vidare åkeriverksamhet av olämpliga företagare vill jag dels peka på det förbättrade samarbetet mellan polis-, skatte- och tillståndsmyndigheter, dels på att frågan om ett utvidgat näringsförbud f. n. utreds. Den illegala användningen av utländska släpfordon har inte bara drabbat vårt land. Ett nordiskt projekt för att komma till rätta med problemet har avslutats. Man arbetar inom kommunikationsdepartementet med att följa upp frågan och jag hoppas inom kort kunna presentera förslag till de regeländringar som kan behövas.

Arbetsgrupperna tog vidare upp frågan om införande av någon form av sanktionsavgift vid olaga yrkesmässig trafik. Som en lämplig utgångspunkt för bestämmandet av avgiftens storlek nämndes värdet av lasten eller fordonets totalvikt. En annan tänkbar sanktion angavs vara att beslagta och förverka det fordon som använts i olaga yrkesmässig trafik. Slutligen föreslog arbetsgrupperna också att möjligheterna att förhindra fortsatt färd vid brott mot yrkestrafiklagstiftningen skulle utökas.

Sammanfattningsvis kan jag konstatera att många av de åtgärder som arbetsgrupperna föreslog har genomförts. Yrkestrafiklagstiftningen har således ändrats på flera punkter (se bl. a. prop. 1981/82: 78 om vissa yrkestrafikfrågor) och länsstyrelserna och andra berörda myndigheter har också i många fall i sitt arbete tagit fasta på de tankar som framfördes i arbetsgrupperna. Bl. a. har transportrådet i cirkulärskrivelse den 13 december 1982 till länsstyrelserna behandlat lämplighetsprövningen samt frågor rörande varning och återkallelse enligt yrkestrafiklagstiftningen. Vissa tecken tyder emellertid på att arbetet mot olagligheterna inte har följts upp lika effektivt vid alla berörda myndigheter. Det torde också vara möjligt att pröva ytterligare metoder att genom exempelvis förändringar av myndigheternas arbetsrutiner motverka missförhållanden inom den yrkesmässiga trafiken. Av de förslag som jag har behandlat i det föregående anser jag att särskilt frågorna om utnyttjande av olika register och andra hjälpmedel för kontroll av fordonsinnehav, momsregistrering och skattebetalning, användande av anställda etc. bör bli föremål för ytterligare överväganden liksom över huvud taget frågor som rör förändringar av administrativa rutiner eller utökat samarbete mellan myndigheter. Det finns säkert utrymme att i dessa sammanhang pröva ytterligare vägar att effektivisera kontrollen av yrkestrafiken. Även utformningen av sanktionerna vid brott mot yrkestrafiklagstiftningen bör studeras närmare. Det förefaller mig slutligen naturligt att det i detta sammanhang görs en genomgång av vilka effekter de redan vidtagna åtgärderna har haft på den yrkesmässiga trafiken. För att fullfölja och vidareutveckla det inledda arbetet bör därför enligt min mening en arbetsgrupp med representanter för berörda myndigheter och organisationer tillskapas. Arbetet, som till stor del kommer att röra myndigheters verksamhet, bör bedrivas på verksamnivå. Transportrådet har redan inlett ett arbete på detta område och jag finner det därför naturligt att rådet får ansvaret för att leda en sådan arbetsgrupp.

8.2 Utbildning av blivande tillståndshavare

Olika slag av regelöverträdelser förekommer inom den yrkesmässiga trafiken. Det skulle emellertid enligt min uppfattning vara helt felaktigt att utgå från att dessa överträdelser alltid sker planerat eller ens medvetet. Många gånger torde överträdelserna snarast bero på ren okunnighet.

