

Varnost cestnega prometa*

Ljubo Bavcon**

I. UVOD

Ena izmed sicer splošno znanih, vendar pa zelo pomembnih ugotovitev je, da v zadnjih desetih letih absolutne in relativne številke o prometnih nesrečah in v teh nesrečah umrlih in telesno poškodovanih ljudeh počasi upadajo. Kljub temu pa se te številke gibljejo z zelo veliko regularnostjo tako, da lahko vnaprej napovemo, koliko mrtvih in telesno poškodovanih ljudi bo v letu 1984 ob pogoju seveda, da se družbene razmere ne bodo bistveno spremenile. Ob tem ali zaradi tega se nam najprej postavlja vprašanje, ali imamo torej tudi v cestnem prometu opraviti z zakonitostmi, ki so podobne naravnim, kakor to npr. velja za umrljivost in obolevnost prebivalstva, za število mrtvorojenih otrok ali otrok, rojenih z različnimi telesnimi ali duševnimi motnjami ipd.

Toda drugače kot pri maloprej za primer naštetih pojavih, je promet, zlasti cestni, za družbene intervencije vsake vrste zelo občutljiv pojav. Ni si težko zamisliti, da bi bilo mogoče število prometnih nezgod in nesreč radikalno znižati, če bi npr. prepovedali promet z osebnimi motornimi vozili, ali če bi nastalo popolno pomanjkanje goriv. Prvega seveda ni mogoče storiti v kolikor toliko normalnih družbenih razmerah, drugo pa ni izključeno. Toda zelo pomembno je, da omejitve, kakršne so bile pri nas že uvedene (par-nepar in racionirana poraba goriv), še zdaleč ne prinesejo tolikšnega znižanja števila prometnih nezgod in nesreč, kakršnega bi teoretično lahko pričakovali. To pa bi lahko pomenilo, da je kljub vsemu v zvezi s prometom treba računati na delovanje zakonitosti gibanja tega pojava, ki so, kot je rekel Marx, neodvisne od naše (se pravi družbene) zavesti in volje. Ali ni morda v tem vzrok za to, da se kljub vsem preventivnim ukrepom na ravni vzgoje in propagande in kljub represivnim ukrepom na ravni discipliniranja ljudi, vsako leto pojavlja določeno število prometnih nezgod in nesreč, v katerih je precej konstantno število ljudi telesno poškodovanih ali

mrtvih, število, ki ga glede na standarde razvitejših držav štejejo za relativno preveliko.¹

Prometne nesreče, katerih gibanje je seveda temeljno merilo varnosti ali nevarnosti cestnega prometa, so po naših spoznanjih odvisne od treh pglavitnih skupin dejavnikov.

V prvo skupino prištevamo tiste prometne nesreče, ki neizogibno izhajajo iz narave cestnega prometa kot nevarne dejavnosti. Tudi če bi bili objektivni pogoji za cestni promet optimalni, bi ostalo neko neugotovljivo število prometnih nesreč, ko odpove človek ali vozilo ali oba hkrati.

V drugo skupino lahko uvrstimo tiste prometne nesreče, ki so neposredno ali posredno posledica človeške nediscipline kot nediscipline udeležencev v prometu ali pojavov družbene dezorganizacije v cestnem prometu in v zvezi z njim, kot jo ima v mislih dr. M. Inič.² Ta skupina prometnih nesreč je izredno občutljiva na družbene ukrepe in intervencije, čeprav ne na vse in ne na vse enako. V naši raziskavi smo opozorili na splošno znane blagodejne učinke modernizacije cestišč, križišč itd. pa tudi na omejitve hitrosti in dobro organizirano nadzorstvo v prometu ob posebnih prireditvah. Na drugi strani moramo poudariti, da so imeli nekateri ukrepi, kot so npr. izganjanje gibajočega in mirujočega prometa iz mest brez ustreznih alternativnih rešitev, vsestransko škodljive posledice tako za varnost prometa kot tudi za njegovo ekonomičnost, za porabo goriva in za varstvo okolja.

Končno, v tretjo skupino smo uvrstili tiste prometne nesreče, ki so izrazito povezane s stopnjo razvitosti družbe, z miselnostjo in oblikovanostjo njenih članov, ki sta odvisni od stopnje razvitosti družbe. Primerjalni podatki, ki jih najdemo pri Vasiljeviću,³ Iniču⁴ in Makri,⁵ dopuščajo sklep, da so manj razvite države in predeli držav praviloma bolj obremenjeni s številom prometnih nesreč, poškodovanih in mrtvih glede na razne kriterije, kot so dolžina cest, število motornih vozil, število prebivalcev in podobne. Makra npr. opaža, da je v tem pogledu precejšnja razlika celo med SR Hrvatsko in SR Slove-

* Konec leta 1982 smo v Inštitutu za kriminologijo pri Pravni Fakulteti v Ljubljani končali in oddali financerjem drugo študijo, ki je nastala na podlagi raziskave z naslovom »Politika kazenskega pregona, kaznovalna politika in družbena samozaščita v cestnem prometu«, medtem ko smo prvo študijo Prevencije in represija v cestnem prometu dokončali in oddali že konec leta 1979.

** Ljubo Bavcon, doktor pravnih znanosti, redni profesor za kazensko pravo, Pravna fakulteta, 61000 Ljubljana, Trg osvoboditve 11.

¹ Vasiljević V.: Bezbednost saobraćaja. Privredna štampa, Beograd 1980, s. 15—16.

² Inič M.: Etiologija saobraćajnih nezgoda na putevima. Savremena administracija, Beograd 1978, s. 14—16.

³ Vasiljević V.: Bezbednost saobraćaja, glej op. št. 1, s. 15.

⁴ Inič M.: Etiologija . . . , glej opombo št. 2.

⁵ Makra A.: Prometna nedisciplina. Prevenција in represija v cestnem prometu. Inštitut za kriminologijo, Ljubljana 1979, s. 9.

nijo, ki po razvitosti nista zelo oddaljeni.⁶ Na drugi strani smo v naši raziskavi opazili, da se relativno, v zadnjih letih pa tudi absolutno število prometnih nesreč v Sloveniji zmanjšuje pri bistvenem povečevanju števila motornih vozil in gostote prometa. Ali bi iz tega morda lahko sklepali, da je ta tretja skupina prometnih nesreč in njihovih dejavnikov v bistvu odvisna od vsestranske, se pravi gospodarske, socialne, kulturne in civilizacijske razvitosti kakšne družbe, kar, vsaj tako domnevamo, ustrezno oblikuje tudi ljudi kot njene pripadnike? In nadalje, ali iz povedanega ne bi bil utemeljen sklep, da je stopnja prometne varnosti v kakšni družbi odvisna tudi od tega, ali pravkar doživlja t. i. prometno eksplozijo ali pa je od tistega časa, ko je to doživljala, preteklo že deset in več let? Naša domneva v tej zvezi je namreč ta, da zlasti etična pravila za vedenje in ravnanje ljudi v cestnem prometu postajajo le počasi last posameznih udeležencev v prometu, in to veliko bolj kot rezultat osebne spoznanja, da se pač drugače ni mogoče obnašati, kot pa propagande, vzgoje in kaznovanja, čeprav tudi temu ne smemo odreči vsakršnega učinka.

Tri pravkar opisane skupine dejavnikov varnosti prometa določajo (determinirajo) tudi smiselnost, vsebino, smotre in oblike družbenih prizadevanj za večjo varnost cestnega prometa. Glede prve skupine, za katero smo rekli, da izvira iz narave cestnega prometa, se z družbenimi intervencijami na kratek rok ne da prav veliko narediti. A vendarle bi najbrž temeljitejši zdravniški pregledi, skrb za višje standarde varnosti pri projektiranju in gradnji cest, pri izdelavi in popravilih vozil in morda še kaj vplivali na zmanjšanje tega dela prometnih incidentov.

Najpomembnejša je očitno druga skupina dejavnikov, ker je najbolj občutljiva za družbene intervencije. Pri tem pa je pomembno opozoriti, da je ta skupina občutljiva v obe smeri, kajti družbene intervencije lahko prometno varnost izboljšajo, ali pa tudi poslabšajo.

Tretja skupina dejavnikov prometne varnosti je, kot smo že rekli, dolgoročna in se kaže v poglavitnem kot samodejna rezultanta siceršnjih splošnih družbenih, gospodarskih, socialnih, političnih, kulturnih in drugih gibanj. Tu se družbena intervencija nikakor ne sme pokazati v obliki ukrepov, marveč kot dolgoročna usmeritev na gospodarskih, socialnih, političnih, kulturnih, vzgojno-izobraževalnih in podobnih področjih.

⁶ Makra A.: Prometna nedisciplina, glej opombo št. 5.

