

# Till statsrådet och chefen för Näringsdepartementet

Regeringen beslutade den 4 oktober 2001 att tillkalla en utredare med uppgift att närmare granska förutsättningarna för tillskapandet av en vägtrafikinspektion.

Den 10 december 2001 förordnades generaldirektör Jörgen Andersson som särskild utredare.

Som sekreterare i utredningen anställdes den 22 januari 2002 doktorand Matts-Åke Belin och den 16 april 2002 anställdes kammarrättsassessor Lars Magnusson.

Anita Arnell har varit utredningens assistent.

Kommittén har antagit namnet Vägtrafikinspektionsutredningen.

Kommittén överlämnar härmed sitt slutbetänkande "EN VÄGTRAFIKINSPEKTION."

Stockholm den 14 juni 2002

Jörgen Andersson

Matts-Åke Belin/Lars Magnusson

# Innehåll

Sammanfattning .....	7
Författningsförslag .....	11
1 Utredningsarbetet.....	15
2 Bakgrund.....	17
2.1 Trafiksäkerhetsarbetet i ett historiskt perspektiv .....	17
2.1.1 Trafikskadeutvecklingen.....	17
2.1.2 Trafiksäkerhetsarbetets inriktning och organisation .....	18
1960- och 1970-talen – samhället tar greppet om ohälsan i vägtrafiken .....	18
1980-talet – krav på förändring .....	19
1990-talet – ett sökande efter effektiva trafiksäkerhetsstrategier .....	19
2000-talet – ett första steg mot att institutionalisera en ny trafiksäkerhetspolitik.....	25
2.2 Statlig tillsyn – ett förvaltningspolitiskt styrmedel.....	27
2.2.1 Statlig tillsyn – enligt tillsynsutredningen (SOU 2002:14) .....	27
2.2.2 Tillsyn inom transportområdet utom vägtrafiken .....	29
3 Mina överväganden och förslag .....	31
3.1 Förutsättningar för en granskningsverksamhet inom vägtrafiken .....	31
3.1.1 Tillsyn inom vägtrafikområdet.....	31
3.1.2 Systemutformarnas säkerhetsansvar .....	32

3.2	Vägfikinspektionens uppdrag.....	34
3.2.1	Inspektionens roll att tillse att ett systematiskt säkerhetsarbete utförs.....	34
3.2.2	Vägfikinspektionens granskningsverksamhet.....	36
3.2.3	Samverkan med andra myndigheter och inspektioner.....	38
3.2.4	Forsknings- och utvecklingsverksamhet.....	39
3.2.5	Djupstudier och haveriundersökningar inom vägtrafikområdet.....	40
3.3	Organisation.....	43
3.3.1	En samlad transportinspektion.....	43
3.3.2	En oberoende vägtrafikinspektionen inom ramen för Vägverket.....	44
3.4	Lokalisering, kostnader och budget.....	49
3.4.1	Lokalisering av inspektionen.....	49
3.4.2	Resursfrågor.....	50
4	Övriga konsekvenser.....	53
5	Författningskommentar.....	55
5.1	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1997:652) med instruktion för Vägverket.....	55
Bilaga	<i>Kommittédirektiv</i> .....	59

# Sammanfattning

## Utgångspunkter för inspektionens verksamhet

I betänkandet ges en historisk beskrivning av säkerhetsarbetets utveckling inom vägtransportsektorn. Det tidigare säkerhetsarbetet har varit framgångsrikt och lett till att Sverige i ett internationellt perspektiv är världsledande i trafiksäkerhet. Under senare hälften av 1990-talet har dock minskningen av antalet dödade och allvarligt skadade i trafiken stagnerat. Situationen är mycket allvarlig och den kommer inte att lösa sig av sig själv utan nya kraftfulla åtgärder behövs. Trafikskador är ett folkhälsoproblem som till stora delar har sitt ursprung i ett dåligt utformat vägtrafiksystem. Ett enda mänskligt misstag kan leda till en tragedi för de inblandade. Systemutformarna måste därför ta ett större ansvar för systemets utformning och funktion, i enlighet med riksdagens långsiktiga trafiksäkerhetsmål. Ett delat ansvar mellan trafikanterna och systemutformarna<sup>1</sup> måste därför tillskapas.

Granskning riktad mot vägtrafiksystemet som sådant och ansvariga systemutformare inom detta system utförs i stort sett inte i dag. Det är enligt min mening otillfredsställande att denna viktiga uppgift inte utförs mot bakgrund av trafiksäkerhetsmålen och när antalet dödade och svårt skadade dröjer kvar vid alltför höga tal. Förhållandet understryker ytterligare betydelsen av riksdagens tillkännagivande om att det skall införas en vägtrafikinspektion för att vända utvecklingen och säkerställa ett kostnads-effektivt trafiksäkerhetsarbete.

Riksdagens beslut om nollvisionen hösten 1997 innebär att de som professionellt utformar och förvaltar vägtransportssystemet har ett, låt vara ofta ej lagreglerat, säkerhetsansvar. Vägverket som

<sup>1</sup> För diskussion av begreppet systemutformare och exemplifiering, se nedan avsnitt 4.1 och SOU 2000:43 s. 112

sektorsansvarig myndighet har dessutom ett särskilt samhällsansvar för trafiksäkerheten på våra vägar. Vägverket har påbörjat ett utvecklingsarbete i enlighet med Trafikansvarsutredningens (SOU 2000:43) intentioner avseende säkerhet. Jag anser att detta utvecklingsarbete bör vara utgångspunkten också för uppbyggnaden av Vägtrafikinspektionens verksamhet. Jag anser dock att regeringen bör ta initiativ för att tydliggöra systemutformarnas juridiska säkerhetsansvar.

### Inspektionens uppdrag

Det är alltid brister i en eller flera enskilda faktorer som vägen, fordonet, användningen eller regelsystemet som förklarar uppkomsten av allvarliga skador i en vägtrafikolycka. Dessa fel och brister är i sin tur ett resultat av medvetna och omedvetna beslut tagna av en mängd olika aktörer i den process som föregår själva utformningen av de olika komponenterna. Ett modernt kvalitetsarbete syftar till att på ett tidigt stadium i utformningsprocesserna förebygga uppkomsten av dyrbara och oreparerbara fel och brister genom att medvetandegöra dessa för alla inblandade aktörer samt vidta åtgärder som förebygger att fel uppstår. Inspektionen skall tillse att berörda systemutformare utvecklar ett systematiskt arbetssätt för att förebygga vägtrafikolyckor som kan leda till dödsfall eller allvarliga skador. I dagsläget är inspektionen beroende av ett frivilligt deltagande från respektive systemutformare och måste därför arbeta med styrmedel som avtal, rekommendationer, information etc. På sikt bör dock också inspektionen förse med ytterligare föreskriftsmandat.

Inspektionen skall också granska sådana systemutformare som väsentligt påverkar utformningen och funktionen – och därmed säkerheten – i vägtransportsystemet med utgångspunkt från beslutade trafiksäkerhetsmål. Ett viktigt objekt för inspektionens granskningsverksamhet kommer åtminstone till en början, att vara de analys- och beslutsprocesser och beslut om åtgärd/åtgärder som successivt växer fram som ett resultat av Vägverkets säkerhetsarbete i samarbete med andra aktörer. Inspektionen skall också följa upp att beslut och planer i praktiken genomförs.

Den verksamhet som i dag ligger närmast att betrakta som ett embryo till en operativ granskning av systemutformarna i syfte att åstadkomma ett större ansvarstagande avseende trafiksäkerhet, är

den verksamhet som är riktad mot den yrkesmässiga trafiken i form av flygande inspektioner och kontroll av kör- och vilotider. Jag föreslår att en omställning inleds i syfte att stora delar av bilinspektionsverksamheten förs över till Vägtrafikinspektionen. Till en början kommer dessa resurser att ha en fortsatt inriktning mot stickprovskontroll på väg men ambitionen skall vara att en större del av denna verksamhet successivt utvecklas mot en granskningsverksamhet som omfattar hela vägtransportsystemet. Inriktningen av verksamheten avgörs av var den kan få störst säkerhetseffekt och därmed effektivast bidrar till trafiksäkerhetsmålen.

Jag föreslår att chefen för Vägtrafikinspektionen får ansvaret för frågor om samverkan med andra myndigheter och inspektioner som bedriver tillsyn av betydelse för trafiksäkerheten på väg. I de fall lagstiftning inom andra myndigheters verksamhetsområden är tillämplig, skall inspektionen samordna sitt arbete med andra myndigheter och inspektioner för att på så sätt använda samhällets tillgängliga tillsynsresurser effektivt. Inspektionen måste arbeta med olika styrmedel som dialog, opinionsbildning, skrivelser etc. Jag anser att frågan om att förse Vägtrafikinspektionen med möjligheter att på egen hand formellt agera då brister upptäcks också måste prövas i ett framtida lagstiftningsarbete.

Jag anser att haveriundersökningar inom vägtrafikområdet är en uppgift som bör åläggas de som har ansvaret för att utforma vägtransportsystemet. Vägverket bör alltjämnt samordna och driva arbetet med haveriundersökningar (djupstudier) i enlighet med sitt uppdrag. Jag har inte funnit anledning att föreslå ändringar i lagen (1990:712) om undersökning av olyckor.

## Inspektionens organisation

I mitt delbetänkande (SOU 2002:23) förs ett resonemang kring hur man lämpligast organiserar en vägtrafikinspektion. Kravet på oberoende, möjligheten att bedriva en effektiv verksamhet samt strävan att hitta en statsfinansiell försvarbar lösning har varit mina utgångspunkter. Med dessa utgångspunkter har jag svårt att i dagsläget förorda en självständig fristående vägtrafikinspektion. Jag anser dock att regeringen bör pröva om inte Vägtrafikinspektionen bör ingå i en större organisation tillsammans med övriga inspektioner. Jag tycker att det finns rekryteringsskäl,

verksamhetsskäl och ekonomiska skäl att tillämpa en sådan ordning.

Riksdag och regering har tydligt markerat angelägenheten av att snabbt inrätta en vägtrafikinspektion. För att möjliggöra detta föreslår jag att Vägtrafikinspektionen inrättas som en självständig enhet inom ramen för Vägverkets organisation även om det finns en risk att medborgarna, intresseorganisationer, andra systemutformare och massmedia kan komma att ifrågasätta inspektionens oberoende.

För att säkerställa inspektionens självständiga roll inom ramen för Vägverket föreslår jag att:

- chefen för Vägtrafikinspektionen tillsätts av regeringen,
- chefen för Vägtrafikinspektionen lyder direkt under Vägverkets styrelse,
- Vägtrafikinspektionen får en egen anslagspost och egna resultatmål i Vägverkets regleringsbrev.