Trafiktillstånd får enligt yrkestrafiklagen endast ges till den som med hänsyn till bl. a. yrkeskunnande bedöms vara lämplig att driva verksamheten. Yrkeskunnandet – inte minst när det gäller ekonomiska och administrativa kunskaper – spelar en avgörande roll för hela branschens funktion. I maj 1982 tillsatte regeringen en arbetsgrupp med uppgift att utarbeta ett system för utbildning av blivande innehavare av tillstånd till beställningstrafik för godstransporter. Arbetsgruppen skulle även, i samarbete med Svenska åkerieförbundet, som en försöksverksamhet genomföra och

utvärdera en sådan utbildning. Kursen skulle i huvudsak omfatta ekonomisk planering och finansiering, bokförings- och skattefrågor, lagstiftning om transporter och fordon, kostnads- och priskalkylering samt försäkringsfrågor. En sådan utbildning ges f. n. på olika ställen i landet. Genom transportrådets kungörelse om kravet på yrkeskunnande enligt yrkestrafiklagstiftningen (TPRFS 1982:11) uppställs kravet att den som söker tillstånd till beställningstrafik för godstransporter från och med den 1 januari 1983 skall med godkänt resultat ha genomgått den nämnda utbildningen eller visa att han eller hon på annat sätt har förvärvat ett motsvarande yrkeskunnande. Även för innehavare av tillstånd till taxitrafik ställs ett liknande utbildningskrav.

Svenska busstrafikförbundet har i skrivelse till regeringen hemställt att frågan om krav på en motsvarande utbildning för tillståndshavare inom bussbranschen tas upp till övervägande. Jag har även erfarit att Svenska åkerförbundet, Svenska busstrafikförbundet och Svenska taxiförbundet i dagarna har bildat ett gemensamt organ, Yrkestrafikens kursverksamhet aktiebolag. Avsikten är bl. a. att bolaget skall erbjuda den branschanpassade utbildning för blivande trafikutövare som tillståndsmyndigheterna kan kräva.

Effekterna av den företagarutbildning som f. n. krävs för tillståndshavare inom lastbils- och taxinäringarna har inte hunnit närmare analyseras. Såvitt man nu kan bedöma har emellertid det yrkeskunnande som förmedlas vid dessa utbildningar en positiv effekt på branschen. Jag vill vidare erinra om att kommissionen (Ju 1982:05) mot ekonomisk brottslighet arbetar med närbesläktade frågor. Jag utgår därför från att – sedan den nu pågående försöksverksamheten har utvärderats – ett krav på någon form av samhällskontrollerad företagarutbildning kommer att omfatta samtliga blivande tillståndshavare.

8.3 Beställningscentraler för taxi

Enligt 4 kap. 9 § yrkestrafikförordningen får länsstyrelsen bestämma att tillståndshavare måste ansluta sig till en sådan förening som har godkänts av länsstyrelsen och som har till syfte att ha hand om gemensamma uppgifter i fråga om trafiken. Enligt samma kapitel 10 § skall den som har tillstånd till beställningstrafik för persontransporter med lättare fordon vara ansluten till en beställningscentral, som är gemensam för ett eller flera trafikområden. Föreligger särskilda skäl får den tillståndsgivande länsstyrelsen medge undantag från denna skyldighet.

Dessa nu gällande bestämmelser trädde i kraft den 1 oktober 1980. Även tidigare hade det emellertid i yrkestrafiklagstiftningen varit möjligt att föreskriva att taxiägare skulle vara skyldig att tillhöra en av tillståndsmyndigheten godkänd förening, som hade till syfte att hålla beställningskontor eller ha hand om gemensamma uppgifter i övrigt i fråga om trafiken. Denna

möjlighet att tvinga taxiföretagarna till samverkan hade emellertid endast kommit till användning i få fall.

Genom 1980 års lagstiftning blev det sålunda i princip obligatoriskt för taxiägarna att vara anslutna till en gemensam beställningscentral. I den proposition (prop. 1979/80: 142) som låg till grund för de ändrade reglerna betonades bl. a. att beställningscentralen utgjorde ett grundläggande villkor för möjligheterna att få tag på en taxibil. Centralerna ansågs också spela en avgörande roll för ett effektivt utnyttjande av bilarna och därmed för ekonomin i taxiföretagen. Såväl för allmänheten som för taxis stora kunder, däribland kommuner och landstingskommuner, borde en anslutning till en gemensam beställningscentral med fullgod kapacitet vara av stor vikt. I propositionen betonades även vikten av samverkan mellan bl. a. tillståndsmyndigheterna och taxinäringen. En förutsättning för en sådan samverkan angavs vara att taxiägarna, om inte särskilda skäl föranledde annat, skulle vara anslutna till en taxiförening.