II. OCENA POLOŽAJA V PROMETU IN NJEGOVE VARNOSTI

1. Ocena položaja v prometu sploh

V elaboratu z naslovom »Transportni sistem Slovenije«, ki ga je izdelal ŽG — Prometni inštitut,⁷ smo našli oceno o gibanjih in o sedanji strukturi globalnega prometa v Sloveniji, ki pove, da se je stihijsko izoblikovala družbeno neracionalna struktura prometnega sistema glede na ekonomsko rentabilnost, porabo energije, varstvo okolja, kvaliteto življenja in varnost prometa. Ta ocena soglaša z oceno, ki jo je glede cestnega prometa podal dr. M. Inić, ko je ugotovil, da imamo na tem področju opraviti s pojavom družbene dezorganizacije.⁸ Glede na to, da so v pravkar navedenih delih argumenti za takšno oceno nadrobno navedeni, jih tu ne ponavljamo. Povedati pa moramo, da sta ti dve oceni tudi po naši sodbi utemeljeni. Zaradi tega se v poglavitnem pridružujemo avtorjem študije »Transportni sistem Slovenije« in tistim nadrobnejšim ciljem dolgoročne prometne politike, ki jih v tej študiji postavljajo kot sestavni del dolgoročnega načrta razvoja Slovenije do leta 2000. Pri tem za nas ni toliko pomembno vprašanje, ali so vsi postavljeni cilji in v vsaki nadrobnosti uresničljivi. Pomembno je, da se, vsaj po naši vednosti in vsaj v Sloveniji prvič pojavlja študija o prometu, katere izhodišče je konstruktivno, to je drugačno kot je bilo in je še zdaj v veljavi, se pravi pretežno represivno. Takšna konstruktivna usmeritev je po naši sodbi odločilnega pomena za varnost prometa sploh, in še posebej cestnega.

Iz malo prej omenjenega gradiva izhaja tudi druga, za nas pomembna ugotovitev, da pomeni zasebni promet z osebnimi vozili kar 70 % vsega prometa na naših cestah in da se tu, razumljivo kopicijo vsi problemi, povezani z varnostjo. Toda takšen položaj je nastal zaradi stihijskih gibanj in dezorganizacije v prometu sploh, kar se kaže v zaostalosti železniškega prometa, nerazvitosti javnega potniškega mestnega in primestnega prometa, v preobremenjenosti cest s tovornim prometom in v hkratni neizkoriščenosti železniških kapacitet in v podobnih, dovolj znanih pojavih.

⁷ Transportni sistem Slovenije, ŽG — Prometni inštitut, Ljubljana 1981.

⁸ Inić M.: Etiologija saobračajnih nezgoda..., glej opombo št. 2.

Tu kaže opozoriti na Iničevo misel, da mora predvsem na tem področju ukrepati, kdor želi kaj prispevati k večji varnosti prometa.⁹

2. Ocena varnosti cestnega prometa

Vse kaže, da so številne ocene o varnosti cestnega prometa, ki jih najdemo v strokovni literaturi pa tudi v politični in časnikarski publicistiki, soglasno negativne. Razločujejo se med seboj samo po intenzivnosti pridevnikov, s katerimi želijo posamezni avtorji teh ocen označiti stanje nevarnosti v cestnem prometu.

Ocena položaja v našem cestnem prometu je seveda odvisna od kriterijev, ki jih je posamezen avtor izbral, in od tega, kakšen položaj si zamišlja kot idealen. Spričo tega je težko, če ne celo nemogoče dani položaj oceniti objektivno, se pravi tako, da se v ocene ne bi vmešavali emocionalni in iracionalni elementi in ne da bi bili v ozadju takšnih ocen bolj ali manj odkriti, sicer pa vsega upoštevanja vredni pozivi odločujočim družbenim dejavnikom, naj vendar kaj učinkovitega ukrenejo za večjo varnost cestnega prometa. Toda vendarle menimo, da je treba v takšne ocene vnesti vsaj treznost, če že ni mogoče pretendirati na objektivnost.

Od vseh podatkov, ki jih imamo na voljo, so podatki o številu prometnih nezgod in nesreč in v njih poškodovanih in mrtvih ljudi edini, ki pričajo o resničnih dogajanjih na cestah. Vsi drugi podatki namreč ne govorijo o gibanjih pojava v resničnosti, marveč samo o delu nekaterih organov družbenega nadzorstva. Podatke o prometnih nesrečah in njihovih posledicah ponavadi primerjajo s podobnimi podatki v drugih državah, da bi tako dobili merilo, s katerim bi lahko izmerili položaj glede varnosti pri nas. Toda takšne metode so lahko tudi zelo dvomljive, kajti koeficienti, npr. mrtvih ljudi v prometnih nesrečah, izračunani na podlagi števila registriranih motornih vozil ali dolžine cest, ali povprečnega števila prevoženih kilometrov ali števila prebivalcev ali še na kakšne drugačne načine so neprimerljivi, če so v ozadju primerjav avtoceste in navadne dvopasovnice, ali če gre v eni državi večji del za močnejša in bolj varna vozila, v drugi pa pretežno za malolitražna in tudi s stališča varnosti šibka vozila. Ali če v eni državi med umrle v prometnih nesrečah štejejo tiste, ki so umrli na kraju samem ali v nekaj dneh po

nesreči, v drugi pa tudi tiste, ki so umrli do mesec dni po nesreči. Če tega, kar smo pravkar povedali, bralci ne vedo, potem se jim zdi, da so s takšnimi primerjavami pridobljeni podatki zelo natančni in objektivni.

Po naši sodbi pa je bolj primerno, če primerjamo razmere v prometu sploh v eni državi, to se pravi časovne serije za več let o stanju cest, gostoti prometa, prometni urejenosti, stanju voznega parka, kvaliteti vzdrževanja vozil, usmerjenosti in intenzivnosti nadzorstva in na drugi strani časovne serije o gibanjih količine prometnih nesreč in njihovih posledic. Takšna metoda omogoča identifikacijo dejavnikov, ki so vplivali na gibanje prometnih nesreč, realistično oceno o varnosti cestnega prometa in na tej podlagi tudi smotrno družbeno ukrepanje.

Takšni podatki (prikazani so v tabelah v naši drugi študiji) nam dovoljujejo naslednje sklepe:

1. Vse kaže, da so potrebe prebivalstva Slovenije po osebnih motornih vozilih blizu zasičenosti in da se zasebni motorni promet z osebnimi vozili tudi glede na gospodarske razmere zelo verjetno ne bo več bistveno povečeval.

2. Objektivne razmere, v katerih poteka cestni promet, so vsestransko neugodne za njegovo varnost.

3. Kljub neugodnim objektivnim razmeram, v katerih poteka cestni promet, pa se prometna varnost že od leta 1972 naprej relativno, v zadnjih nekaj letih pa tudi absolutno izboljšuje.

4. Izboljšanje varnosti cestnega prometa je posledica večjega števila dejavnikov, med katerimi se zdi, da smemo poudariti zlasti naslednje:

— velika gostota prometa na cestah, ki objektivno onemogoča udeležencem tvegana in nevarna ravnanja in kršitve prometno varnostnih predpisov,

— v zavest udeležencev v prometu polagoma prodirajoče spoznanje, da se je hočeš nočeš treba podrediti objektivnim nujam varne udeležbe v prometu,

— izboljšave cestišč, križišč, signalizacije ipd.,

— boljše organizirano nadzorstvo nad cestnim prometom, ki je prišlo do izraza zlasti ob večjih prireditvah in drugih priložnostih, ko so organi za notranje zadeve pričakovali velik pritisk osebnih avtomobilov in se nanj dobro pripravili,

— statistični podatki dopuščajo domnevo o vplivu generalne omejitve hitrosti konec leta 1973 na varnost cestnega prometa,

— verjetno je, da je na večjo disciplino udeležencev vplivala tudi dokaj intenzivna vzgojna in propagandna dejavnost.

⁹ Inič M.: Etiologija saobračajnih nezgoda..., glej opombo št. 2.

Podatki, ki smo jih imeli na voljo, torej pri-
vedujejo, da se prometna varnost v SR Slo-
veniji počasi izboljšuje, in sicer kar precej na-
tančno v sorazmerju s tem, kar je prinesla velika
gostota prometa sama po sebi, in v sorazmerju
s tem, kar je bilo za večjo varnost prometa stvar-
nega storjeno (nove ceste, modernizirana križi-
šča, prometna signalizacija, splošna omejitev
hitrosti, boljša organiziranost nadzorstva, vzgoja
in izobraževanje, dejavnost svetov za preven-
tivo in vzgojo v cestnem prometu).