### **Lokalisering, kostnader och budget för inspektionen**

Jag föreslår att inspektionen lokaliseras till Borlänge. När det gäller de regionala inspektörerna föreslår jag att dessa knyts till Vägverkets regionkontor och stationeras på platser som innebär en god spridning över landet. Förslagsvis på orter som Luleå, Umeå, Sundsvall, Gävle, Falun, Eskilstuna, Örebro, Stockholm, Jönköping, Linköping, Kalmar, Malmö, Helsingborg, Göteborg, Halmstad och Karlstad. Frågan om lokalisering kan få förnyad aktualitet om regeringen väljer att fortsätta utreda mitt förslag i delbetänkandet om att bilda en större inspektion bestående av alla inspektioner inom transportområdet.

Den årliga kostnaden för inspektionen beräknas till i storleksordningen 55 miljoner kr. Jag föreslår en anslagsfinansiering och att omprioriteringar sker inom ramen för Vägverkets anslag för Vaghållning och statsbidrag samt att de delar av polismyndigheternas budget som berör bilinspektörernas verksamhet förs över till Vägtrafikinspektionen. Det bör tillskapas en särskild anslagspost för Vägtrafikinspektionen i regleringsbrevet för Vägverket. Den besparing som blir konsekvensen av en ändrad inriktning av verksamheten uppgår årligen till ca 10–15 miljoner kr.

# Författningsförslag

## Förslag till förordning om ändring i förordningen (1997:652) med instruktion för Vägverket

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1997:652) med instruktion för Vägverket

*dels* att 11, 14 och 16 §§ samt att rubriken närmast före den nya 20 § skall ha följande lydelse,

*dels* att det i förordningen skall införas tre nya paragrafer, 20<sup>1</sup>, 21<sup>2</sup> och 22<sup>3</sup> §§, samt närmast före 20 § en ny rubrik av följande lydelse.

### *Nuvarande lydelse*

### *Föreslagen lydelse*

#### 11 §

Vägverket leds av en styrelse. Den består av lägst fem och högst nio personer, generaldirektören medräknad. En av ledamöterna är ordförande och en är vice ordförande.

Styrelsen ansvarar för myndighetens verksamhet.

Generaldirektören är under styrelsen chef för Vägverket.

Generaldirektören ansvarar för och leder den löpande verksamheten enligt styrelsens

Vägverket leds av en styrelse. Den består av lägst fem och högst nio personer, generaldirektören medräknad. En av ledamöterna är ordförande och en är vice ordförande.

Styrelsen ansvarar för myndighetens verksamhet.

Generaldirektören är under styrelsen chef för Vägverket.

Generaldirektören ansvarar för och leder den löpande verksamheten enligt styrelsens

---

<sup>1</sup> Tidigare paragraf upphävd genom 2000:620

<sup>2</sup> Tidigare paragraf upphävd genom 2000:620

<sup>3</sup> Tidigare paragraf upphävd genom 2000:620



direktiv och riktlinjer.

direktiv och riktlinjer. *Detta gäller dock inte sådana uppgifter som chefen för Vägtrafikinspektionen har ansvaret för i enlighet med 20 §.*

#### 14 §

Styrelsen får överlåta till generaldirektören att besluta föreskrifter. Detta gäller dock inte föreskrifter som har principiell betydelse eller annars är av större vikt.

Styrelsen får överlåta till generaldirektören *eller chefen för Vägtrafikinspektionen* att besluta föreskrifter. Detta gäller dock inte föreskrifter som har principiell betydelse eller annars är av större vikt. *Möjligheten att delegera beslutsrätten till chefen för Vägtrafikinspektionen avser föreskrifter som gäller hans eller hennes uppgifter i enlighet med 20 §.*

#### 16 §

För Vägverkets regionala förvaltning finns det antal regioner som Vägverket bestämmer. För yrkestrafikfrågor finns en rådgivande delegation. Vägverket bestämmer självt sin organisation i övrigt.

*Inom Vägverket finns en Vägtrafikinspektion och de övriga enheter som bestäms av verket.* För Vägverkets regionala förvaltning finns det antal regioner som Vägverket bestämmer. För yrkestrafikfrågor finns en rådgivande delegation. Vägverket bestämmer självt sin organisation i övrigt.

*Den rådgivande delegationen för handikappfrågor*

*Ansvar och uppgifter för chefen för Vägtrafikinspektionen*

#### 20 §

*Chefen för Vägtrafikinspektionen ansvarar för och beslutar i frågor om att*

1. *granska verksamheten*

*hos statliga eller kommunala väghållare, transportföretag, fordonstillverkningsföretag eller andra som utövar verksamhet som väsentligt påverkar vägtransportsystemets utformning och funktion med utgångspunkt från beslutade trafiksäkerhetsmål,*

- 2. tillse att systemutformare som avses i 1. tillämpar ett systematiskt arbetssätt för att förhindra vägtrafikolyckor som kan leda till dödsfall eller allvarliga personskador,*
- 3. samverka med andra myndigheter och inspektioner som bedriver tillsyn av betydelse för trafiksäkerheten på väg,*
- 4. initiera forskning och utveckling inom ansvarsområdet enligt 1-3 och följa sådan forskning som har betydelse för inspektionens verksamhet.*

21 §

*Chefen för Vägtrafikinspektionen får i lämplig utsträckning delegera sin beslutsrätt till andra tjänstemän i inspektionen.*

22 §

*Chefen för Vägtrafikinspektionen anställs genom beslut av regeringen efter anmälan av styrelsens ordförande. Anställningen som chef för inspektionen får tidsbegränsas. Andra anställningar vid inspektionen beslutas av Vägverket.*

---

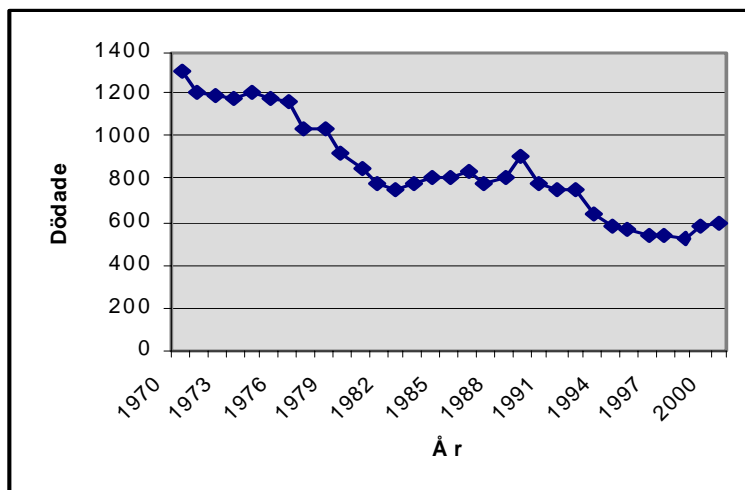
Denna förordning träder i kraft den xx

# 1 Utredningsarbetet

Genom beslut den 10 december 2001 tillkallade chefen för Näringsdepartementet mig, generaldirektör Jörgen Andersson, såsom särskild utredare. Till sekreterare förordnades den 22 januari 2002 doktorand Matts-Åke Belin och den 16 april 2002 kammarrättsassessor Lars Magnusson. Den 5 mars 2002 överlämnade jag ett delbetänkande (SOU 2002:23) där jag bland annat föreslog att Vägtrafikinspektionen för att snabbt komma på plats inledningsvis inrättas inom Vägverkets organisation. Jag efterlyste också i delbetänkandet ett utvecklat lagstöd för inspektionens verksamhet. I detta betänkande har jag valt att presentera en samlad analys av hela mitt utredningsarbete. På den korta tid som stått till förfogande har det inte varit möjligt att fördjupa sig i en vidgad lagstiftningsmöjlighet. Den frågan bör dock få en förnyad aktualitet när erfarenheter vunnits av den nya inspektionen. I utredningsarbetet har jag biträtts av en arbetsgrupp bestående av representanter för Vägverket och Näringsdepartementet. Vägverkets representanter har varit stabsdirektör Richard Montgomery och trafiksäkerhetsdirektör Claes Tingvall. Näringsdepartementets representant har varit departementssekreterare Björn Stafbom. Jag har också låtit genomföra en hearing med representanter för olika berörda intressenter i samhället.

## 2 Bakgrund

### 2.1 Trafiksäkerhetsarbetet i ett historiskt perspektiv



#### 2.1.1 Trafikskadeutvecklingen

Under 1970-talet hade vi en successiv minskning av antalet dödade i vägtrafiken. Under 1980-talet stagnerade minskningen av antalet dödade och svårt skadade och i slutet av perioden skedde till och med en ökning, p.g.a. en kraftig trafikutveckling som i sin tur berodde på en stark ekonomisk tillväxt i samhället. Antalet dödade och svårt skadade i trafiken sjönk kraftigt under 1990-talets första hälft, vilket kan förklaras med en minskning av trafiken. I synnerhet noteras en minskning av bilresandet bland ungdomar, som är en högriskgrupp. Antalet dödade och svårt skadade i trafiken under 1990-talets senare hälft har inte minskat i den takt

som förutsätts enligt trafiksäkerhetsmålen (högst 400 dödade år 2000 samt högst 270 dödade år 2007).

### 2.1.2 Trafiksäkerhetsarbetets inriktning och organisation

Detta avsnitt, fram till Trafiksäkerhetsverkets nedläggning 1992, bygger i stort sett på Trafiksäkerhetsutredningens (SOU 1991:79) beskrivning av trafiksäkerhetsarbetets utveckling.

#### 1960- och 1970-talen – samhället tar greppet om ohälsan i vägtrafiken

I mitten och slutet av 1960-talet fick vi en dramatisk ökning av biltrafiken i Sverige. Medan personbilarna ombesörjde ca 30 procent av persontrafiken på 1950-talet kom de vid slutet av 1960-talet att svara för 80 procent av persontrafiken. Denna mycket snabba ökning ledde också till en dramatisk ökning av trafikolyckorna. Situationen krävde ett kraftfullt agerande från statsmakternas sida. Det gällde att göra trafiksystemet säkrare och de medel som anvisades var i allt väsentligt generella förbättringar av enskilda säkerhetsnivåbestämmande komponenter. Säkra fordon skulle åstadkommas genom regler och periodiska fordonskontroller. Säkrare vägmiljö skulle åstadkommas genom en generell utbyggnad och förbättring av vägbeståndet. En säkrare tätortsmiljö skulle uppnås framför allt genom att i de nya bostadsområden som byggdes separera motorfordonstrafik från gående och cyklister. Trafikregelverket utvecklades och reformerades och hastigheterna reglerades. Utvecklingen och användning av personlig skyddsutrustning (bälten och hjälmar) drevs på genom centrala informationskampanjer och lagstiftning. Trafikanternas beteende skulle påverkas genom centralt styrd utbildning och informationskampanjer.

Den organisatoriska lösningen för att klara dessa uppgifter var att fördela dem på centrala funktionsansvariga myndigheter och organisationer.

- Vägverket svarade för vägarna,
- Aktiebolaget Svensk bilprovning tog hand om fordonskontrollerna,
- Planverket utövade inflytande över planbestämmelserna,

- Trafiksäkerhetsverket ansvarade för utveckling/produktion av regler riktade mot fordonstrafikanter och trafikmiljö,
- polisen övervakade regelefterlevnaden.