För att förenkla tillståndsmyndigheternas arbete med de nya reglerna sände transportrådet i februari 1981 ut en cirkulärskrivelse till samtliga länsstyrelser angående bl. a. skyldigheten att vara ansluten till gemensam beställningscentral. Frågan om i vilka situationer undantag skall medges från denna skyldighet har härefter även behandlats i riksdagen (motion 1981/82: 1889, TU 1981/82: 30, rskr 1981/82: 302). Spörsmål angående anslutning till beställningscentral och medlemskap i taxiförening har – i den ordning som är föreskriven för besvärssärenden enligt yrkestrafiklagstiftningen – prövats av regeringen.

Tillämpningen av bestämmelserna om tillhörighet till taxiförening och beställningscentral har – efter vad jag har erfarit – inte varit helt fri från problem. De nya reglerna om obligatorisk anslutning till beställningscentral tycks exempelvis ha fått en något skiftande tillämpning. I vissa län har länsstyrelserna drivit taxifrågorna med kraft och i samarbete med branschen åstadkommit förändringar av det slag som 1980 års lagstiftning syftade till. I andra län har utvecklingen inom taxinäringen av olika skäl inte nått lika långt. På vissa håll har skyldigheten för de enskilda taxiägarna att tillhöra en beställningscentral kommit i konflikt med det faktum att någon skyldighet enligt 4 kap. 9 § yrkestrafikförordningen att tillhöra taxiförening inte har förelagat. Härigenom har juridiskt komplicerade situationer uppstått vilket inte varit till gagn för en smidigt fungerande taxitrafik.

Sammantaget finns det således enligt min uppfattning skäl att närmare studera hur 1980 års bestämmelser om bl. a. anslutning till beställningscentraler har genomförts. Redan nu föreligger resultatet av en enkätundersökning som transportrådet har utfört angående länsstyrelsernas erfarenheter från arbetet med nya trafikområden, anslutning till beställningscentral m. m. Med bl. a. detta material som underlag bör frågan om beställningscentralernas organisationsform närmare prövas liksom frågan om taxiför-

eningarnas funktion. Det kan också finnas skäl att pröva om man bör vidta ytterligare åtgärder för att trygga genomförandet av 1980 års reform. Jag ämnar därför uppdra åt transportrådet att – i enlighet med vad jag nu har anfört – se över vissa frågor angående taxis beställningscentraler och föreningstillhörigheten inom taxi.

9 Bilarbetstid

9.1 Gällande bestämmelser

Bestämmelser om begränsning av fordonsförarens arbetstid m.m. finns i kungörelsen (1972: 602) om arbetstid vid vägtransport, m.m. (ändrad senast 1980: 814) (ATK) och i förordningen (1975: 883) om arbetsförhållanden vid vissa internationella vägtransporter (AETR). Bestämmelserna syftar främst till att öka trafiksäkerheten genom att förhindra att förare för fordon när de är uttröttade.

Bestämmelserna i ATK och AETR är olika både till sin principiella uppläggning och i fråga om detaljutformningen. Främst skiljer sig ATK-bestämmelserna från vad som gäller enligt AETR genom att ATK reglerar förarens arbetstid och inte – som AETR – förarens körtid.

Enligt huvudregeln i ATK får förarens arbetstid under tjugofyra timmar i följd – efter föreskriven vila – inte överstiga 11 timmar. Under vissa förutsättningar kan arbetstiden dock utsträckas till 13 timmar. Vidare får arbete inte utföras längre än 6 timmar i följd utan minst 30 minuters rast. Vilotiden får under 24 timmar i följd, räknat från vilken tjänstgöring som helst, inte understiga 10 timmar i följd. Under sju tjugofyrtimmarsperioder i följd får dock vilotiden två gånger minska till lägst 8 timmar. För att efterlevnaden av bestämmelserna skall kunna kontrolleras är förare och – i förekommande fall – även arbetsgivare skyldiga att föra anteckningar. De flesta av de berörda fordonen skall vidare vara utrustade med färdskrivare. Tillsynsmyndighet är arbetarskyddsstyrelsen.