Na tej podlagi postavljamo domnevo, da smo
v Sloveniji dosegli tolikšno stopnjo varnosti pro-
meta, kolikršna je možna glede na objektivne
okolščine, v katerih promet poteka in glede na
uspešnost subjektivnih družbenih prizadevanj.
Stopnja varnosti oziroma nevarnosti prometa v
SR Sloveniji je rezultanta vseh dejavnikov, ki
nanjo vplivajo neposredno pa tudi posredno. Za-
radi tega nima prav nobenega pomena to stanje
ocenjevati z vrednostnih stališč, pač pa ga je
treba vzeti kot dejstvo. Toda to dejstvo seveda
ni nespremenljivo, če nam uspe poiskati tiste
dejavnike, ki nanj najbolj odločilno in najbolj
neposredno vplivajo in ki so po svoji naravi
takšni, da jih je v danih celovitih družbenih raz-
merah mogoče obvladovati.

III. POLITIKA DO PROMETA IN PROMET- NA POLITIKA

1. Politika do prometa

1.1. Pojem politike do prometa

S pojmom politika do prometa želimo poime-
novati odnos državnih in samoupravnih dejavni-
kov naše družbe do te izjemno pomembne druž-
bene dejavnosti. Glede na položaj v prometu na
sploh se zdi utemeljena trditev, da niti promet
kot čista gospodarska dejavnost v našem ustroju
ni našel pravega mesta. Razvijal se je stihijsko
in neracionalno, zatrjujejo že prej navedeni
avtorji, in to seveda pomeni, da je bila politika
do prometa napačna, ali pa je sploh ni bilo, ker
je bila ta dejavnost celo kot bistvena sestavina
gospodarstva podcenjevana in zanemarjena.

Toda politika do prometa ima še drug vidik,
ki je postal pomemben takrat, ko je promet z
osebnimi vozili sredi šestdesetih let s kvantita-
tivnim naraščanjem prerastel iz športa in zabave
v novo kvaliteto in postal način množičnega,
vsakdanjega, z zadovoljevanjem osnovnih živ-
ljenjskih potreb povezanega življenja in delova-

nja velike večine ljudi. Kot takšen je zlasti mno-
žični promet z zasebnimi osebnimi avtomobili
povzročil kopico vsakovrstnih družbenih proble-
mov, ki bi zahtevali izdelavo celovite, smotrne
in racionalne politike do te vrste prometa. Toda
to se v resnici ni zgodilo, namesto tega pa smo
imeli opraviti z množico vsakovrstnih, v sebi
protislovnih ukrepov, ki so zdaj pospeševali, zdaj
zavirali motorizacijo, gradnjo in modernizacijo
cest, zdaj privabljali in zdaj izganjali in omeje-
vali zasebni promet in podobno. Očitno je, da so
stvari potekale stihijsko, brez koncepta in brez
oblikovanega odnosa do novega družbenega po-
java, odnosa, ki mu tu pravimo politika do pro-
meta.

V tem okviru se bomo torej ukvarjali z uvo-
doma omenjeno tretjo skupino dejavnikov pro-
metne varnosti, ki smo jo označili kot pretežno
samodejno rezultanto splošnih gospodarskih, so-
cialnih, političnih, kulturnih in drugih družbe-
nih gibanj.

1.2. Izhodišča za oblikovanje politike do pro- meta

Kar zadeva politiko do prometa kot gospodar-
ske dejavnosti, avtorji te študije nismo strokov-
njaki in zato lahko samo izrazimo naše, sicer
laično soglašanje s tistimi, ki poudarjajo pomen
prometa za racionalno, ekonomično, konkurenč-
no, sposobno itd. gospodarstvo. Še posebej tu
opozarjamo na zamisli o t. i. globalnem tran-
sportu, kar so, kot kaže produkt najnovejšega
znanja s tega področja. V dobro organiziranem
in racionalnem transportu ima svoje vidno mesto
tudi varnost prometa, vsaj tako zatrjujejo stro-
kovnjaki, ki se za takšen transport zavzemajo.

Za naš vidik stvari pa je zelo pomembna dru-
ga, prej omenjena stran politike do prometa, ki
je še veliko bolj kot prva povezana s prometno
disciplino oziroma nedisciplino udeležencev v
prometu. Naj ponovimo, da je praktično domala
vse prebivalstvo Slovenije motorizirano, če ne
drugače pa kot družinski člani. Nadalje izhaja iz
podatkov, da pomeni zasebni promet z osebnimi
vozili kar 70 % vsega prometa na naših cestah
in da odpade od tega spet 70 % vseh prevozov na
tiste, ki so povezani z zadovoljevanjem bistvenih
življenjskih potreb ljudi.

Zaradi vsega tega moramo zasebni promet z
osebnimi vozili vzeti kot dejstvo, ki bi ga lahko
iz vsakdanjega življenja ljudi pregnala samo
kakšna višja sila (vojna, popolno pomanjkanje
goriv), ali pa povsem nelegitimno nasilje. Gost

promet v splošnem, posebej pa v mestnih središčih, povzroča seveda probleme in težave glede varnosti prometa in glede varstva okolja, toda teh problemov nikakor ni mogoče reševati s pogledom, uprtim v »idilično« preteklost. Takšna politika ima nujno za posledico v bistvu negativno, omejevalno, pretežno v vsakovrstne prepovedi usmerjeno politiko do prometa, zlasti z zasebnimi osebnimi vozili. Posledica takšne politike pa je t. i. negativna socializacija voznikov motornih vozil, ki jih venomer s čem omejujejo, jih izganjajo, jim nekaj prepovedujejo in jih s čem ovirajo, tako da se počutijo kot pravi nebodigatreba. Zato so prisiljeni v medsebojni boj za »prostor na soncu« (prednost, parkirišče, nervoja v stoječih kolonah itd.), solidarni pa so samo takrat, kadar jim grozi skupni »sovražnik«, t. j. zlasti prometna milica kot neposredno posebljenje tiste moči in oblasti, ki jih preganja, jih ovira, omejuje ali jim kaj prepoveduje, kar z varnostjo prometa včasih tudi nima nobene zveze.

1.3. Družbena samozaščita v cestnem prometu

Izhod iz zagat zasebnega prometa z osebnimi motornimi vozili, zlasti pa v mestih, vidimo v bistveno drugačni usmeritvi politike do prometa. Tej bi morala biti pglavilna skrb, kako olajšati ljudem življenje, kako ustvariti najboljše možnosti za pretočen, ekonomičen, relativno hiter in varen promet, kako napraviti ljudem dostopne vse tiste točke, ki so za njih življenjskega pomena (delovno mesto, šola, vrtec, preskrba, zdravstvene ustanove, rekreacija itd.). Pri tem seveda ne izključujemo tudi kakšne omejevalne ukrepe, kot so npr.: zapore nekaterih ulic ali trgov, če tam ni nič takšnega, kar zadeva bistvene interese prebivalstva, če je to nujno zaradi varnosti ljudi, stavb ali okolja sploh in če je ljudem mogoče ponuditi dovolj udobne, cenene in varnejše nadomestne možnosti.

V zvezi s tem je tudi vprašanje, ali bomo tudi na tem področju uveljavljali politiko samoupravljanja, samozaščite in spoštovanja človekovih pravic in svoboščin ali pa grobe kršitve teh vrednot v imenu nekakšnih imaginarnih »višjih« ciljev, mimo življenjskih interesov in volje ljudi. Opredelitev glede tega bi morala biti docela jasna, pri tem pa se prav na področju prometa ponuja kar najboljša priložnost za razvoj demokratične, samoupravne in samozaščitne politike do prometa. Motiviranost ljudi za lastno varnost in za varnost svojih najbližjih je vendar naravna

stvar. Hkrati pa je v prometu praviloma tako, da skrb za lastno varnost pomeni tudi skrb za varnost drugih udeležencev prometa. Politika do prometa bi morala to motiviranost z vsemi sredstvi podpirati, ji omogočati, da pride do izraza in tako uveljavljati idejo o družbeni samozaščiti tudi v cestnem prometu.¹⁰

Če nekoliko bolj natanko premislimo idejo o družbeni samozaščiti v cestnem prometu in predvsem o možnostih njenega uresničevanja, se pokaže, da se ta lahko vsaj praviloma izrazi tudi ali celo predvsem kot večja samodisciplina vsakega posameznega udeleženca v prometu. Samodisciplina ali zavestno podrejanje posameznika kot udeleženca v prometu pravnim in vsem drugim pravilom za varno udeležbo v prometu, pa je odvisna v prvi vrsti od odnosa ljudi do teh pravil. V tej raziskavi smo že nekajkrat ponovili Iničevo misel o negativni socializiranosti udeležencev v prometu, o konfliktnih med vozniki motornih vozil in urejevalci prometa, o nezadovoljstvu zaradi slabih, nevarnih cest, nemarno izdelanih vozil, zaradi površno ali sploh neopravljenih vzdrževalnih del itd., vse to pa povzroča njihov odklonilen odnos do teh pravil in predpisov. Zato smo prepričani, da ima samozaščitno, samodisciplinirano vedenje in ravnanje velike večine udeležencev v prometu realne možnosti za razvoj samo ob splošni politiki do prometa, ki bi pomenila celovito, samoupravno in demokratično urejanje prometa sploh in njegovih posameznih vrst za ljudi, v njihovo korist in dobro. Ne torej v prvi vrsti zaostrovanje kazenske odgovornosti že negativno socializiranega občana, ki je zdaj pešec in zdaj voznik, zdaj potnik motornega vozila in zdaj kolesar, temveč zaostrovanje odgovornosti vseh družbenih institucij, služb in organizacij, ki so zato ustanovljene, da bodo delovale v korist delovnih ljudi in občanov, ne pa v korist njih samih, ali v korist nekakšnih abstraktnih idealov, ki so zunaj potreb in koristi ljudi.