Trafikskadeutvecklingen under 1970-talet talar för att den valda "kvalitetsfilosofin" (se Statens Trafiksäkerhetsverk 27.6.1972) och organisationsstrukturen som svarade mot denna var riktiga.

### 1980-talet – krav på förändring

Den positiva trafikskadeutvecklingen avstannade några år in på 1980-talet. En väsentlig förklaring till detta är att den medelsarsenal som så framgångsrikt implementerades under framför allt 1970-talet i allt väsentligt tagit slut. Huvuddelen av trafikanterna använder nu skyddsutrustning, kör nyktra och håller i stort föreskrivna hastighetsgränser. Det är därför ingen överdrift att påstå att vi i Sverige har lyckats åstadkomma en av världens säkraste trafikantpopulationer (Detta betyder inte att dessa beteenden fortfarande är ett problem från säkerhetssynpunkt. De som fortfarande inte kör nyktra, inte har bilbälten, håller för hög hastighet etc. är överrepresenterade i allvarliga olyckor).

Förutom förslag om att generellt sänka hastighetsgränserna kom diskussionen om inriktningen av trafiksäkerhetsarbetet under 1980-talet att handla om att växla över från generella åtgärder till riktade åtgärder (både mot lokala miljöer och farliga trafikantgrupper) samt att öka effektiviteten av de åtgärder som redan gjordes genom samordning. År 1985 fick Trafiksäkerhetsverket ett förstärkt samordningsansvar för trafiksäkerheten och ett trafiksäkerhetsråd med de viktigaste aktörerna i säkerhetsarbetet knöts till verket. Det var dock svårt att i praktiken få till stånd riktade åtgärder och en bättre samordning med rådande organisationsstruktur.

### 1990-talet – ett sökande efter effektiva trafiksäkerhetsstrategier

År 1990 tillsattes en utredning (SOU 1991:79) med uppgift att se över det offentliga trafiksäkerhetsarbetets inriktning och organisation. Utredningen föreslog att trafiksäkerhetsarbetets tyngdpunkt borde förskjutas från den centrala till den

regionala/lokala nivån. Framför allt skulle man ta fasta på att det är betydligt lättare att få acceptans för faktiska, trafiksäkerhetsmässigt motiverade förändringar av trafikmiljön om de beslutas på lokal nivå. Problemen skulle då kunna konkretiseras och tydliggöras så att det blir lättare för individerna att förstå sitt trafikbeteende utifrån ett kollektivt perspektiv. En sådan decentraliserad handlingsmodell skulle skapa förutsättningar för aktivare kommunikation mellan myndigheter och medborgare. Den huvudstrategi som utredningen föreslog var således att genom faktiska trafiksäkerhetshöjande åtgärder i framför allt lokala miljöer påverka trafikanternas privata handlingsregler så att deras beteende närmare överensstämmer med det trafiksäkerhetsmässigt önskvärda beteendet.

Den organisationsstruktur som föreslogs byggde på principen om ett så långt som möjligt totalt ansvar för säkerhetsnivån inom lokala/regionala trafikmiljöer.

I analogi med arbetsmiljöområdet ville utredningen lägga ansvaret för säkerhetsnivån i trafiken på den organisation som ansvarar för anordnandet av trafiken, dvs. väghållaren. Utredningen föreslog därför att en ny myndighet borde skapas med avsevärt vidare ansvar och uppgifter än dåvarande Vägverket, det s.k. Vägtrafikverket.

De organisatoriska förändringar som föreslogs hade sin utgångspunkt dels i behovet av att på ett effektivt sätt integrera och koppla ihop olika aktörers verksamhet och resurser, dels i behovet av att så långt som möjligt koncentrera ansvaret för trafiksäkerhetsnivån och dess utveckling till den organisatoriska nivå som har befogenheter och resurser att faktiskt påverka utvecklingen. Varje kommun skulle åläggas ett ansvar för säkerheten inom sitt gatu- och vägnät. Fordonskontrollerna på väg föreslog utredningen skulle utföras av Svensk bilprovning. Polisen skulle ansvara för trafikövervakningen men den skulle i större utsträckning betraktas som ett åtagande gentemot väghållarna.

Utredningen konstaterade också att en förutsättning för att den önskvärda utvecklingen skulle ske, var att en kraftfull styrning från den centrala politiska nivån mot de ansvariga organisationerna tog vid. Utredningen föreslog därför att en trafiksäkerhetsdelegation borde inrättas. Delegationen skulle ha till uppgift att på central nivå genomföra sammanställningar, analyser och utvärderingar av trafiksäkerhetsutvecklingen. Med utgångspunkt i dessa skulle



delegationen kunna verka för att hävda och legitimera trafikskadeproblemet på nationell nivå.

De beslut som därefter kom att fattas hade ett delvis annat men ändå betydelsefullt innehåll. Först beslutade riksdagen 1992 om trafiksäkerhetsorganisationen (proposition 1992/93:2 om vissa organisatoriska frågor inom trafiksäkerhetsområdet, TU 1992/93:4) och därefter, 1993, beslutades om trafiksäkerhetsinriktningen, (proposition 1992/93:161 om trafiksäkerheten på vägarna inför 2000-talet, TU 1992/93:29).

I organisationsbeslutet bestämdes att Trafiksäkerhetsverket skulle läggas ned vid utgången av 1992 och att Vägverket, vars huvuduppgift dittills varit att svara för statens väghållning, också skulle fullgöra Trafiksäkerhetsverkets uppgifter fr.o.m. den 1 januari 1993. Ett huvudskäl till denna förändring var att minska antalet samhällliga aktörer i vägtransportsektorn och att tydliggöra ansvaret för trafiksäkerheten. Av riksdagsbeslutet framgår att Vägverket, polisen och kommunerna skulle anses vara huvudaktörer inom trafiksäkerhetsområdet. Någon trafiksäkerhetsdelegation inrättades aldrig. Inte heller vidgades bilprovningens arbetsuppgifter.

När det gällde den politiska trafiksäkerhetsinriktningen formulerades en starkare betoning på trafikantbeteendet än den som trafiksäkerhetsutredningen hade presenterat. I propositionen konstateras att den enskilda trafikanten tjänar på ett riskhöjande och felaktigt beteende genom att komma fortare fram. Enligt propositionen finns det forskning som tyder på att dagens anonymitet i vägtrafiken bidrar till att förstärka riskhöjande beteenden och detta skulle därför på samhällelig nivå leda till att olyckorna ökar. Enligt propositionen är det ett problem att trafikanterna upplever det som att myndigheterna tar allt ansvar. Trafikanten behöver därför endast följa givna regler i stället för att själva efterfråga åtgärder som bättre utbildning, information osv. För att nå bättre säkerhet måste enligt propositionen trafikanternas beteende förbättras.

Under 1994 arbetade Vägverket, polisen och kommunerna med att utforma ett nationellt trafiksäkerhetsprogram med sju tillhörande regionala program. Programmen skulle utgöra grunden för det fortsatta trafiksäkerhetsarbetet och beskriva vilka resultat som skulle uppnås och vilka insatser som behövs inom säkerhetsområdet. Programmet överlämnades till regeringen underskrivet av generaldirektören för Vägverket, chefen för Rikspolisstyrelsen och

direktören för Svenska Kommunförbundet i september 1994. Programmet avsåg perioden 1995–2000. I programmet konstateras att i början av 1990-talet har trafikskadeutvecklingen varit mycket positiv när det gäller svårt skadade och dödsfall i trafiken. Detta ansågs vara en effekt uppkommen främst på grund av då rådande lågkonjunktur och under perioden tillkomna effektivare polisinsatser. Därför föreslogs i programmet en skärpning av de kvantifierade trafiksäkerhetsmålen om högst 600 dödade år 2000. Efter skärpningen sattes målen till att högst 400 får dödas i trafiken år 2000 och att högst 3 700 får bli svårt skadade under samma år enligt polisens rapporter. Dessa mål skulle uppfyllas trots en förväntad trafikökning med ca 2 procent årligen.

En viktig förutsättning för att lösa de olika trafiksäkerhetsproblemen var enligt programmet att åstadkomma en markant ökad positiv värdering av trafiksäkerheten bland medborgare, trafikanter och beslutsfattare. En sådan förändring skulle enligt programmet bidra till att förstärka de positiva effekterna av tidigare trafiksäkerhetsinsatser och öka effekten av de framtida.

Parallellt med genomförandet av det nationella trafiksäkerhetsprogrammet utvecklades en ny inriktning av trafiksäkerhetsarbetet. I propositionen Nollvisionen och det trafiksäkra samhället (proposition 1996/97:137, TU 1997/98:4) behandlas denna nya inriktning av trafiksäkerhetsarbetet som tog sin utgångspunkt i den så kallade nollvisionen. I propositionen konstateras att risken att omkomma och antalet dödade till följd av trafikolyckor är generellt sett väsentligt högre inom vägtransportsystemet än inom andra trafikslag. Förklaringar till detta skulle enligt propositionen vara att vägtransportsystemet är till helt övervägande del ett system för individuella transporter medan det inom övriga trafikslag till största delen handlar om kollektiva trafikmedel. Vidare är antalet trafikanter väsentligt flera inom vägtransportsystemet än inom de andra transportslagen. Detta är inte hela sanningen enligt propositionen utan skillnaderna är också ett resultat av att man inom de övriga trafikslagen har en annan säkerhetsfilosofi. Inom dessa utgår man ifrån att man inte kan acceptera olyckor som medför dödsfall och allvarliga skador och inriktningen av säkerhetsarbetet är därför i hög grad att öka systemets säkerhet snarare än på att förbättra individens förmåga att agera på ett säkert sätt.

Arbetet för hög säkerhet har gynnats av att det framför allt handlat om yrkesmässig trafik med professionella utförare.

Stödande teknik har använts för att öka systemets säkerhetsnivå och motverka allvarliga konsekvenser av mänskliga felgrepp.

I den nya trafiksäkerhetspolitiken finns en tydlig ambition att få ett närmande i synsätt när det gäller säkerhetsfilosofi mellan vägtrafiken och de övriga transportslagen. Den nya trafiksäkerhetspolitiken utgår från att olyckor där människor dödas eller allvarligt skadas inte kan accepteras och att de som utformar systemet, de så kallade systemutformarna, har ett väsentligt ansvar att förebygga och förhindra att ohälsa uppstår. I propositionen uttrycks detta i följande ansvarsprinciper:

1. systemutformarna har alltid det yttersta ansvaret för vägtransportsystemets utformning, skötsel och användning och har därmed tillsammans ett ansvar för hela systemets säkerhetsnivå,
2. trafikanterna har ansvar för att följa de spelregler som systemutformarna ställer upp för användningen av vägtransportsystemet,
3. om trafikanterna inte följer spelreglerna – på grund av t.ex. bristande kunskap, acceptans eller förmåga – eller om personskador uppstår, måste systemutformarna vidta ytterligare åtgärder i den mån detta krävs för att motverka att människor dödas eller skadas allvarligt.