Enligt huvudregeln i AETR får förarens dagliga körtid inte överstiga 8 timmar och den sammanhängande körtiden inte överskrida 4 timmar. Som regel skall dygnsvilan uppgå till minst 11 timmar i följd.

När man vid utformningen av ATK-bestämmelserna valde arbetstidsbegreppet i stället för körtidsbegreppet skedde det mot den bakgrunden att man ansåg att den huvudsakliga kontrollen av bestämmelsernas efterlevnad borde göras – i efterhand, sedan färden avslutats – i anslutning till den inspektionsverksamhet på arbetsställena som yrkesinspektörerna gjorde enligt arbetarskyddslagstiftningen. För denna tillkommande uppgift fick yrkesinspektionen viss personell förstärkning. Utöver nämnda kontroll på arbetsställena var det meningen att kontroll också skulle ske under färd genom polisens försorg i anslutning till dess allmänna åligganden i fråga om trafikövervakning och i samband med flygande inspektion.

9.2 Utredningar m. m.

De svenska bestämmelserna om fordonsförarens arbetstid har i olika sammanhang utsatts för kritik. Kritiken har haft flera olika utgångspunkter. I betänkandet *Bilarbetstid* (SOU 1977: 2) lade bilarbetstidsutredningen fram förslag om vissa ändringar av bestämmelserna. Utredningen förordade bl. a. att tillämpningsområdet skulle utvidgas i vissa avseenden och exempelvis – i motsats till vad som nu gäller – även omfatta transporter för icke affärsdrivande statliga och kommunala verk samt förvärvsmässig bilkörning som inte innebär transport av personer eller gods. Vidare föreslogs att färdskrivarplikten skulle utvidgas och ett omfattande granskningsarbete utföras av en central tillsynsmyndighet. Utredningen behandlade även vissa andra frågor om organisationen av tillsynsverksamheten. De förslag som bilarbetstidsutredningen lade fram grundades på principen om en maximerad arbetstid. Någon närmare jämförelse mellan arbetstidsprincipen och körtidsprincipen gjordes inte. Däremot förordade utredningen vissa ändringar av de arbets- och vilotidsbestämmelser som f. n. gäller. Ändringarna innebar i huvudsak att den längsta tillåtna arbetstiden under 24 timmar skulle vara 10 timmar och att den längsta tillåtna oavbrutna arbetstiden skulle vara 5 timmar. En förarens dygnsvila under 24 timmar i följd skulle i princip inte få understiga 11 timmar.

Bilarbetstidsutredningens betänkande utsattes under remissbehandlingen för en delvis mycket hård kritik. Främst inriktades kritiken på att förslaget krävde omfattande resurser på övervakningssidan, vilket bedömdes som statsfinansiellt omöjligt. Kritik riktades också mot utredningens förslag om ändringar i de olika tidsbestämningarna, som man menade skulle medföra stora svårigheter för trafiken på längre sträckor.

Under hösten 1981 tillsatte dåvarande chefen för kommunikationsdepartementet efter bemyndigande (Dir 1981: 52) en särskild utredare med uppdrag att i kontakt med parterna på transportarbetsmarknaden skyndsamt analysera frågeställningarna och arbeta fram förslag till en lösning. Utredaren entledigades på egen begäran i mars 1982 sedan det visat sig att den grundläggande samstämmighet om tidsbegrepp som enligt hans bedömning behövdes för ett från trafiksäkerhets- och konkurrenssynpunkt bättre fungerande regelsystem då inte syntes möjlig att uppnå.