2. Prometna politika

2.1. Pojem prometne politike

S pojmom prometne politike razumemo konkretnije daljšeročne in krajšeročne zamisli in načrte za ureditev celovitega, kolikor se da v sebi in v odnosu do drugih družbenih potreb

¹⁰ Pečar J.: Nadzorstvo v cestnem prometu. Prevenција in represija v cestnem prometu. Inštitut za kriminologijo, Ljubljana 1979, s. 161.

skladnega prometa. Gre torej za politiko, katere predmet je promet sam in neposredno kot gospodarska, in sicer družbena in človekova dejavnost. Prometna politika je torej zelo razvejan pojem, v katerega sodi tudi zagotavljanje varnosti prometa. V tem smislu sodi prometna politika v uvodoma opredeljeno, drugo deloma pa tudi v prvo skupino dejavnikov varnosti cestnega prometa, ker gre tu za načrtovanje in izvajanje ukrepov, ki imajo največkrat prav neposreden vpliv na varnost prometa, včasih pa je ta vpliv samo stranski učinek določenega ukrepa prometne politike, saj ta seveda nima za cilj samo varnosti, temveč ima lahko za prvenstvene tudi drugačne cilje.

Prav zaradi tega je izjemnega pomena to, da se varnost prometa pojavi kot eden izmed ciljev in kriterijev prometne politike sploh in vsakega posameznega ukrepa v sestavi prometne politike.

2.2. Izhodišča za oblikovanje prometne politike

V gradivu, ki smo ga uporabljali v zvezi s prognoziranjem gibanj v prometu, smo naleteli na nekaj izhodišč, ki se nam zdijo bistvenega pomena ne le za nadaljnji razvoj prometa sploh, temveč tudi za zagotavljanje njegove večje varnosti.

Prvo izhodišče je misel avtorjev študije »Transportni sistem Slovenije«, ki se zavzema za enotno prometno politiko v Sloveniji, in to označuje tudi kot pogoj za kakršnokoli načrtovanje. Avtorji imajo pred očmi promet v vseh njegovih pojavnih oblikah in njegovo celovitost, se pravi medsebojno povezanost in medsebojno odvisnost. Dodamo naj, da štejemo tudi mi, s stališča varnosti prometa sploh in cestnega seveda še posebej, takšno zamisel kot pogoj večje prometne varnosti.

Drugo, že omenjeno izhodišče je konstruktivnost prometne politike. Uveljavitev takšne politike bi pomenilo nadomestitev dosedanjih, v preveliki meri omejevalnih, represivnih in podobnih, v bistvu negativnih ukrepov, s takšnimi, ki obstoječi problem rešujejo ali rešijo, ne pa ga prikrivajo, odložijo ali pa odgovornost za njegovo rešitev preložijo na koga drugega, ponavadi na voznike motornih vozil. Nazorno povedano, konstruktivna prometna politika npr., pomeni, da odgovorni dejavniki poškodovano, nevarno cestišče popravijo, ne pa da namestijo prometni omejevalni ali opozorilni znak in nadaljnjo odgovornost prepustijo voznikom motornih vozil.

Tretje izhodišče se nanaša na cilje prometne politike in na način njihovega doseganja. Kot smo že v uvodu povedali, je bistvenega pomena realnost ciljev prometne politike. Kakšno škodo glede porabe goriva, varnosti okolja, varnosti prometa in nezadovoljstva občanov lahko povzročijo nerealni cilji prometne politike, so nazorno pokazale reforme prometnega režima v Ljubljani.

Cilji prometne politike tudi ne morejo in ne smejo biti enostranski. Prometna politika mora imeti pri vsakem ukrepu pred očmi vsaj štiri cilje, in sicer:

- ekonomičnost in racionalnost, ki vsebujeta tudi hitrost, majhno porabo goriva in cenenost,
- kvaliteto vseh storitev,
- varnost prometa in
- varstvo okolja.

Naštevaje teh ciljev po vrsti ne pomeni, da je kateri od teh ciljev manj pomemben. Vsi so po pomenu enaki in vse je treba optimalno zagotoviti, čeprav to ni niti najmanj lahko in preprosto.

Vsebina, na takšnih izhodiščih utemeljene prometne politike, je obravnavana v poglavju druge študije, ki se ukvarja s prognoziranjem gibanj prometa in njegove varnosti. Naj samo na kratko povzamemo: izgradnja slovenskega cestnega križa, nove cestne povezave, modernizacija in povečanje kapacitet železnic, krepitev javnega potniškega prometa in policentrična naselitvena politika, posebna pozornost prometni politiki v mestih.

V splošnem lahko rečemo, da bi vsak kilometer novih ali moderniziranih cestišč, vsako urejeno križišče, vsak ukrep za pretočnost, hitrost in varnost prometa v mestih, vsako novo parkirišče in primerno opremljeno počivališče in še mnogi drugi tem podobni ukrepi, pomembno prispevali k varnosti cestnega prometa, k manjši porabi energije, k boljšemu varstvu okolja in ne nazadnje tudi k kvaliteti življenja ljudi, ki so domala vsi motorizirani ali neposredno ali posredno kot družinski člani.

Ob takšni prometni politiki se bo potniški promet z zasebnimi osebnimi vozili omejil in zmanjšal sam po sebi, ker lahko domnevamo, da bodo ljudje spoznali, da je enako hitro, udobno, ceneje in bolj varno, če potujejo z javnimi prevoznimi sredstvi kadar le morejo. Prisiljevanje ljudi k takšnemu ravnanju ima, kot je dovolj dobro znano, temu natančno nasprotno posledice. Tudi samo postopno uresničevanje

takšne prometne politike bi prav blagodejno vplivalo na varnost prometa in bi imelo hkrati še druge ugodne učinke glede energije in okolja.

IV. POLITIKA PREPREČEVANJA NEDISCIPLINE V CESTNEM PROMETU

1. Uvod

V naših izvajanjih v obširnejši drugi študiji smo pojem nediscipline v prometu opredelili kot predmet te raziskave in ga pokazali v njegovem širšem in ožjem pomenu. V tem poglavju se ukvarjamo s pojmom prometne nediscipline v ožjem pomenu, ki zajema vedenje in ravnanje vseh subjektivnih dejavnikov, fizičnih in pravnih oseb, ki so dolžni na podlagi pravnih predpisov ali kako drugače prispevati k varnosti prometa. Usmeritev, vsebina in oblika družbenih odzivov na tako opredeljeno prometno nedisciplino je torej del prometne politike in sodi v drugo skupino dejavnikov za zagotavljanje večje varnosti cestnega prometa.

Z izrazom družbeno odzivanje imamo v tem poglavju pred očmi nekaznovorno ali nerepresivno družbeno delovanje in ukrepanje zaradi zelo različnih oblik nediscipline, in se kaže na različnih področjih družbenega delovanja. Naša raziskava s tega področja je zajela preventivni del cestnoprometnega nadzorstva, vzgojno in izobraževalno dejavnost in propagandne ter organizacijske družbene dejavnosti, ki se osredotočajo pri Svetih za preventivo in vzgojo v cestnem prometu. Teh področij nismo zajeli narključno, temveč zato, ker se je pokazalo, da imajo med vsemi tovrstnimi družbenimi odzivanji na nedisciplino v prometu določen, zaznaven vpliv na povečevanje prometne discipline in tako seveda tudi na večjo varnost prometa.