I mars månad 1998 överlämnade Vägverket sin årliga trafiksäkerhetsrapport (Trafiksäkerhetsrapport 1997, publikation 1998:20) till regeringen där trafiksäkerhetsläget och resultatet av trafiksäkerhetsarbetet redovisades. I den konstateras att efter tre års verksamhet med det nationella programmet har resultaten i de så kallade trafiksäkerhetsreformerna som rör trafikantbeteendet, med undantag av nykterhet, i stort sett uteblivit. Anledningen till detta är enligt rapporten sannolikt inte bristande resurser utan troligen bristande effektivitet i de vidtagna åtgärderna. Möjligen byggde enligt rapporten nationella trafiksäkerhetsprogrammet 1995–2000 på orealistiska förväntningar om vad som gick att åstadkomma på kort sikt.

Mot bakgrund av den oroande trafikskadeutvecklingen gav regeringen därför under år 1998 ett uppdrag till Vägverket att dels utforma en särskild trafiksäkerhetsplan för fysiska åtgärder på vägnätet, dels redovisa andra åtgärder inom sektorsuppgiften som på ett effektivt sätt leder till att trafiksäkerhetsmålen kan uppfyllas.

I Vägverkets regleringsbrev för år 1999 gav regeringen dessutom Vägverket i uppdrag att genomföra en översyn och utvärdering av bland annat det pågående arbetet med trafiksäkerhetsreformerna i syfte att klarlägga och tydliggöra sambanden mellan åtgärder/reformer och effekter på trafiksäkerheten. Vägverket gav i sin tur Transportekonomiska institutet i Oslo i uppdrag att genomföra utvärderingen.

Enligt Transportekonomiska institutet har åtgärder som genomförts framför allt varit inriktade på seminarier, utveckling av mått och mätmetoder, att identifiera brister och föreslå åtgärder samt försöksverksamhet. Totalt sett konstateras att det verkar som man i reformarbetet har varit mycket försiktig i genomförande av ny lagstiftning och ökning av övervakning och fysiska åtgärder med känd olycksreducerande effekt.

Våren 1999 presenterade regeringen ett elva-punktersprogram för trafiksäkerheten som byggde på Vägverkets trafiksäkerhetsplan. Av detta program framgår att regeringen med stigande oro har åsatt den senaste tidens skadeutveckling på våra vägar. Den positiva utveckling vi hade i början av 90-talet har vidare brutits. De senaste tre åren har antalet dödade varit oförändrat, ca 540 st. Denna utveckling kunde enligt regeringen inte accepteras. Därför föreslog regeringen i programmet en fokusering på följande elva punkter:

- en satsning på de farligaste vägarna,
- säkrare trafik i tätort,
- trafikantens ansvar betonas,
- säker cykeltrafik,
- kvalitetssäkring av transporter,
- krav på vinterdäck,
- svensk teknik utnyttjas bättre,
- ansvar för dem som utformar vägtrafiksystemet,
- samhällets hantering av trafikbrott,
- frivilligorganisationernas roll,
- alternativa finansieringsformer för nya vägar.

I budgetpropositionen för år 2000 (prop. 1999/2000 Utgiftsområde 22 Kommunikationer, TU 1999/2000:01) föreslog regeringen att resurserna för arbetet med de elva trafiksäkerhetsreformerna enligt det nationella trafiksäkerhetsprogrammet skulle minska så att de frigjorda resurserna i stället kunde satsas på fysiska åtgärder på de farligaste vägarna, dvs. punkt 1 i elva-punktersprogrammet.

En av punkterna i elva-punktersprogrammet rör frågan om att utreda systemutformarnas ansvar i enlighet med de principer som lanserats i nollvisionspropositionen. Regeringen avsåg att tillsätta en utredning med uppgift att klargöra det allmännas respektive näringslivets ansvar för en säker vägtrafik. NTF hade enligt regeringen föreslagit att man borde införa en oberoende vägtrafikinspektion liknande dem som finns för andra transportslag. Denna fråga skulle också prövas inom utredningen.

Under våren 1999 presenterade också trafikutskottet ett betänkande kring trafiksäkerhet (TU 1998/1999:09). Utskottet såg med oro på att den positiva utvecklingen med ett kontinuerligt sjunkande antal dödade och svårt skadade i vägtrafiken under åren 1993–1996 har brutits. Ett enligt utskottet framhöll att den s.k. nollvisionen skulle ligga fast. Det betyder att det långsiktiga målet för trafiksäkerhetsarbetet skall vara att ingen dödas eller skadas allvarligt till följd av trafikolyckor i vägtransportsystemet samt att vägtransportsystemets funktion anpassas till de krav som följer av detta. Vidare är en fortlöpande minskning av antalet dödade och skadade i trafiken därför ett krav som inte får efterges. Det är enligt utskottet angeläget att regeringen nu särskilt uppmärksammar hur detta krav skall kunna uppfyllas.

Utskottet framhöll vidare att vi behöver öka våra kunskaper om varför trafikolyckor inträffar. I sammanhanget erinras om att vägtrafiken saknar motsvarighet till de inspektionsmyndigheter som finns för järnvägstrafiken, sjöfarten och luftfarten. Regeringen bör därför enligt utskottets mening låta utreda inrättandet av en för vägtrafiken fristående vägtrafikinspektion – med uppgift att nå, och dela med sig av, en ökad kunskap om trafikolyckornas orsaker – samt återkomma till riksdagen med förslag därom. Detta var också något som riksdagen som sin mening gav regeringen till känna.

## **2000-talet – ett första steg mot att institutionalisera en ny trafiksäkerhetspolitik**

Mot bakgrund av det nya synsättet när det gäller ansvar och riksdagens önskan om att utreda förutsättningarna för att inrätta en vägtrafikinspektion tillsatte Näringsdepartementet en särskild utredare. Den så kallade Trafikansvarsutredningen (Ett gemensamt ansvar för trafiksäkerheten SOU 2000:43) avrapporterades i april 2000.

Trafikansvarsutredningen föreslog bland annat:

- en ny lag som reglerar systemutformarnas ansvar för att utforma vägtransportsystemet på sådant sätt att människor inte dödas eller allvarligt skadas och att kvalitetssäkra sin verksamhet utifrån säkerhet och genomföra egna utredningar av dödsolyckor i de fall systemutformaren på något sätt har varit inblandad,
- en vägtrafikinspektion med syftet att utifrån lagstiftningen och utifrån trafiksäkerhetskrav följa upp och utvärdera systemutformarnas arbete med att utforma vägtransportsystemet och fungera som en kompetent dialogpartner till systemutformarna.

De flesta remissinstanser är positiva till tanken att det behövs en lagstiftning för att på så sätt formellt institutionalisera systemutformarnas ansvar.

Den stora skiljelinjen går mellan dem som ser lagstiftningen som ett medel att utkräva ett straffrättsligt eller skadeståndsmässigt ansvar och dem som ser lagstiftningen mer som ett hjälpmedel för systemutformarna att kvalitetssäkra sin verksamhet utifrån trafiksäkerhetsaspekter.

Någon remissinstans uttalade tveksamheter till om det är nödvändigt med en särskild lagstiftning. Nollvisionens principer är enligt denna redan etablerade hos de större systemutformarna och en mer framgångsrik väg skulle därför kunna vara att utveckla den rådande trafiklagstiftningen. Någon remissinstans är direkt avvisande till tanken att lagstifta om systemutformarnas ansvar. Flera remissinstanser, även de som i grunden är positiva till tanken på lagstiftning, är tveksamma till utredningens föreslagna konstruktion av lagen. Särskilt tydligt är detta i fråga om definitionen av systemutformare.

Däremot är stödet för en inspektion mer tydligt. Många remissinstanser tar upp frågan om vilka befogenheter denna inspektion skall ha, exempelvis möjligheten till sanktioner i ett inledande skede eller vid behov i en nära framtid. När det gäller olycksutredningar har flera remissinstanser förordat att inspektionen tar ett väsentligt större ansvar för utredningarna av både praktiska och principiella skäl.

## 2.2 Statlig tillsyn – ett förvaltningspolitiskt styrmedel

### 2.2.1 Statlig tillsyn – enligt tillsynsutredningen (SOU 2002:14)

Hösten 2000 beslutade regeringen att tillkalla en utredare med uppdrag att utreda hur den statliga tillsynen kan göras till ett tydligare och effektivare förvaltningspolitiskt instrument som bättre bidrar till kontrollen och genomförandet av demokratiskt fattade beslut.

Kommittén har antagit namnet Tillsynsutredningen och har överlämnat sitt delbetänkande Statlig tillsyn – Granskning på medborgarnas uppdrag (SOU 2001:14).

Tillsynsutredningen har bland annat gått igenom tidigare publicerade rapporter i ämnet och översiktligt gått igenom nuvarande lagstiftning för att notera var och hur tillsynsbegreppet används. Denna författningsgenomgång har kompletterats med intervjuer med företrädare för ett stort antal tillsynsmyndigheter.

Enligt utredningen har de senaste 10–15 åren inneburit en genomgripande förändring av förvaltningspolitiken och tre samhällsströmningar har särskilt påverkat den statliga tillsynens inriktning och innehåll nämligen: decentraliseringen, införandet av marknadslösningar och slutligen internationaliseringen.

Till detta kan också läggas utvecklingen i samhället mot att stärka skyddet för den enskildes rätt, vilket har fått till följd att också traditionell statlig verksamhet, som tidigare varit undantagen tillsyn, också kommit att bli föremål för tillsyn.

I betänkandet konstateras att tillsynen syftar till att skydda medborgarnas kollektiva intressen, särskilt inom områden som omfattar den enskilde individens rättigheter, trygghet och säkerhet samt upprätthållandet av goda livsmiljöer och olika marknaders funktionssätt. Genom tillsynen har medborgarna givit offentliga organ rätt och skyldighet att vid behov ingripa mot förhållanden, handlingar och processer m.m. som strider mot medborgerliga intressen. Tillsyn spelar därför enligt utredningen en viktig roll för medborgarnas förtroende för såväl staten som andra vitala funktioner i samhället. För de tillseddans perspektiv (tillsynsobjekten och dem som är ansvariga för dessa objekt) är tillsynen en garant för att sunda och likvärdiga villkor tillämpas av alla som t.ex. utövar en viss typ av verksamhet.

Statlig tillsyn utgör enligt utredningen en länk i olika kedjor bestående av politiska mål, lagstiftning, föreskrifter, tillstånd, kontroll och sanktioner. Den statliga tillsynens innehåll och organisation inom olika sektorer i samhället uppvisar en stor variation enligt utredningen.

Enligt utredningen måste tillsynsrelationen grundas i lag. Det kan tolkas så att samhället bör reglera:

1. vilka krav samhället ställer på objektansvariga och de berörda produkterna och tjänsterna,
2. vilket uppdrag tillsynsorganet har
3. vilka maktbefogenheter som tillsynsorganet har.