9.3 Överväganden

I verkligheten har arbetstidskontrollen inte kommit att bedrivas enligt de riktlinjer som angavs i den proposition som låg till grund för bestämmelserna i ATK. Funktionellt sett har kontrollen inte integrerats i den allmänna yrkesinspektionsverksamheten. I stället har den i allt väsentligt bedrivits av speciella yrkesinspektörer. Härigenom har någon mer ingående kontroll av arbetstiden som helhet inte kommit att utövas. Detta gäller särskilt i

fråga om icke anställda förare som saknar fast arbetsställe. Kontrollen har i stort sett inskränkts till en körtidskontroll med stöd av uppgifter på färdskrivardiagram. Genom de begränsade möjligheterna att kontrollera arbetstiden har användningen av arbetstidsbegreppet medfört negativa konsekvenser därigenom att konkurrensläget otillbörligt har förbättrats för sådana företag och enskilda som inte ansett sig behöva följa arbetstidsbestämmelserna. Dessvärre har det också visat sig att överträdelser av bestämmelserna inte är ovanliga och ibland av allvarlig art.

Genom överträdelser av gällande bestämmelser om bilarbetstid försämraras trafiksäkerheten samtidigt som konkurrensförhållandena inom transportnäringen snedvrids. Någon färdig lösning på problemen föreligger emellertid inte för närvarande. De förändringar av arbets- och vilotidsbestämmelserna som bilarbetstidsutredningen förordade skulle innebära förbättringar både från trafiksäkerhets- och konkurrenssynpunkt. Utredningens förslag till kontrollsystem har emellertid starkt ifrågasatts. Samtidigt som det är viktigt att skapa ett generellt tillämpligt system bör man söka undvika onödig detaljreglering och byråkrati. Lagstiftningens tillämpningsområde har därför varit föremål för diskussion. Detta gäller exempelvis frågan huruvida statliga och kommunala organ skall omfattas av regleringen. Även i frågan om hur övervakningen skall organiseras har olika modeller förts fram. Innan ett detaljerat förslag presenteras bör därför bl. a. dessa frågeställningar övervägas på nytt. Vidare har framförts att de föreslagna förändringarna av arbets- och vilotidsbestämmelserna skulle leda till väsentliga merkostnader. Jag kommer därför senare denna dag att föreslå att regeringen uppdrar åt riksrevisionsverket att kartlägga de kostnadsmissiga konsekvenserna för såväl staten som för transportföretagen av förändringar i lagstiftningen om arbetstid vid vägtransport i huvudsak i linje med bilarbetstidsutredningens förslag.

10 Skolskjutsning

Det har sedan länge ansetts vara en uppgift för huvudmännen för den obligatoriska skolan att på det allmännas bekostnad bereda möjlighet för elever med lång skolväg att kunna resa mellan bostad och skola. I den mån lämpliga förbindelser i regelbunden trafik finns tillgängliga är det vanligt att eleverna får sådana resor betalda. Sådan trafik betecknas inte som skolskjuts. Där lämpliga ordinarie förbindelser inte finns att tillgå förekommer särskilt anordnade skolskjutsar. De utförs antingen i skolans egen regi eller med anlitan av entreprenörer med tillstånd till yrkesmässig beställningstrafik för persontransporter. För denna senare trafik gäller givetvis yrkes trafiklagstiftningens regler.

Oavsett om skolskjutsningen bedrivs i skolförvaltningens egen regi eller som entreprenadtrafik regleras emellertid trafiken i vissa avseenden ge-

nom förordningen (1970: 340) om skolskjutsning. Enligt 1 § i förordningen avses med skolskjutsning sådan befordran av elev i förskola, grundskola, gymnasieskola eller motsvarande skola till eller från skolan som ordnas av det allmänna särskilt för ändamålet och ej är av tillfällig natur.

Regleringen i förordningen har huvudsakligen trafiksäkerhetsmässig inriktning. Allmänna regler ges om att tidsplaner, färdvägar, hållplatser etc. skall planeras så att olyckor undviks och kraven på trafiksäkerhet tillgodoses.