2. Izhodišča za politiko preventivnih dejavnosti

S preventivnim delom prometnega nadzorstva se je nekoliko obširneje in sistematično ukvarjal V. Može v prispevku za mariborsko posvetovanje Društva za kazensko pravo in kriminologijo SR Slovenije leta 1979.¹¹ Področja, na katera naj poseže preventivno prometno nadzor-

¹¹ Može V.: Varnost v prometu; problematika s področja kontrole in regulative. Gradivo s posvetovanja Društva SR Slovenije za kazensko pravo in kriminologijo v Mariboru 1979.

stvo, in ki jih omenja Može, so: stanje javnih cest in njihovo vzdrževanje, stanje cestnih objektov in prometne signalizacije, nadzorstvo nad vozniki in tehnično brezhibnostjo vozil, urejanje prometa ob konicah, prireditvah in ob drugih podobnih priložnostih, vzgojna in izobraževalna dejavnost in podobno. Ni dvoma, da je ta del preprečevanja nediscipline v prometu dobro zamišljen in v skladu s koncepcijo prometne politike, ki smo jo predložili. Prav odtod tudi izvira, sicer težko merljiv, a vendarle zaznaven vpliv preventivnega prometnega nadzorstva na večjo varnost cestnega prometa. Ta vpliv je docela očiten ob intenzivnih posegih tega nadzorstva v urejanje prometnih tokov in organizacijo prometa ob posebnih priložnostih. Zato smo že v naših prejšnjih izvajanjih poudarili učinkovitost takšnega delovanja, ki je povezano tako z dobro organizacijo in intenzivnostjo, kot tudi s preventivno usmerjenostjo tega delovanja, ki je vsakemu udeležencu razvidna in zanj sprejemljiva. Navzočnost organov cestnoprometnega nadzorstva na cestah in v dinamičnih prometnih dogajanjih in njegovo preventivno usmerjenost torej lahko štejemo za pomemben dejavnik varnosti prometa.

Drugi dejavnik, ki je po naši sodbi zaznavno vplival na povečanje varnosti cestnega prometa, je vzgojno-izobraževalna dejavnost zlasti v predšolskih in šolskih institucijah. Posebno poglavje drugega dela naše študije se z vprašanjem podrobneje ukvarja in na temelju analize sedanjega stanja, prinaša konkretne predloge za njegovo izboljšanje. Iz vsega, kar je tam povedano, izhaja, da je vsekakor vredno vložiti nadaljnje napore v vzgojno in izobraževalno dejavnost v vseh nakazanih smereh, posebej pa še v smeri kultiviranja medčloveških odnosov, kar je za večjo samodisciplino udeležencev prometa še kako velikega pomena.

Poglavje z naslovom »Poskus ocene uspešnosti nekaterih družbenih preventivnih dejavnosti za varnost cestnega prometa« izhaja iz temeljne predpostavke, da so za preprečevanje nediscipline v cestnem prometu posebnega pomena tudi druge propagandne, vzgojne, izobraževalne, organizacijske in podobne dejavnosti. Analiza se torej ne sprašuje o potrebnosti teh dejavnosti, temveč o tem, ali so bile dovolj učinkovite in ali bi bile lahko bolj učinkovite. Odgovor na vprašanje je očitno pozitiven in poglavje prinaša kopico konkretnih predlogov, katerih uresničitev bi lahko prispevala k večji varnosti cestnega prometa.

3. Sklep

Ob temeljnih usmeritvah, ki jih priporočamo glede politike do prometa in prometne politike, pridobivajo preventivna prizadevanja za preprečevanje nediscipline v cestnem prometu še veliko večji pomen pa tudi moč in možnosti. Poudariti je treba, da bi vsakršna preventivna, zlasti pa vzgojno-izobraževalna in propagandna dejavnost, skladna s širšimi družbenimi prizadevanji na obeh političnih področjih, zelo veliko pridobila na moralni moči in prepričljivosti. Zmanjšal bi se včasih kar usoden razkorak med deklaracijami in resničnostjo. Odgovornost za varnost prometa ne bi bila izključno ali skoraj izključno samo stvar voznikov motornih vozil, temveč bi bila porazdeljena širše v družbi.

Seveda ni mogoče trditi, da smo tu omenili prav vse dejavnike, ki se udeležujejo preventivnih prizadevanj za povečanje varnosti cestnega prometa. Domnevamo pa, da smo zajeli in omenili tiste, za katere lahko trdimo, da so imeli zaznaven vpliv na padajočo krivuljo prometnih nesreč in ki bi takšen vpliv lahko ob določenih pogojih imeli tudi v prihodnje. Posebej pa smo želeli poudariti, da je mogoče pričakovati pozitivne odzive udeležencev prometa na vsakršne in tudi na preventivne ukrepe in dejavnosti ob pogoju, da so te dejavnosti in ti ukrepi usmerjeni v korist, v pomoč ljudem in da so kolikor je mogoče v skladu z interesi ljudi, ki so tako ali drugače praktično vsi udeleženci v prometu. To seveda ne izključuje tudi nujnih omejitev, podrejanja posameznikovega interesa splošnemu in podobnih nujnosti, a takšne ukrepe ljudje praviloma razumejo in jih ne percipirajo kot samovoljno, oblastniško šikaniranje, temveč kot dobrodošlo pomoč.

V. POLITIKA ZATIRANJA NEDISCIPLINE V CESTNEM PROMETU (REPRESIJA)

1. Uvod

To poglavje naše študije je namenjeno kaznovalnopravnemu, represivnemu družbenemu odzivu na pojav nediscipline v cestnem prometu. Zajema torej zakonodajno in pravodajno politiko na tem področju, politiko represivnega dela neposrednega nadzorstva v prometu, politiko kazenskega pregona in kaznovavno politiko.

Vse pravkar omenjene vrste politik so seveda, ali bi vsaj morale biti, sestavni del dveh širših

konceptov, in sicer na eni strani obče politike do prometa in prometne politike, na drugi strani pa politike do deviantnih pojavov ali v širšem smislu kriminalne politike. Politika zatiranja nediscipline v cestnem prometu (kolikor je ta nedisciplina eden izmed družbenih deviantnih pojavov) mora imeti svoja izhodišča in usmeritve v politiki do prometa in v prometni politiki in svoje omejitve v načelih kriminalne politike. To pomeni, malo bolj preprosto povedano, da morajo biti pravodajni in praktični represivni ukrepi podrejeni hkrati potrebi po učinkovitosti in hkrati načelom kriminalne politike, kot so zakonitost, pravna varnost, omejenost represije, krivdna odgovornost, pravičnost in smotrnost, če se omejimo na poglavitno.

2. Izhodišča

Temeljno vprašanje tega dela raziskave in eno izmed temeljnih vprašanj raziskave sploh je, ali je mogoče večjo prometno varnost zagotoviti s postrožitvijo vseh malo prej naštetih delnih politik za zatiranje nediscipline v cestnem prometu. Vsi podatki našega raziskovanja in vse ugotovitve, do katerih smo se dokopali, takšno hipotezo odločno in zgovorno demantirajo. Represije na sploh in ne njene večje ali manjše strogosti nismo mogli zaslediti kot dejavnika večje varnosti cestnega prometa, ne s pregledom časovnih serij o prometnih nesrečah, in ne s pregledom časovnih serij, ki se nanašajo na gibanja pojavov prometne nediscipline, kakor so se z njimi ukvarjali in jih obravnavali organi kazenske represije. Iz leta v leto enakomerna števila kaznovanih udeležencev prometa ob padajoči krivulji prometnih nesreč povedo, da represija v splošnem nima zaznavnega učinka na stanje prometne discipline. To je seveda s stališča logike tudi docela razumljivo, kajti vzrok za kršitev kakega cestnoprometnega predpisa in iz tega nastalo prometno nesrečo pač ni pomanjkanje strahu pred predpisano kaznijo, temveč so vzroki za takšno ravnanje sploh zunaj tega območja in povrh še silno raznovrstni. Pričakovanje, da bo grožnja s strogo kaznijo delovala generalno preventivno, je torej precej neutemeljeno. Če postane takšno neutemeljeno pričakovanje v predstavah odločilnih družbenih dejavnikov še podlaga za to, da pojmujejo represijo kot edinozveličaven ukrep za zagotovitev varnosti prometa, potem ima to lahko samo slabe posledice. K sreči se to pri nas ni zgodilo, oziroma se je zgodilo, vendar na ravni zakonodaje

in deklaracij veliko bolj kot v praksi. To tudi ni prav nič čudno, kajti kaznovalnopravna ureditev v cestnem prometu je sestavni del splošne kriminalne politike in zaradi tega ni mogoče glede prometa uveljaviti kakšnih bistveno drugačnih meril in načel, kot so uveljavljeni na drugih področjih kaznovalne prakse. Srečna okoliščina je, da življenje samo izravnava vsakovrstna pretiravanja. Zato sodišča v konkretnih primerih izrekajo storilcem kaznivih dejanj v cestnem prometu v povprečju tudi do desetkrat nižje kazni, kot so maksimalno predpisane v kazenski zakonodaji (pri čemer velja poudariti, da so tudi v povprečju v celi Jugoslaviji precej izravnane). Zato del prekrškov zastara še preden je mogoče izreči storilcu kazen in zato tudi miličniki praviloma niso neživljenjsko »dosledni«, temveč po večini ljudem pomagajo in tudi kaj prezrejo, če gre seveda za nenevarne kršitve predpisov, ki so namenjeni bolj preskušanju državljanske discipline ljudi kot prometni varnosti. Vse, kar je bilo pravkar povedano, kaže, da je treba v konceptu politike do prometa in prometne politike dati represiji tisto mesto, ki ji gre, se pravi mesto poslednjega, ne pa prvega ali celo edinega ukrepa, namenjenega zagotavljanju varnosti cestnega prometa.