Tillsynens organisatoriska ställning är enligt utredningen en fråga av strategisk betydelse. Lagstiftningen ställer genomgående höga krav på tillsynsverksamhetens och tillsynsorganens oberoende. Särskilt gäller detta i förhållandet mellan tillsynens och den övriga verksamheten i form av myndighetsutövning och produktion som kommunerna och vissa statliga myndigheter ansvarar för. Enligt utredningen måste man vid bestämning av hur en tillsynsverksamhet skall finansieras och vilken avgiftsform som skall användas mycket tydligt framhålla tillsynsobjektens lika behandling och tillsynsorganets oberoende. Utredningen anser att det i sig är önskvärt med en tydlig koppling mellan tillsynens omfattning/inriktning och att avgifterna inom ett visst tillsynsområde kan åstadkommas genom att tillsynsobjekten som kollektivt ges ett mer solidariskt ansvar för finansieringen.

Utredningen har behandlat frågan om tillsynstjänstemännens kompetens. Utredningen betonar här vikten av att finna former för en mer systematisk kunskapsutveckling och ökat erfarenhetsutbyte både inom och mellan olika sektorer. Utredningen ser det som fullt möjligt och angeläget att de anställda som arbetar med tillsyn får möjlighet att utveckla sin professionalism inom området i en sådan riktning att rollen och yrket blir tydligare och statusmässigt uppgraderat.



### 2.2.2 Tillsyn inom transportområdet utom vägtrafiken

Inspektionskommittén (SOU 1996:82) och Trafikansvarsutredningen (SOU 2000:43) har behandlat tillsynsverksamheten inom luftfarten, sjöfarten och järnvägssektorn. Avsnittet bygger till stora delar på deras betänkanden.

Inom den spårbundna trafiken, luftfarten och sjöfarten kan nollvisionen sägas ha varit etablerad sedan länge, om än inte uttalat på det sätt som riksdagen formellt beslutade om i juni 1998. Inom dessa transportslag har man sedan tidigare ett långsiktigt och systematiskt säkerhetsarbete, varför också säkerhetsnivån generellt sett redan är hög. Det fortsatta säkerhetsarbetet koncentreras på att vidmakthålla – och förbättra – denna nivå. Som förutsättningar gäller att antalet verksamhetsutövare (systemutformare) är relativt begränsat, samt att ansvaret för olika delmoment i trafiken sammantaget är tydligt specificerat. Dock kan konstateras att inom de delar av luftfarten och sjöfarten som utgörs av ”nöjes- och rekreationsverksamhet” i form av privatflyg och fritidsbåttrafik flera dödsolyckor inträffar årligen.

Sjöfartsinspektionen, Luftfartsinspektionen och Järnvägsinspektionen är till struktur och arbetssätt mycket lika. Alla tre inspektionerna har sin organisatoriska hemvist knuten till respektive trafikverk och deras huvudsakliga verksamhet består i att utveckla regler (en betydande del i detta arbete består i att implementera internationella överenskommelser i svensk lagstiftning) och att i förhand utifrån säkerhet granska och godkänna fordon/fartyg, infrastruktur och i viss mån trafikutövare. Andra viktiga uppgifter för inspektionerna är att genomföra tillsyn av olika delar av transportsystemet utifrån gällande regelverk. Undersökningar av orsaker till olyckor (åtminstone allvarliga olyckor) och rekommendationer till säkerhetsförbättrande åtgärder ingår också som en betydande del i verksamheten. På senare år har också inspektionernas verksamhet utvecklats mot att stötta, framför allt genom utbildning, de olika ansvariga aktörerna i deras ambition till egen kontroll och utveckling i linje med det kvalitetsförbättringsarbete som aktörerna bedriver. Väl utvecklade kvalitetssäkringssystem och uttryckta mål minskar behovet av att i detalj reglera olika processer och komponenter.

De sanktionsmöjligheter som finns behöver sällan tas i bruk utan utfärdade rekommendationer följs i stor utsträckning och det tycks som själva hotet att vidta sanktioner är det som leder till

förbättringar. Även om det i det stora hela bedrivs ett lyckosamt tillsynsarbete uttrycks farhågor att arbetet skall bli tuffare då marknader avregleras och konkurrensen hårdnar.

I SOU 1996:82 behandlas bland annat frågan om tillsynsmyndigheterna inom transportområdet borde skiljas från respektive trafikverk. Enligt utredningen finns det skäl för att både Luftfartsinspektionen och Järnvägsinspektionen skiljs från sitt respektive Trafikverk för att säkerställa oberoende och opartiskhet i fråga om normgivning och tillsyn.

## 3 Mina överväganden och förslag

### 3.1 Förutsättningar för en granskningsverksamhet inom vägtrafiken

#### 3.1.1 Tillsyn inom vägtrafikområdet

Det är enligt min mening otillfredsställande att ingen granskning sker av systemutformares säkerhetsarbete mot bakgrund av riksdagens långsiktiga trafiksäkerhetsmål. Den opartiska och oberoende ställning som Tillsynsutredningen (SOU 2002:14) betonar vill jag gärna ta fasta på.

Tidigare i betänkandet (avsnitt 2.1) ges en historisk beskrivning av säkerhetsarbetets utveckling inom vägtransportsektorn. Det tidigare säkerhetsarbetet har varit framgångsrikt och har lett till att Sverige i ett internationellt perspektiv är världsledande i trafiksäkerhet. Vi kan dock inte slå oss till ro och leva på gamla meriter.

Under senare hälften av 1990-talet har minskningen av antalet dödade och allvarligt skadade i trafiken stagnerat. Situationen är mycket allvarlig och den kommer inte att lösa sig av sig själv utan nya kraftfulla åtgärder behövs. Många lever i den föreställningen att det är ett fåtal vårdslösa trafikanter som är ansvariga för de trafikolyckor och de trafikskador som uppkommer i trafiken. Sanningen är den att trafikskador är ett folkhälsoproblem som till stora delar har sitt ursprung i ett dåligt utformat vägtrafiksystem. Ett enda mänskligt misstag kan leda till en tragedi för de inblandade.

Jag anser att systemutformarna måste ta ett större ansvar för systemets utformning och funktion, i enlighet med riksdagens långsiktiga trafiksäkerhetsmål. Vi måste få till stånd ett delat ansvar mellan trafikanterna och systemutformarna. Granskning riktad mot vägtrafiksystemet som sådant och ansvariga systemutformare inom detta system utförs inte i dag. Det är också tveksamt om lag-

stiftningen i dag ger något stöd för ett sådant arbete. Det är enligt min mening otillfredsställande att denna viktiga granskande uppgift inte utförs mot bakgrund av trafiksäkerhetsmålen när antalet dödade och svårt skadade dröjer kvar vid alltför höga tal. Förhållandet understryker ytterligare betydelsen av riksdagens tillkännagivande om att det skall införas en vägtrafikinspektion för att vända utvecklingen och säkerställa ett kostnadseffektivt trafiksäkerhetsarbete. Den opartiska och oberoende ställning som Tillsynsutredningen (SOU 2002:14) betonar vill jag gärna ta fasta på. I de närmaste avsnitten kommer jag därför att diskutera hur en vägtrafikinspektion snabbt kan inrättas och söka sig centrala uppgifter i arbetet att bidra till en bättre trafiksäkerhet på våra vägar.

### 3.1.2 Systemutformarnas säkerhetsansvar

Riksdagens beslut om nollvisionen hösten 1997 innebär att de som professionellt utformar och förvaltar vägtransportsystemet har ett, låt vara ofta ej lagreglerat, säkerhetsansvar. Vägverket som sektorsansvarig myndighet har dessutom ett särskilt samhällsansvar för trafiksäkerheten på våra vägar. Jag föreslår nu att systemutformarna blir ett objekt för inspektionens verksamhet. Vägverket har påbörjat ett utvecklingsarbete i enlighet med Trafikansvarsutredningens (SOU 2000:43) intentioner avseende säkerhet. Jag anser att detta utvecklingsarbete bör vara utgångspunkten också för uppbyggnaden av Vägtrafikinspektionens verksamhet. Jag anser dock att regeringen bör ta initiativ till att tydliggöra systemutformarnas juridiska säkerhetsansvar.

Riksdagens beslut om nollvisionen hösten 1997 innebär att de som professionellt utformar och förvaltar vägtransportsystemet har ett säkerhetsansvar. Dessa systemutformare<sup>1</sup> – var och en och gemensamt – har en skyldighet att förebygga sådana dödsfall och allvarliga skadefall som går att förutse och förhindra. Med systemutformare avser jag här de aktörer som utövar verksamhet som påverkar vägtransportsystemets utformning och funktion. Här kan som exempel nämnas statliga och kommunala väghållare, sådana transportföretag som yrkesmässigt utför person- eller gods-transporter och fordonstillverkningsföretag. De systemutformare

<sup>1</sup> För en diskussion om begreppet systemutformare se SOU 2000:43 s. 112

som i en mindre betydande utsträckning påverkar förhållandena i vägtrafiken skall vara undantagna från inspektionens verksamhetsområde. Det är rimligt att den nybildade inspektionen för att effektivt kunna bidra till att nå trafiksäkerhetsmålen utövar sina uppgifter i förhållande till aktörer som genom sin verksamhet mera påtagligt inverkar på trafiksäkerheten. Av det skälet anser jag att inspektionen endast skall granska verksamheten hos systemutformare som väsentligt påverkar vägtransportsystemets utformning och funktion.

Även om systemutformarna har ett principiellt och av statsmakterna formulerat ansvar för den generella säkerheten i vägtrafiken finns det inte något juridiskt bindande säkerhetsansvar för dessa. Enligt Tillsynsutredningen (SOU 2002:14) bör tillsyn definieras strikt och i första hand avse tillsyn av gällande lagstiftning. Trafikansvarsutredningen (SOU 2000:43) föreslog i sitt betänkande en ny lag. Detta lagförslag kritiserades av flera remissinstanser, i första hand i avseende sin konstruktion och inte sitt ändamål. Enligt tillsynsutredningen är en viktig förutsättning för en tydlig och effektiv statlig tillsynsverksamhet att samhällets krav på de olika verksamhetsutövarna är reglerat i lag. En tillsyn i denna bemärkelse kan därmed inte komma till stånd med mindre än att systemutformarnas säkerhetsansvar lagregleras.

I mitt delbetänkande (SOU 2002:23) föreslog jag en översyn av möjligheterna att reglera systemutformarnas säkerhetsansvar tydligare inom ramen för befintlig trafiklagstiftning. Utredningstiden och de direktiv jag fått har inte räckt till för att på djupet analysera och föreslå några lagstiftningsändringar i detta betänkande. Vad jag har kunnat konstatera är dock att det redan i dag finns lagstiftning som skulle kunna vara tillämplig i syfte att tydliggöra olika systemutformares säkerhetsansvar. Sannolikt är både arbetsmiljölagen och yrkestrafiklagen (dess krav på tillstånd) tillämplig också för ett vidare säkerhetsansvar inom vissa delar av vägtransportsystemet. Vägverkets säkerhetsansvar är dessutom reglerat i verkets instruktion.