Förordningen innehåller också vissa mera detaljerade regler. Bl. a. finns bestämmelser om särskild utmärkning av skolskjutsfordon, spärrande av dörrar etc.

Föreskrifter för verkställigheten av förordningen meddelas av trafiksäkerhetsverket. Verket har också utfärdat anvisningar om fastställande vid besiktning av högsta tillåtna antal elever som får transporteras med skolskjutsfordon. Detta sker med hjälp av ett poängberäkningssystem, där hänsyn tas till elevernas ålder. Härigenom tillåts i allmänhet passagerarantalet vid dessa transporter att vara högre än vid transporter av vuxna passagerare.

Trafiksäkerhetsverket har i syfte att bl. a. minska den statliga tillsynen och detaljkontrollen gjort en översyn av bestämmelserna om skolskjutsning och till kommunikationsdepartementet inkommit med förslag om vissa ändringar i de gällande reglerna. Verket föreslår bl. a. att den särskilda förordningen om skolskjutsning upphävs och att de regler som skall finnas kvar överförs till yrkestrafiklagstiftningen, vilken därvid bör göras tillämplig på även annan skolskjutsning än sådan som är yrkesmässig trafik. Det är enligt trafiksäkerhetsverkets uppfattning vidare angeläget att reglerna om högsta antal passagerare ges en uttrycklig författningensenlig grund. Det är nämligen, menar verket, tveksamt om de i dag tilläpade reglerna om skolskjutspoäng kan härledas från något giltigt bemyndigande. Av de förändringar i övrigt som trafiksäkerhetsverket föreslår kan nämnas bestämmelserna om högsta antal passagerare vid skolskjutsning. De nu gällande reglerna med utgångspunkt i elevernas ålder föreslås därvid ersatt med en generell regel att på odelat fordonssäte avsett för tre vuxna passagerare får befordras fyra barn eller tre barn och en vuxen samt på odelat säte för fler än tre vuxna passagerare ytterligare ett barn. Den föreslagna regeln skulle gälla oberoende av vid lämplighetsbesiktning angivet passagerarantal och oberoende av om det är fråga om särskilt anordnad skolskjuts eller annan kollektiv trafik.

Trafiksäkerhetsverkets framställning har remissbehandlats. Yttranden har avgetts av rikspolisstyrelsen, socialstyrelsen, postverket, statens järnvägar, transportrådet, skolöverstyrelsen, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Riksförbundet Hem och skola, Svenska busstrafikförbundet, Svenska taxiförbundet, Svenska transportarbetareförbundet och AB Svensk Bilprovning. Remissorganens inställning till de föreslagna

åtgärderna varierar. I flera fall uttalas en osäkerhet angående behovet av några långtgående förändringar över huvud taget och angående konsekvenserna av ett genomförande av förslagen.

Förslaget om att upphäva skolskjutsförordningen och i stället inarbeta aktuella bestämmelser i yrkestrafiklagstiftningen har avstyrkts av flertalet remissinstanser. Den fråga som tilldragit sig det största intresset vid remissbehandlingen är förslaget om ändrade regler för högsta passagerarantal. Flera remissinstanser avstyrker förslaget med bl. a. motiveringen att det skulle medföra en betydande begränsning av den tillgängliga skolskjutskapaciteten. Så bedömer t. ex. Svenska taxiförbundet att kapaciteten för taxis del skulle minska med 30–40 procent medan statens järnvägar och Svenska busstrafikförbundet förutser "... en radikal kapacitetsbegränsning i förhållande till vad nuvarande normer medger utan att detta kan anses påkallat av trafiksäkerhetsskäl". Svenska kommunförbundet, som Landstingsförbundet i sitt yttrande hänvisar till, anför att, om förslaget genomförs, ytterligare ett betydande antal fordon skulle behöva sättas in i skolskjutstrafiken och kommunernas kostnader öka, uppskattningsvis i storleksordningen 100 milj. kr. per år.

För egen del vill jag anföra följande.