Toda, ko zavračamo predsodek o učinkovitosti represije sploh in zlasti o potrebi po njenem postroževanju na področju cestnega prometa, hkrati menimo, da zaslužita vprašanja o kvaliteti in o pravi meri represije vso pozornost. S pojmom kvaliteta represije mislimo predvsem na njeno sposobnost, identificirati tiste, sicer razmeroma maloštevilne, neodgovorne, brezobzirne, prepotentne, nevarne in lahkomišelnice udeležence v prometu, najsi bodo vozniki motornih vozil, pešci ali kolesarji, ki jih kazenska represija mora zadeti. Ta potreba ima svoje izhodišče in utemeljitev v izločitvi nevarnih udeležencev iz cestnega prometa in v zadoščenju, ki ga čuti velika večina discipliniranih udeležencev, kadar organi državne represije intervenirajo zoper malo prej označene brezobzirne itd. udeležence v prometu. V tem posrednem smislu bi lahko govorili o generalnoproventivnem učinku takšnih intervencij, ker udeleženci prometa po takšnem psihosocialnem mehanizmu presojujejo, ali se disciplinirano »splača« ali ne. Poudariti pa je treba, da lahko takšne učinke pričakujemo pretežno le od neposrednega nadzorstva v cestnem prometu, dosti manj pa od kaznovalne politike za prekrške in za kazniva dejanja. To sicer ne pomeni, da za kaznovalno politiko za prekrške

in za kazniva dejanja ne bi veljal isti kriterij selekcije, in tudi to ne, da sta brez pomena, a vendarle so pričakovanja, ki jih običajno naslavljajo na ti dve kaznovalni politiki, daleč pretirana.

3. Kaznovalno pravo

Prikaz in analiza veljavne kaznovalne pravne ureditve na področju varnosti cestnega prometa sta bili že predmet naše prve študije, na tej osnovi, z ustreznimi dopolnitvami, pa je bil objavljen tudi članek v »Pravniku« z naslovom »Kaznovalnopravno varstvo varnosti cestnega prometa«. ¹² Zaradi tega se lahko tu omejimo na poglobitve ugotovitve in sugestije za prihodnje zakonodajne in pravodajne posege na to področje.

Temeljno vprašanje, ki ga tako ali drugače, bolj ali manj zadovoljivo ureja pravodajna dejavnost, je razmejitev med prekrški in kaznivimi dejanji. (O gospodarskih prestopkih posebej ne govorimo, ker so bili v novo zakonodajo o varnosti cestnega prometa uvedeni praktično samo zato, ker predpisani splošni kaznovalni okviri za prekrške ne dopuščajo tako visokih kazni, kot se je zdelo, da so potrebni za prekrške pravnih oseb.) Mejniki na kontinuumu od kršitve prometnega predpisa do prometne nesreče s hudimi poškodbenimi posledicami so zdaj:

- kršitev brez posledic,
- kršitev, ki povzroči konkretno nevarnost,
- kršitev, ki povzroči prometno nezgodo,
- kršitev, ki povzroči prometno nezgodo s poškodbenimi posledicami, se pravi premoženjsko škodo do 20 000 din ali s telesnimi poškodbami, ki še ne dosega stopnje lahke telesne poškodbe,
- kršitev, ki povzroči prometno nesrečo s premoženjsko škodo nad 20 000 din ali lahko telesno poškodbo,
- kršitev, ki povzroči prometno nesrečo z večjo premoženjsko škodo ali hudo telesno poškodbo,
- kršitev, ki povzroči prometno nesrečo z najhujšo poškodbeno posledico, smrtjo ene ali več oseb.

Prvo vprašanje, ki bi ga lahko rešili na zakonodajni ravni, se nanaša na področje telesnih

¹² Bavcon L.: Kaznovalnopravno varstvo varnosti cestnega prometa. *Pravnik* 37/1982, št. 7—9, s. 231 do 255.

poškodb oziroma na njihovo razmejevanje na tiste, ki izpolnjujejo pogoje za lahko telesno poškodbo po 54. členu KZ SR Slovenije, in na tiste, ki teh pogojev še ne izpolnjujejo. To vprašanje je zelo težko rešiti. Na eni strani pomenijo primeri prometnih nezgod s kakršnimikoli telesnimi poškodbami, ki štejejo med lahke, najlažje in minimalne, veliko večino vseh primerov, s katerimi se ukvarjajo javna tožilstva in sodišča in jih močno obremenjujejo. Zato bi se ti pravosodni organi teh »bagatel« radi znebili. Na drugi strani je lahka telesna poškodba kaznivo dejanje in zato se zdi, kakor da sama po sebi zahteva kazensko represijo zoper storilca. Vendar je treba povedati, da je v kazenskem pravu na splošno kazniva samo naklepna lahka telesna poškodba, in to je bil poglobitveni razlog za to, da je kaznivost iz malomarnosti povzročene lahke telesne poškodbe v cestnem prometu striktno vezana na izvedenčevo mnenje o teži takšne poškodbe, da ne bi v kriminalno cone zašli tudi primeri zanemarljivih prask, odrgnin, udarnin in podobnih poškodb. To je bila ob sestavljanju nove jugoslovanske in slovenske kazenske zakonodaje praktično edina možnost za omejitev kriminalne cone, ki pa je res pravosodni praksi povzročila veliko težav (izvedeništvo). Zato se de lege ferenda ponuja rešitev, da bi telesna poškodba lahko odpadla kot kriterij za razmejitve med kaznivimi dejanji in prekrški. Prometne nezgode, ki so se končale s premoženjsko škodo oziroma z lahki telesni poškodbami, bi lahko brez škode za učinkovitost represije v cestnem prometu prepustili poravnavi med udeleženci v nezgodi, kot velja zdaj za nezgode, ki so se končale s premoženjsko škodo do 20 000 dinarjev. Pravno teoretični argument za takšno rešitev je, da lahka telesna poškodba iz malomarnosti ni kaznivo dejanje in zato ni videti posebnega razloga, da bi morala biti kazniva v zvezi s prometom niti ne kot prekršek. To je seveda za zdaj samo zamisel, ki bi zahtevala najprej ureditev vseh vprašanj v zvezi z zdravstvenim in avtomobilskim zavarovanjem. Verjetno bi morali vsaj za začetek omogočiti udeležencem, da ugotavljajo dejstva in okoliščin prometne nezgode prepustijo organom prometne milice, ugotavljanje krivde pa sodniku za prekrške, če se sami ne bi mogli sporazumeti.

Drugo vprašanje je povezano s tradicionalnim pojmom konkretne nevarnosti, ki se pojavlja v kaznovalni zakonodaji kot kriterij za razmejitve med kaznovanjem na kraju samem in po sodni-

ku za prekrške, in kot prepovedana posledica v ožjem kazenskem pravu. V vseh teh primerih, kot smo to že povedali, gre za abstrakten pojem, ki nima praktično nobene vrednosti, povzroča pa velike težave v praksi. Na eni strani omogoča, da prometni miličniki sami presojujejo, kdaj je nastal prvi in kdaj drugi primer, v ožjem kazenskem pravu pa ustvarja zmedo glede pojmovanja prepovedane posledice in storilčevega krivdnega odnosa do te posledice.¹³

Zaradi tega sodimo, da je treba ta pojem de lege ferenda sploh opustiti, namesto njega pa uveljaviti opredelitev in oprijemljiv pojem prometne nezgode ali nesreče. Za kaznivo dejanje bi lahko po tem predlogu šlo, ob vseh drugih pogojih, šele, če je iz prometne nezgode (nesreče) nastala huda telesna poškodba ali smrt ene ali več oseb.

Ta zamisel pa seveda celote primerov, s katerimi se morajo ukvarjati organi kaznovalne represije, ne zmanjša občutno, pomeni pa predvsem premik iz območja pravosodja v ožjem pomenu v območje sodstva za prekrške. Zaradi tega bi bilo potrebno sodstvo za prekrške okrepiti tako kadrovske kot tudi po kvaliteti. Če tega ne bi storili, potem predlagani premik ne bi imel dobrih učinkov. Hkrati bi bilo treba razmisliti tudi o razbremenitvi sodnikov za prekrške, na eni strani z dekriminacijo nekaterih prekrškov in na drugi strani z razširitvijo možnosti kaznovanja na kraju samem. Podatki kažejo, da bi z dekriminacijo prekrškov, ki se nanašajo na različna prometna in voziška dovoljenja, zmanjšali število prekrškov za dobro četrtino.