En viktig utgångspunkt för inspektionens verksamhet är vad som är uttalat i författning om det ansvar som Vägverket har. I förordningen (1997:652) med instruktion för Vägverket är bestämt bl.a. att Vägverket har ett samlat ansvar för hela vägtransportsystemet och skall verka för att de transportpolitiska målen uppnås. Vägverket skall vidare enligt instruktionen särskilt verka för att vägtransportsystemet anpassas och utformas utifrån högt ställda

krav på miljö och trafiksäkerhet, och för att yrkestrafiken blir trafiksäker. Dessutom framhålls att Vägverket ansvarar för en nationell och regional samordning av trafiksäkerhetsarbetet på väg.

Slutligen kan jag konstatera att systemutformarnas säkerhetsansvar är oklart i juridisk mening och skulle behöva tydliggöras mer formellt genom lagstiftning. Jag anser därför att regeringen bör ta initiativ till att tydliggöra systemutformarnas juridiska säkerhetsansvar. Det kan ske antingen genom att reformera befintliga lagar i enlighet med vad jag antytt här eller genom att tillskapa en ny lag inriktad på systemutformarnas ansvar. I avvaktan på detta får vi leva med att säkerhetsansvaret i juridisk mening inte är reglerat.

### 3.2 Vägtrafikinspektionens uppdrag

#### 3.2.1 Inspektionens roll att tillse att ett systematiskt säkerhetsarbete utförs

Inspektionen skall tillse att berörda verksamhetsutövare (systemutformarna) tillämpar ett systematiskt arbetssätt för förhindra vägtrafikolyckor som kan leda till dödsfall eller allvarliga skador. I dagsläget är inspektionen beroende av ett frivilligt deltagande från respektive systemutformare och inspektionen måste arbeta med styrmedel som avtal, rekommendationer, information etc. På sikt bör dock också inspektionen förse med ett föreskriftsmandat.

Det är alltid brister i en eller flera enskilda faktorer som vägen, fordonet, användningen eller regelsystemet som förklarar uppkomsten av en dödlig skada i en vägtrafikolycka. Dessa fel och brister är i sin tur ett resultat av medvetna och omedvetna beslut tagna av en mängd olika aktörer i den process som föregår själva utformningen av de olika komponenterna. Ett modernt kvalitetsarbete syftar till att på ett tidigt stadium i utformningsprocesserna förebygga uppkomsten av dyrbara och oreparerbara fel och brister genom att medvetandegöra dessa för alla inblandade aktörer samt vidta åtgärder som förebygger att fel uppstår.

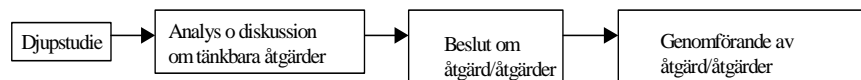
Som framgått av avsnitt 3.1.2 är det Vägverket som har samordningsansvaret och sektorsansvaret för trafiksäkerheten i landet och verket är därmed operativt ansvarigt för att utveckla ett gemensamt kvalitetssäkringssystem för säkerheten i vägtransportsystemet.

Vägverket har mot bakgrund av sitt övergripande säkerhetsansvar och som en väsentlig systemutformare påbörjat ett utvecklingsarbete i enlighet med Trafikansvarsutredningens intentioner. Utifrån material från djupstudier av dödsolyckor kommer Vägverket att i samverkan med andra berörda systemutformare studera de faktorer som bidragit till de dödliga skadorna och utvärdera hur dessa kan förebyggas för att liknande händelser inte ska upprepas. Målsättningen är att de olika systemutformarna, inklusive Vägverket, ska ta sitt säkerhetsansvar och besluta att genomföra åtgärder som förhindrar en upprepning. Vägverket har därmed berett väg för ett nytt systematiskt säkerhetsarbete och jag anser därför att Vägverkets utvecklingsarbete bör utgöra utgångspunkten för arbetet med att utforma Vägtrafikinspektionens verksamhet.

Vägverket har tagit fram en systematisk och logisk problemlösningssprocess (ett kvalitetssäkringssystem) uppdelad i fyra avgränsade steg.

Till en början syftar processen till att lösa problemet med att människor dödas i vägtransportssystemet till följd av trafikolyckor. På sikt kan det tänkas att kvalitetssäkringssystemet också hanterar olyckor som har lett till andra oönskade effekter. Tanken är att alla de professionella systemutformarna som är inblandade i dödsolyckorna skall delta i denna problemlösningssprocess.

Det första steget syftar till att ta reda på varför människor har dödats genom en så kallad djupstudie (haveriundersökning). I det andra steget analyseras och diskuteras olika tänkbara lösningar på det definierade problemet. Det tredje steget syftar till att få ett beslut om hur bristerna skall rättas till, det vill säga en avsiktsförklaring från de berörda systemutformarna om åtgärder. Det fjärde steget slutligen är själva genomförandet av de avsikter som har beslutats och meddelats. Den problemlösningssprocess som ovan skisseras är tillämpbar både på enskilda fall och på grupper av dödsolyckor.



Inspektionen skall ha i uppgift att säkerställa att respektive systemutformare deltar i ett systematiskt säkerhetsarbete med utgångspunkt i politiskt beslutade trafiksäkerhetsmål. I dagsläget måste detta arbete bygga på frivillighet. Något generellt krav att de olika systemutformarna skall ha kvalitetssäkringssystem och samarbeta med andra aktörer finns inte i dag.

Det får förutsättas att det inom inspektionen kommer att finnas nödvändig kompetens för att utveckla de verktyg som behövs för att upprätthålla en dialog med systemutformarna som leder till resultat. Som exempel på sådana verktyg kan tänkas att inspektionen behöver förslag till avtalslösningar. Dialogen kan också ha utgångspunkt i olika former av muntlig eller skriftlig information. Inspektionen bör också ha en beredskap för att kunna utarbeta råd eller rekommendationer. Det kommer slutligen att bli angeläget att kunna ställa krav mot statsmakterna för att få det författningsmässiga stöd som verksamheten kräver.

Chefen för Vägtrafikinspektionen har den mycket viktiga uppgiften att tillse att verksamhetsutövarna utvecklar ett systematiskt arbetssätt.

I detta arbete kan inspiration i hög grad hämtas från det pådrivande arbete som Vägverket bedriver i förhållande till övriga berörda parter enligt 1 § tredje stycket förordningen (1997:652) med instruktion för Vägverket. Författningsmässigt bör denna uppgift komma till uttryck genom en ny bestämmelse i instruktionen.

### 3.2.2 Vägtrafikinspektionens granskningsverksamhet

Inspektionen skall granska sådana systemutformare som väsentligt påverkar utformningen och funktionen – och därmed säkerheten – i vägtransportsystemet med utgångspunkt från beslutade trafiksäkerhetsmål. Jag föreslår att en omställning inleds i syfte att stora delar av bilinspektionsverksamheten förs över till Vägtrafikinspektionen. Till en början kommer dessa



resurser att ha en fortsatt inriktning mot stickprovskontroll på väg men ambition skall vara att en större del av denna verksamhet successivt utvecklas mot en granskningsverksamhet som omfattar hela vägtransportssystemet. Inriktningen av verksamheten avgörs av var den kan få störst säkerhetseffekt och därmed effektivast bidrar till trafiksäkerhetsmålen.

En viktig utgångspunkt för inspektionens granskningsverksamhet kommer, åtminstone till en början, att vara de analys- och beslutsprocesser och beslut om åtgärd/åtgärder som successivt växer fram som ett resultat av Vägverkets säkerhetsarbete i samarbete med andra aktörer i syfte att eliminera dödsolyckor i vägtrafiken. Här avses inte endast de beslut som följer av enstaka dödsolyckor utan också de planer och program som arbetet med de dödsolyckor som ingår i ett olycksmönster bör resultera i. Besluten, avsiktsförklaringarna, är inget annat än en utfästelse till medborgarna och trafikanterna om en stegvis process i riktning mot de långsiktiga säkerhetsmålen. Inspektionen skall också följa upp och granska implementeringen av avsiktsförklaringarna. De kriterier som bör vara vägledande för en sådan granskningsverksamhet bör vara kunskap och ambition.

De granskningsuppgifter som jag här skisserar finns endast representerade i blygsam skala hos Vägverket. Det ansvar som skall åvila chefen för Vägtrafikinspektionen vad avser inspektionens granskande roll kommer att vara uttalat och motsvaras av en central arbetsuppgift för inspektionen. Denna roll kan beskrivas utifrån de frågor som chefen för inspektionen ansvarar för och beslutar i. Inspektionens chef förutsätts formulera och precisera dessa frågor. I uppdraget skall dock ingå att granska verksamheten hos de systemansvariga med utgångspunkt från beslutade trafiksäkerhetsmål.

Dessa trafiksäkerhetsmål framgår av prop.1996/97:137 Nollvisionen och det trafiksäkra samhället, TU 1997/98:4 och prop. 1997/98:56 Transportpolitik för en hållbar utveckling, TU 1997/98:10. Statsmakterna har på så sätt ett avgörande inflytande över förutsättningarna för granskningen. Jag anser att det i förordningen (1997:652) med instruktion för Vägverket bör införas en ny bestämmelse där inspektionens granskande roll gentemot systemutformarna kommer till uttryck.

Den verksamhet som i dag ligger närmast att betrakta som ett embryo till en operativ granskning av systemutformarna i syfte att

åstadkomma ett större ansvarstagande avseende trafiksäkerhet, är den verksamhet som är riktad mot den yrkesmässiga trafiken i form av flygande inspektioner och kontroll av kör- och vilotider. Denna tillsyn är i dag främst inriktad på att granska enskilda individer och enskilda fordon i syfte att förhindra och uppdaga brott enligt gällande trafikregler. Den flygande inspektionen är ett komplement till den årliga kontrollbesiktningen av fordonen och utförs som stickprovskontroller. Kontroller av kör- och vilotider är egentligen ett slags beteendekontroll i linje med övervakning av hastigheter, bältesanvändning och nykterhet.

Jag föreslår att stora delar av dessa resurser under en omställningsperiod på sikt förs över till Vägtrafikinspektionen och att reformarbetet inleds med en successivt förändrad inriktning av verksamheten. En förskjutning av arbetsuppgifterna bör ske från stickprovskontroller av enskilda fordon och förare i syfte att uppdaga och beivra brott till revisioner av professionella aktörer i syfte att dessa aktörer utvecklar kvalitetssäkringssystem som bidrar till att förhindra ohälsan i vägtrafiken. En ambition skall också vara att en större del av inspektionsverksamheten successivt utvecklas mot en granskningsverksamhet som omfattar hela vägtransportsystemet, där inriktningen av arbetet avgörs av var granskningen kan få störst säkerhetseffekt och därmed effektivast kan bidra till trafiksäkerhetsmålen. Detta innebär att den personal som i dag bedriver inspektionsverksamhet måste bredda sin kompetens genom utbildningsinsatser. Under en övergångsperiod kommer dock dessa resurser att ha en fortsatt inriktning mot den yrkesmässiga trafiken genom stickprovskontroll på väg.