Skolskjutsning kan bedrivas såväl i skolans egen regi som genom entreprenadverksamhet. Härav följer att trafiken stundtals är att anse som yrkesmässig i yrkestrafiklagstiftningens mening, stundtals inte. De regler av främst trafiksäkerhetsmässigt innehåll, som i dag återfinns i skolskjutsförordningen, bör även i fortsättningen gälla oavsett om trafiken i det enskilda fallet är yrkesmässig eller ej. Det framstår för mig som mest praktiskt med en separat förordning där gällande regler finns samlade och lätt åtkomliga. En särskild författning om skolskjutsning bör därför enligt min uppfattning finnas kvar. Däremot kan det – som flera remissinstanser påpekat – finnas anledning att se över definitionen av begreppet skolskjutsning. F. n. torde endast transporter till och från skolan anses som skolskjutsning medan transporter av skolbarn t. ex. mellan olika undervisningslokaler, mellan skola och idrottsanläggning och i samband med studiebesök eller utflykter under skoltid etc. inte anses som skolskjutsning.

Den från trafiksäkerhetssynpunkt viktiga frågan om högsta antalet barn i fordonen regleras inte i förordningen utan i trafiksäkerhetsverkets föreskrifter. De regler om passagerare i motorfordon som i övrigt förekommer i trafiklagstiftningen gör inte någon skillnad mellan vuxna och barn. Det kan därför – som verket påpekat – vara motiverat att ge de för skolskjutsning speciella bestämmelserna ett klarare författningsmässigt stöd. Beträffande reglernas sakliga innehåll kan en generell regel med det innehåll verket föreslagit emellertid – som flera remissinstanser uppmärksammat – kraftigt förändra den tillgängliga fordonskapaciteten inom skolskjutsverksamheten. Någon närmare utredning av förslagets konsekvenser från trafiksäkerhetsmässig eller ekonomisk synpunkt finns inte tillgänglig. Särskilt när

man söker analysera effekterna av så ingripande förändringar måste man ha i minnet att skolskjutsningens närmare omfattning bestäms av respektive kommun och att alltför höga kostnader för enskilda transporter kan leda till inskränkningar i skolskjutsverksamheten i stort, vilket lätt skulle kunna få negativa konsekvenser för trafiksäkerheten. Jag anser därför att det f. n. inte finns skäl att genomföra sådana förändringar av reglerna om högsta antal passagerare som skulle i betydande grad reducera den nuvarande transportkapaciteten. Skulle justeringar av teknisk karaktär behöva göras avser jag att återkomma till regeringen med en redovisning härför.

11 Upprättat lagförslag

I enlighet med vad jag nu har anfört har inom kommunikationsdepartementet upprättats förslag till lag om ändring i yrkestrafiklagen (1979: 559).

Jag anser att lagförslaget inte är av sådan vikt för enskilda eller från allmän synpunkt att lagrådsgranskning är påkallad.

12 Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen
att anta lagförslaget.

13 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att anta det förslag som föredraganden har lagt fram.

Innehåll

Propositionen	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Förslag till lag om ändring i yrkestrafiklagen (1979: 559)	2
Utdrag av protokoll vid regeringssammanträde den 10 november 1983	4
1 Inledning	4
2 Samhällets ramar för den yrkesmässiga trafiken	5
3 Överlåtelse av trafiktillstånd	7
4 Transportköparansvar	10
5 Yrkestrafiklagstiftningen vid krig, krigsfara m. m.	13
6 Återkallelse av trafiktillstånd	13
7 Vissa andra frågor	16
7.1 Tillståndsmyndigheternas kungörelseannonsering	16
7.2 Uthyrning av bussar	20
8 Åtgärder som inte har lagstiftningskaraktär	21
8.1 Det fortsatta arbetet mot olagligheter inom yrkestrafiken	21
8.2 Utbildning av blivande tillståndshavare	24
8.3 Beställningscentraler för taxi	25
9 Bilarbetstid	27
9.1 Gällande bestämmelser	27
9.2 Utredningar m. m.	28
9.3 Överväganden	28
10 Skolskjutsning	29
11 Upprättat lagförslag	32
12 Hemställan	32
13 Beslut	32