Vse, kar je bilo pravkar povedano, je seveda samo skica, o vseh nadrobnostih bi bilo treba še temeljito razmisliti, nakar bi se šele pokazalo, ali bi bila zamišljena rešitev boljše od sedanje. Vsekakor pa je zamisel vredna vsaj pozornosti in preučitve, da ne bi po nepotrebnem uporabljali kazenske represije za reševanje civilno-pravnih, odškodninskih razmerij, ki nastanejo med ljudmi zaradi prometnih nezgod.

V tem okviru so posebno vprašanje tudi kazenske sankcije za kazniva ravnanja v cestnem prometu, in sicer tako za prekrške, kot tudi za kazniva dejanja. Tudi to vprašanje je obširneje obdelano v našem prvem elaboratu¹⁴ in tam so

¹³ Bavcon L.: Malomarnostna kazniva dejanja. ZZR, XL/1980, s. 299—316.

¹⁴ Demšar D.: Kaznovalne sankcije (za kazniva ravnanja v cestnem prometu). Prevenција in represija v cestnem prometu. Inštitut za kriminologijo, Ljubljana 1979, s. 272—301.

podani tudi ustrezni predlogi de lege lata in de lege ferenda.

Zdaj veljavni sistem kaznovalnih sankcij za ta kazniva dejanja je v bistvu enak kot za vsa druga kazniva ravnanja v okviru prekrškov in kaznivih dejanj. Res pa je, da kaznovalna zakonodaja vendarle dopušča nekatere posebnosti v obliki posebnih, dodatnih sankcij, a ugotoviti moramo, da jih praksa sodnikov za prekrške in rednih sodišč zelo malo uporablja. Verjetno je, da tradicionalni kaznovalni sistem skoraj povsem obvladuje miselnost sodnikov za prekrške in sodišč, ne glede na to, da so kazniva ravnanja v cestnem prometu objektivno in subjektivno neprimerljiva s klasičnimi prekrški in kaznimi dejanji.

Pravkar povedano se kaže na več načinov, kot npr. tako, da sodišča skoraj nikoli ob pogojni obsodbi ne izrečejo tudi posebne obveznosti iz 4. odstavka 251. člena; da sodišča izrek pogojne obsodbe le poredko vežejo na grožnjo, da bo pogojna obsodba preklicana, če bo storilec kršil obenem izrečeno prepoved vožnje motornega vozila; da prenehanje prepovedi vožnje motornega vozila avtomatično dovoli prizadetemu vključitev v promet brez ponovnega opravljanja vozniškega izpita; da se določbe 198. člena ZTVCP (posebni varnostni ukrepi) in ustrezne določbe iz 151. in 152. člena republiškega zakona o varnosti cestnega prometa sploh ne uporabljajo itd.

Vsaj za zdaj nam torej še ni treba premišljevati o uvajanju kakšnih novih možnih oblik kaznovalnih sankcij, saj so skoraj povsem neizkoriščene še tiste, ki jih zakonodaja določa, razen seveda klasičnih denarnih kazni, zapora in pogojne obsodbe. Zaradi tega menimo, da bi bilo treba veliko več pozornosti kot doslej posvetiti uvedbi in izvedbi malo prej naštetih možnosti, ki bi utegnile biti bolj koristne, kot so kazni.

V naši prvi študiji so obdelani tudi še drugi problemi zakonsko določenega sistema kaznovalnih sankcij, kot npr. problem pravne narave varstvenega in varnostnega ukrepa prepovedi vožnje motornega vozila, vprašanje obligatornega izreka varstvenega ukrepa, vprašanje predpisane kazni za temeljno kaznivo dejanje po 1. in 3. odstavku 251. člena, ki zahteva, da v skoraj 80 % primerov sodišča posežejo, po določbah o omilitvi kazni samo zato, ker ni kot alternativna predpisana tudi denarna kazen in podobno.

Ta vprašanja bi bilo treba rezervirati za čas, ko bo naša kazenska zakonodaja doživela ponovne spremembe in predloge primerno upoštevati.¹⁵

4. Represivni del neposrednega nadzorstva v cestnem prometu

Temeljno vprašanje s tega področja je vsekakor, ali ima oziroma more imeti intenzivna navzočnost organov neposrednega nadzorstva na cestah pomemben vpliv na prometno disciplino udeležencev. Ugotovili smo, kar je tudi večinsko stališče, da vpliva neposrednega nadzorstva ne gre ne precenjevati ne podcenjevati. Neposredno prometno nadzorstvo je samo po sebi zagotovo pomemben dejavnik, ki vpliva na disciplino udeležencev prometa in tako seveda tudi na njegovo varnost. Toda količina tega nadzorstva je iz razumljivih razlogov omejena in je tudi s stališča varnosti same ne kaže povečevati čez razumno mero. Zato pa se nakazuje dve kvalitativni smeri za delovanje neposrednega prometnega nadzorstva, ki bi skupaj z drugimi dejavniki utegnili vplivati na povečevanje samodiscipline udeležencev v prometu in njegove varnosti.

Najprej je to usmerjenost neposrednega nadzorstva na nevarne kršitve cestnoprometnih predpisov. Ni namreč dokazov za hipotezo, da je disciplina enotna in da bo kaznovanje vozniaka npr. zato, ker nima pri sebi vozniškega dovoljenja, vplivalo nanj tako, da pozneje tudi ne bo nepravilno prehiteval, izsiljeval prednosti ali počel kaj drugega, kar je prepovedano. Narobe, zdi se bolj utemeljena hipoteza, da bo zaradi malenkosti kaznovani voznik pozneje to kompenziral s kakšnim prav nevarnim prekrškom. O tem prav zgovorno priča eksperiment z območja Rijeke, ki je pokazal, da je prekršek ponovilo 45 % kaznovanih voznikov, od opomnjenih pa samo 25 % odstotkov.¹⁶

To pa hkrati nakazuje že tudi drugo smer delovanja organov neposrednega nadzorstva, ki ne sme nikakor dopustiti, da bi nastalo med njim in udeleženci v prometu neke vrste sovražno razmerje, v katerem vsi pozabijo, da gre za varnost prometa, namesto tega pa nastopijo kriteriji, kot npr. »kdo bo koga«, »kdo je oblast«,

¹⁵ Demšar D.: Kaznovalne sankcije..., glej opombo št. 14.

¹⁶ Horvatić Ž.: Djelotvornost postojećeg reakcionog sistema u suzbijanju prometne delinkvencije. Zbornik »Prometna delinkvencija i društvena samozastita«. Zagreb 1981, s. 107—114.

»kaj mi pa morete« in podobno. Pri tem je še treba opozoriti, da leži ta zelo težavna naloga in odgovornost za vzpostavljanje in vzdrževanje dobrih odnosov med veliko večino udeležencev v prometu in organi neposrednega cestnoprometnega nadzorstva, skoraj izključno na teh organih. Kaj takšnega je mogoče dosežati (ne vselej doseči) samo tako, da je vsaka intervencija neposrednega nadzorstva utemeljena izključno v varnosti tistega, na katerega se intervencija nanaša ali vsaj tudi v njegovi varnosti. Odrreči bi se bilo torej treba intervencijam, ki izhajajo iz discipliniranja zaradi discipline same. Takšne intervencije so vir konfliktov in imajo za posledico povečanje nediscipline.

Očitno imamo tu opraviti s problemom, ki sodi na področje vzgoje in izobraževanja miličnikov, in seveda tudi vsakdanjega vodenja politike neposrednega nadzorstva ob konkretnih primerih in dogodkih.

5. Politika kazenskega pregona in kaznovalna politika

Podatki, ki smo jih dobili z analizo politike kazenskega pregona in kaznovalne politike, so najprej potrdili našo domnevo, da ti dve dejavnosti sami po sebi, v nasprotju s precej splošnimi pričakovanji, nimata in tudi ne moreta imeti neposrednega vpliva na gibanja tistih pojavov, ki naj bi odražali stanje prometne discipline. Toda kakor smo že povedali, to ne pomeni, da sta v sistemu družbenih prizadevanj za večjo varnost cestnega prometa brez pomena. Njun pomen je posreden, če in kolikor utrjujeta zaupanje ljudi v to, da bodo pristojni državni represivni organi kar najbolje zagotovili njihovo splošno varnost in seveda tudi prometno varnost, nadalje kolikor je delovanje teh organov nujno za zagotovitev zadoščenja in pravic oškodovancev in ne nazadnje, kolikor državni represivni organi zadovoljujejo pričakovanja ljudi po družbeni pravičnosti.