### 3.2.3 Samverkan med andra myndigheter och inspektioner

Jag föreslår att chefen för Vägtrafikinspektionen får ansvaret för frågor om samverkan med andra myndigheter och inspektioner som bedriver tillsyn av betydelse för trafiksäkerheten på väg. I de fall lagstiftning inom andra myndigheters verksamhetsområden är tillämplig, skall inspektionen samordna sitt arbete med andra myndigheter och inspektioner för att på så sätt använda samhällets tillgängliga tillsynsresurser effektivt. Inspektionen måste arbeta med olika styrmedel som dialog, opinionsbildning, skrivelser etc. Jag anser att frågan om att förse Vägtrafikinspektionen med möjligheter att på egen hand

formellt agera då brister upptäcks också måste prövas i ett framtida lagstiftningsarbete.

Som nämnts tidigare finns det möjligheter att till vissa delar också utnyttja befintlig lagstiftning. I de fall annan lagstiftning är tillämplig måste inspektionen samordna sitt arbete med andra myndigheter och inspektioner för att på så sätt använda samhällets tillgängliga tillsynsresurser. I Trafikansvarsutredningen (2000:43) avvisades förslag om att i ett inledande skede förse Vägtrafikinspektionen med mandat att ingripa med tvångsätgärder eller sanktioner när fel och brister upptäcks. Jag delar Trafikansvarsutredningens bedömning att det finns många effektiva sätt att agera då fel och brister upptäcks. Jag är också övertygad om att i de allra flesta fall kommer inspektionen att kunna få till stånd rättelser genom dialog med berörda aktörer. Som framhålls nedan i avsnitt 3.2.5 tyder hittills vunna erfarenheter på att det finns ett aktivt intresse bland aktörerna att bidra till trafiksäkerhetsarbetet. Dessutom finns det ett publikt intresse för säkerhetsfrågorna i samhället vilket inspektionen kan utnyttja som påtryckningsmedel. När det gäller fel och brister som uppdagas hos andra myndigheter har dessutom inspektionen alltid möjlighet att påtala bristerna för regeringen som i sin tur kan agera. Jag tycker dock inspektionen också bör ha möjlighet att formellt agera då brister upptäcks och att detta måste prövas i ett framtida lagstiftningsarbete. Inte minst är detta en trovärdighetsfråga i förhållande till medborgarna.

En samverkan måste redan nu komma till stånd mellan de myndigheter och inspektioner som har att agera på ett likartat sätt i frågor om tillsyn för att främja trafiksäkerheten. Chefen för Vägtrafikinspektionen får genom en ny bestämmelse i instruktionen ansvaret för att en sådan samverkan kan komma till stånd. Såvida inte annan lagstiftning lägger hinder i vägen bör samarbetet kunna utsträckas utöver landets gränser om det behövs för att öka trafiksäkerheten.

#### 3.2.4 Forsknings- och utvecklingsverksamhet

Inspektionen skall initiera forskning och utveckling inom sitt ansvarsområde och följa sådan forskning som har betydelse för inspektionens verksamhet.

För att inspektionen skall kunna få ett gott utfall av sitt arbete är det nödvändigt att inspektionen får tillgång till den främsta forskningen på trafiksäkerhetsområdet. Inspektionen skall inte bedriva egen trafiksäkerhetsforskning. Inte heller är det avsett att inspektionen skall initiera forskning och utveckling som har betydelse för trafiksäkerhetsarbetet utanför inspektionens ansvarsområde.

Däremot skall inspektionen ha god kunskap om både nationell och internationell forskning på trafiksäkerhetsområdet. Dessutom skall inspektionen alltså initiera egen forsknings- och utvecklingsverksamhet som är knuten till inspektionens ansvarsområde. I förordningen (1997:652) med instruktion för Vägverket bör införas en bestämmelse med denna innebörd.

### 3.2.5 Djupstudier och haveriundersökningar inom vägtrafikområdet

Jag anser att haveriundersökningar inom vägtrafikområdet är en uppgift som bör åligga de som har ansvaret för att utforma vägtransportssystemet. Vägverket bör alltjämnt samordna och driva arbetet med haveriundersökningar (djupstudier) i enlighet med sitt uppdrag. Jag har inte funnit anledning att föreslå ändringar i lagen (1990:712) om undersökning av olyckor.

När det gäller djupstudier eller haveriundersökningar finns anledning att värdera om dessa arbetsuppgifter lämpar sig för en inspektion inom vägtrafikområdet. När det gäller det syfte med vilket en djupstudie respektive en haveriundersökning utförs behöver inte föreligga någon egentlig skillnad. Djupstudier är dock benämningen på den typ av undersökningar som Vägverket utvecklat för dödsolyckor på väg i enlighet med riksdagens uppdrag och verkets sektorsansvar. Verksamheten har inte stöd i något särskilt regelsystem. Haveriundersökning är den benämning som används för undersökningsarbetet vid vissa incidenter och haverier som mera sällan inträffar inom de övriga transportslagen. Haveriundersökningar är författningsreglerade och kan komma att utföras med stöd av tämligen detaljerade föreskrifter.

Statens haverikommission (Haverikommissionen) utför, eller överlåter åt annan att utföra, sådana haveriundersökningar som avses i lagen om undersökning av olyckor. Denna lag reglerar un-

dersökningar från säkerhetssynpunkt av olyckor och olyckstillbud (1 §). Som förutsättning gäller att olyckan är av viss allvarlig art (2 §). Vägtrafikolyckor inordnas under gruppen andra allvarliga olyckor om flera personer avlidit eller blivit allvarligt skadade. Här och i det följande bortses då från fallet att en vägtrafikolycka orsakat omfattande skador på egendom eller miljö. Även händelser som inte är av denna allvarliga art skall dock enligt 3 § förordningen (1990:717) om undersökning av olyckor undersökas av Haverikommissionen, om det är påkallat från säkerhetssynpunkt.

När det gäller andra trafikverk än Vägverket – såsom Luftfartsverket, Sjöfartsverket och Banverket – så har dessa enligt förordningen en plikt att i visst fall själva undersöka händelser som berör respektive transportslag (luftfart, sjöfart eller spårtrafik). Vägverket har dock inte någon plikt enligt förordningen att undersöka sådana olyckor som omfattas av Haverikommissionens ansvarsområde. Det torde dock vara möjligt för Haverikommissionen att överlåta åt någon annan, exempelvis Vägverket, att göra en undersökning av detta slag (jfr 2 § förordningen). Som redan framhållits är det emellertid i praktiken så att Vägverket utför sina djupstudier utan något stöd i förordningen om undersökning av olyckor. Nedan återkommer jag till min bedömning av frågan om lagen och förordningen om undersökning av olyckor bör göras tillämpliga på denna verksamhet.

I fråga om de uppgifter som Luftfartsverket, Sjöfartsverket och Banverket har enligt förordningen om undersökning av olyckor så är ansvaret för dessa uppgifter ålagda cheferna för respektive inspektion. Det innebär att cheferna för Luftfartsinspektionen Sjöfartinspektionen och Järnvägsinspektionen ansvarar för och beslutar i sådana frågor om undersökning av olyckor som ankommer på respektive trafikverk. Dessa inspektioner utför därmed själva, eller låter utföra, haveriutredningar i den utsträckning uppgiften inte ankommer på Haverikommissionen.

Därmed inställer sig frågan om även en vägtrafikinspektion bör ha samma uppgifter inom vägtrafikområdet. Vad som talar emot en sådan lösning är att en sådan verksamhet är mycket resurskrävande. Med givna ramar skulle de resurser som behövs för andra angelägna uppgifter i inspektionen därmed tas i anspråk för olycksutredningar. Vidare pågår redan i dag med stöd av de beslut av statsmakterna och förordningen (1997:652) med instruktion för Vägverket ett etablerat trafiksäkerhetsarbete inkluderande djupstudier av dödsolyckor i vägtrafiken inom Vägverket. Att flytta

dessa uppgifter till en liten nybildad inspektion skulle inte bidra till att utveckla de nya former för trafiksäkerhetsarbetet som jag förutser måste tillskapas för att uppfylla statsmakernas mål om att bringa ned antalet dödade och svårt skadade människor i vägtrafiken.

Det är viktigt att inspektionen kan utföra den granskning som krävs för att de som utövar verksamhet på vägtrafikområdet skall utforma sina system så att de blir så goda som möjligt från trafiksäkerhetssynpunkt. Som jag tidigare framhållit skall inspektionen granska statliga och kommunala väghållare, transportföretag och fordonstillverkningsföretag så att dessa självständigt kvalitetssäkrar sina system för att öka säkerheten på våra vägar. Utöver dessa aktörer räknar jag med att det finns andra professionella systemutformare som i väsentlig mån kan påverka vägtransportssystemet och som därmed också skall granskas av inspektionen från utgångspunkten att åstadkomma en säker vägtrafik. Dessutom anser jag att det är viktigt att inspektionen samarbetar med andra myndigheter och inspektioner som bedriver tillsyn som har betydelse för säkerheten på vägarna. För att dessa angelägna uppgifter skall kunna utföras med full kraft är det viktigt att kritiskt värdera om inspektionen skall utföra de olycksundersökningar m.m. som är i fråga. Det arbetssätt som inspektionen kommer att få i övrigt fordrar nämligen inte att inspektionen utför olycksundersökningar. Av de skäl som jag redovisat framgår att jag anser att inspektionen inte skall ha denna uppgift för närvarande.

Den fråga som ställs i kommittédirektiven (Dir 2001:68 s. 41) gäller om olycksundersökningar i Vägverkets regi skulle kunna bli effektivare och ge ett bättre bedömningsunderlag om lagen (1990:712) om undersökning av olyckor vore tillämplig. Hittills har dock inte verksamheten med djupstudier eller den nya metod för olycksfallsanalyser som håller på att etableras krävt något ytterligare regelverk. Tvärtom har de aktörer som Vägverket uppmanat att delta i arbetet bidragit med stort intresse och aktivt engagemang. Det kan inte uteslutas att svårigheter uppstår om kraven på dessa aktörer skärps ytterligare. Jag anser dock att tiden, och de erfarenheter som kan vinnas av det nya arbetssättet, får utvisa om det finns ett behov av att göra lagen om undersökning av olyckor tillämplig på verksamheten.

### 3.3 Organisation

#### 3.3.1 En samlad transportinspektion

Jag anser att regeringen bör pröva om Vägtrafikinspektionen kan ingå i en större organisation tillsammans med övriga inspektioner. Jag tycker att det finns både verksamhetsskäl, rekryteringsskäl och ekonomiska skäl för att på sikt tillämpa en sådan ordning.