Pojem generalne prevencije je torej za nas sprejemljiv s pravkar opisanim pomenom, ne pa v pomenu groženj in zastraševanja, kar naj bi vplivalo na druge ljudi, da ne bodo izvrševali dejanj, ki so kazniva.

Iz takšnega pojmovanja generalne prevencije izhajajo tudi za politiko kazenskega pregona temeljni kriteriji za selekcijo v okviru seveda širših kriterijev, ki so že določeni v zakonu (v 251. členu KZ SRS in v 2. odstavku 8. člena KZ SFRJ). Če za izhodišče vzamemo zdaj veljavno

zakonodajo, opazimo, da selektivni mehanizmi javnega tožilstva in sodišč izločijo skoraj polovico ovadenih storilcev. Ne glede na to torej, da bi bila lahko javna tožilstva še bolj selektivna, kot so zdaj, pa to znova vsiljuje zamisel o drugačni pravni klasifikaciji kaznivih ravnanj v cestnem prometu, ki smo jo opisali malo prej.

Toda tudi tu, kakor že v okviru delovanja neposrednega prometnega nadzorstva, je temeljno vprašanje ali javnotožilski in sodni mehanizmi identificirajo tiste najbolj nevarne kršitve in nevarne storilce, ki jih mora zadeti kazenska represija. Kriteriji za uporabo instituta neznatne družbene nevarnosti, ki jih je Javno tožilstvo SR Slovenije priporočilo temeljnim javnim tožilstvom, so po naši presoji primerni prav za takšno selekcijo in identifikacijo, ker poskušajo poleg zakonskega kriterija (premoženjska škoda in lahka telesna poškodba) posebej opozoriti na drugi bistveni element kaznivega dejanja, t. j. na storilčevo krivdo. Vprašanje pa je, ali so ti kriteriji tudi zares vodilo v vsakem posameznem primeru, saj smo morali ugotoviti, da vsaj po podatkih naše raziskave posvečajo krivdi v pravosodni praksi premalo pozornosti. Če je temu res tako, potem udarja kazenska represija dvakrat manj na njenih bistvenih ciljev, ker ne zadeva brezobzirnih, predrznih in sploh nevarnih udeležencev, ki bi jih morala, ali vsaj ne samo njih in ker ne zadovoljuje pričakovanj ljudi po družbeni pravičnosti. Povedano ni dokončna trditev, ker za kaj takšnega nimamo dovolj natančnih podatkov in ne bi želeli naslavljalati nezadostno utemeljene kritike na delavce v pravosodju. Želeli smo samo opozoriti na pomen ugotavljanja krivde in na možne škodljive družbene posledice, če bi problem storilčeve krivde zanemarjali.

Povedano velja, primerno prilagojeno, tudi za kaznovalno politiko. Kaznovalno politiko naših sodišč smo na podlagi globalnih podatkov o gibanjih obsojenih oseb in na podlagi gibanj izrečenih kazenskih sankcij ugodno ocenili. Nobenega razloga nismo našli, ki bi narekoval za stroževanje kaznovalne politike. Tega ne kažejo niti podatki o gibanju povratka sploh in specialnega še posebej, kar smo tudi preskusili, ne glede na to, da je po naši sodbi povratek kaj nezanesljiv kazalec učinkovitosti kaznovalne politike.

Seveda pa smo imeli pri teh sklepih pred očmi globalne podatke o gibanjih izrečenih kazenskih sankcij in zato je težko reči, ali je kaznovalna politika opravljala tiste tri funkcije, ki jih je treba po naši sodbi uveljavljati v okviru gene-

ralne prevencije. So nekateri pokazatelji, ki dopuščajo glede tega nekaj dvomov. Prvi takšen pokazatelj je majhna diferenciranost izrečenih kazenskih sankcij v okviru sicer istega kaznivega dejanja. Velika večina izrečenih kazni se zbira okrog nekega standarda, le malo pa jih je pod ali nad njim. To daje podlago za vtis o stereotipnosti kaznovalne politike, o tem, da je odločilen kriterij povzročena poškodbeni posledica, dosti manj pa storilčeva krivda, ki pa je odločilen kriterij za identifikacijo storilcev nevarnih ravnanj in vedenj v cestnem prometu. Ponavljamo, da gre le za domneve, ki jih ni mogoče dokazati in ki naj bodo povedane kot opozorilo.

VI. NEKAJ SKLEPNIH MISLI

Z našo raziskavo in s pričujočo študijo smo, vsaj tako domnevamo, odgovorili na poglobljena vprašanja raziskave, kakor smo jih oblikovali v uvodnem delu. Prikazali smo stanje in gibanja v cestnem prometu do zdaj in poskusili v dveh variantah pokazati možen nadaljnji razvoj do leta 2000. Ocenili smo, da stanje prometne varnosti pri nas ustreza objektivnim pogojem, v katerih cestni promet poteka in da se varnost prometa izboljšuje skladno z vsakovrstnimi vloženimi naporji in sredstvi za njeno izboljšanje. Identificirali smo dejavnike, ki so in ki bodo po naši presoji še nadalje vplivali na varnost prometa. Zato smo posebno pozornost posvetili preventivnim družbenim odzivom na probleme, ki jih povzročata cestni promet, in ocenili, da bi bili ob ustreznih pogojih učinki teh dejavnosti lahko tudi večji. Preučili smo represivne družbene odzive na stanje varnosti v cestnem prometu in ugotovili, da imajo določen začasen neposreden učinek v okviru kaznovanja na kraju samem, le posredne ugodne učinke pa bi lahko imeli

drugi represivni ukrepi, če bi bili sestavni del politike do prometa in prometne politike.

Na podlagi vseh ugotovitev smo izdelali zamisel za bolj smotrno in bolj učinkovito družbeno delovanje na področju varnosti cestnega prometa. Njena značilnost je, da poskuša videti problem varnosti cestnega prometa širše, se pravi ne samo kot problem nediscipline, temveč kot problem splošne politike do prometa, prometne politike, politike preventivnih dejavnosti in kot problem politike neposrednega nadzorstva, kazenskega pregona in kaznovalne politike.

Ne domišljamo si, da smo iznašli čarobno paličico, s katero bi mogli naenkrat rešiti problem, ki se najbolj vznemirljivo kaže v številu mrtvih in hudo poškodovanih ljudi vsako leto na naših cestah. Trudili smo se, da bi z raziskavo zajeli vse bistvene in odločilne dejavnike varnosti cestnega prometa, a smo morda tudi prezrli kaj pomembnega, nemara celo odločilnega. Naj nam bo to odpuščeno, če se nam je pripetilo, saj smo se, vsaj po naši vednosti, prvi lotili tako obsežnega in zapletenega problema celovito, ne parcialno, v številnih povezavah in soodvisnostih. Prepričani smo, da je varnost cestnega prometa mogoče izboljšati, toda tega ni mogoče storiti s posamičnimi, improviziranimi ukrepi, temveč z domišljeno politiko do prometa in prometno politiko, ki bo sposobna videti jutrišnje posledice današnjih ukrepov in še vse stranske posledice, ki zakonito vedno nastanejo, čeprav jih redno prezremo.

Naši predlogi za oblikovanje vseh vrst politike na splošnih, posebnih in konkretnih ravneh so oris in skica tega, kar smo spoznali kot eno izmed možnosti, po naši sodbi najbolj utemeljeno. Če bi se naša skica pokazala kot prepričljiva in sprejemljiva, bi bilo seveda treba posamezne dele te skice še natančneje izdelati in jih operacionalizirati, da bi bili uporabni za družbeno prakso.

UDC 656.13.»313«

Road Traffic Safety

Bavcon dr. Ljubo, Professor of Criminal Law, Faculty of Law, Ljubljana

The article presents the most important findings of research on preventive and repressive measures taken in order to assure greater safety of road traffic. The situation and trends in road traffic for the past twenty years were analyzed and an attempt was made to predict possibilities for its further trends up to the year 2000. It was concluded that the situation regarding traffic safety corresponds to the general conditions in which this traffic operates and that road safety has been improving in recent years, due to the efforts made for its amelioration. Preventive and repressive social reactions to the problems caused by road traffic and the efficacy of their solution have been studied. On the basis of

these findings a concept for more rational and efficient social action for greater road traffic safety was elaborated. What is characteristic of this concept is that it tries to set the problem of traffic security in the broader context of a general policy towards traffic and special traffic policy and not to present this problem merely as concerning the various categories of road users. Repressive criminal law intervention is of course also necessary but it can be more efficient only if it is a constituent element of a broader policy towards traffic and traffic policy, and on the condition that it is correctly oriented and implemented.