I mitt delbetänkande förs ett resonemang kring hur man lämpligast organiserar en vägtrafikinspektion. Kravet på oberoende, möjligheten att bedriva en effektiv verksamhet samt strävan att hitta en statsfinansiellt försvarbar lösning har varit mina utgångspunkter. Med dessa utgångspunkter har jag svårt att i dagsläget förorda en självständig fristående vägtrafikinspektion. Jag anser dock att regeringen bör pröva om Vägtrafikinspektionen kan ingå i en större organisation tillsammans med övriga inspektioner. Jag tycker att det finns både verksamhetsskäl, rekryteringsskäl och ekonomiska skäl att tillämpa en sådan ordning.

Nollvisionen som långsiktigt mål gäller alla transportslag och ur ett medborgerligt perspektiv får det inte vara skillnad i hur de olika professionella systemutformarna förhåller sig till människors liv och hälsa. I ett samordnat transportsystem måste alla transportslag konkurrera på lika villkor också med avseende på säkerhet. En gemensam säkerhetsmyndighet för alla transportslag kommer att kunna spela en viktig roll i harmoniseringen av säkerhetsfilosofier och säkerhetskulturer inom de olika transportslagen.

De olika transportslagen är till struktur och utformning mycket olika. Naturligt har det därför också utvecklats specialistkompetens inom respektive transportslag. Inspektionskommittén (SOU 1996:82) såg i och för sig frågor som inspektions- och utredningsmetodik, tillsyn och egenkontroll samt riskvärdering och analysmetoder som gemensamma mellan de olika inspektionerna, men att dessa frågor bättre kunde hanteras i de nätverk mellan inspektionerna som finns. Jag delar inte den uppfattningen. Jag anser att dessa typer av frågor måste bli huvudfrågor för den framtida inspektionsverksamheten och därför bör samlas i en gemensam inspektion. Förutom möjligheten till stordriftsfördelar kommer en gemensam inspektion ha bättre förutsättningar att

rekrytera kompetent personal på alla nivåer i organisationen än vad som är fallet med allt för små myndigheter.

### 3.3.2 En oberoende vägtrafikinspektionen inom ramen för Vägverket

Riksdag och regering har tydligt markerat angelägenheten av att snabbt inrätta en vägtrafikinspektion. För att möjliggöra detta föreslår jag att Vägtrafikinspektionen inrättas som en självständig enhet inom ramen för Vägverkets organisation. Jag föreslår vidare att inspektionens självständiga roll i Vägverket tydligt markeras. Mina förslag är därför att:

- chefen för Vägtrafikinspektionen tillsätts av regeringen efter anmälan av styrelsens ordförande och att anställningen som chef får tidsbegränsas,
- andra anställningar vid inspektionen beslutas av Vägverket,
- chefen för inspektionen lyder direkt under Vägverkets styrelse,
- chefen för inspektionen ansvarar för och leder den löpande verksamheten inom sitt ansvarsområde,
- chefen för inspektionen i lämplig utsträckning får delegera sin beslutsrätt till andra tjänstemän i inspektionen,
- styrelsen får överlåta till chefen för inspektionen att besluta föreskrifter som gäller arbetsuppgifterna inom hennes eller hans ansvarsområde.

Riksdag och regering har tydligt markerat angelägenheten av att snabbt inrätta någon form av trafikinspektion. För att möjliggöra detta anser jag att Vägtrafikinspektionen, i likhet med de övriga inspektionerna på trafikområdet, inrättas som en självständig enhet inom ramen för verkets organisation. Det kan därmed finnas en risk att medborgarna, intresseorganisationer, andra systemutformare och massmedia kan komma att ifrågasätta inspektionens oberoende. Mina förslag skall syfta till att inspektionens oberoende säkras.



*Förordning (1997:652) med instruktion för Vägverket*

I förordningen (1997:652) med instruktion för Vägverket (instruktionen) är bestämt bl.a. att Vägverket har ett samlat ansvar för hela vägtransportssystemet och skall verka för att de transportpolitiska målen uppnås (1 §). Vägverket skall enligt 2 § instruktionen särskilt verka för att vägtransportssystemet anpassas och utformas utifrån högt ställda krav på miljö och trafiksäkerhet, och för att yrkestrafiken skall bli trafiksäker. I 4 § instruktionen sägs slutligen att Vägverket ansvarar för en nationell och regional samordning av trafiksäkerhetsarbetet på väg.

Den sistnämnda bestämmelsen i sin nuvarande lydelse är ny och trädde i kraft den 1 mars 2002 (SFS 2002:21).

Av 11 § instruktionen framgår att Vägverket leds av en styrelse, att generaldirektören under styrelsen är chef för Vägverket och att denne ansvarar för och leder den löpande verksamheten enligt styrelsens direktiv och riktlinjer. Styrelsen får enligt 14 § instruktionen överlåta till generaldirektören att besluta föreskrifter. Detta gäller dock enligt samma bestämmelse inte föreskrifter som har principiell betydelse eller annars är av större vikt. Av 16 § instruktionen framgår vidare att Vägverket i de flesta avseenden självt bestämmer sin organisation. Som undantag härifrån kan nämnas att det för yrkestrafikfrågor skall finnas en rådgivande delegation.

I Vägverkets instruktion finns i dag inga särskilda regler om hur generaldirektören för Vägverket utses och för vilken tid denne skall utses. Inte heller finns regler om generaldirektörens möjligheter att delegera sin beslutsrätt till andra tjänstemän i verket. Som följer av 10 § instruktionen skall dock Verksförordningen (1995:1322) tillämpas på Vägverket vad avser bl.a. anställning av myndighetens chef. Enligt 32 § verksförordningen anställs således myndighetens chef genom beslut av regeringen. Andra anställningar beslutas av myndigheten.

När det gäller Vägverkets ansvar och uppgifter har Vägverkets roll i säkerhetsarbetet i vägtrafiken tydligt framhållits i instruktionen.

Den utveckling som statsmakterna vill ha till stånd är således förberedd på det sättet att Vägverkets sektorsansvar på trafiksäkerhetsområdet markerats i instruktionen. När det gäller möjligheterna att inrätta en vägtrafikinspektion med en oberoende

ställning så måste dock instruktionen på flera punkter anpassas till en sådan ambition.

#### *En självständig enhet inom Vägverkets organisation*

Som framhållits i kommittédirektiven (Dir. 2001:68 s. 39) har regeringen en strävan att effektivisera statens verksamhet. Det borde därför, enligt direktiven, prövas om Vägtrafikinspektionens uppgifter kan inordnas i en redan befintlig myndighet med bibehållen trovärdighet för inspektionens oberoende. Som framgått är det min uppfattning att Vägtrafikinspektionen tills vidare skall utgöra en självständig enhet inom ramen för Vägverkets organisation. En för alla trafikslag gemensam trafikinspektion är dock som jag flera gånger understrukit mitt långsiktiga huvudalternativ.

Vare sig i verksförordningen eller i instruktionen finns något hinder mot att inrätta en vägtrafikinspektion inom ramen för Vägverkets organisation. Huvudsakligen gäller att Vägverket självt bestämmer sin egen organisation. Trots att Vägtrafikinspektionen inte skall vara en egen myndighet utan en enhet inom Vägverket bör inspektionens status och betydelse i verksorganisationen markeras i instruktionen. Efter förebild från instruktionerna för de inspektioner som finns för övriga transportslag bör alltså uttryckligen framgå att det inom Vägverket finns en Vägtrafikinspektion och de andra enheter verket bestämmer. Det kan anmärkas att i ytterligare två hänseenden bestämmer Vägverket inte självt sin egen organisation. För Vägverkets regionala förvaltning skall således finnas det antal regioner som Vägverket bestämmer. För yrkestrafikfrågor skall också finnas en rådgivande delegation som bistår Vägverket i frågor om yrkestrafik.

#### *Anställningen som chef vid Vägtrafikinspektionen*

För att säkerställa en tillräcklig grad av självständighet, och därmed oberoende av Vägverket, skall chefen för Vägtrafikinspektionen utses av regeringen. Det kan, efter förebild i de instruktioner som finns för andra transportslag, övervägas om anställning bör ske efter anmälan av generaldirektören. En alternativ ordning som kan bidra till att gagna Vägtrafikinspektionens oberoende är att

anmälan görs av styrelsen eller av styrelsens ordförande. Jag anser att den sistnämnda ordningen är att föredra eftersom den är praktisk och samtidigt understryker Vägtrafikinspektionens oberoende ställning i förhållande till Vägverkets operativa ledning.

För av regeringen utsedda generaldirektörer i trafikverken gäller enligt respektive instruktion ofta att de anställs för en bestämd tid. För anställningen som chef för respektive inspektion förekommer i stället att anställningen får begränsas att gälla längst till och med en viss tidpunkt. För Vägtrafikinspektionens del anser jag att samma regler bör gälla i detta avseende, dvs. att anställningen som chef för Vägtrafikinspektionen får tidsbegränsas. Visserligen skulle en ovillkorlig tillsvidareanställning för inspektionschefen ytterligare betona inspektionens oberoende ställning. Det är dock inte i förhållande till regeringen, som alltså har utnämningmakten, som inspektionens oberoende behöver betonas. Det är i stället framförallt i förhållandet till de som är systemutformare inom vägtrafiken, som också tillsynen avser, som en oberoende ställning är av vikt. En möjlighet till tidsbegränsning skulle gagna inspektionens strävan att uppnå de mål som bör gälla för tillsynen inom vägtrafiksäkerhetsområdet. Här tänker jag särskilt på att inspektionens arbete skall ha som ett mål att främja trafiksäkerheten på våra vägar inom ramen för en effektiv användning av de resurser som ställs till inspektionens förfogande.

#### *Ansvar för och ledning av Vägtrafikinspektionens löpande verksamhet*

Av verksförordningen följer om en myndighets ledning att myndigheten leds av en chef, och att det vid myndigheten finns en styrelse (3 och 4 §§ verksförordningen). För Vägverkets del innehåller instruktionen undantag från dessa bestämmelser. I stället gäller att Vägverket leds av styrelsen som också ansvarar för myndighetens verksamhet. Generaldirektören är under styrelsen chef för Vägverket. Denne ansvarar för och leder den löpande verksamheten enligt styrelsens direktiv och riktlinjer. På liknande sätt är ansvarfördelningen ordnad inom Sjöfartsverket och Banverket. Chefen för en inspektion med en oberoende ställning bör naturligen ansvara för och leda den löpande verksamheten inom sitt verksamhetsområde. Det innebär att generaldirektörens ansvar för och ledning av den löpande verksamheten inte omfattar sådana delar av verksamheten som chefen för Vägtrafikinspek-

tionen har ansvaret för. En bestämmelse av denna innebörd föreslås i instruktionen.

#### *Chefens för Vägtrafikinspektionen möjlighet att delegera beslutsrätt*

För sådana ärenden som i och för sig faller inom myndighetschefens kompetensområde men som inte behöver avgöras av chefen gäller enligt 21 § andra stycket verksförordningen att de får avgöras av någon annan tjänsteman. Hur detta skall ske anges i arbetsordningen eller i särskilda beslut.

Den delegationsmöjlighet som anges i verksförordningen avser endast myndighetschef. Formellt åvilar ansvaret och beslutsrätten inom inspektionens verksamhetsområde dock chefen för Vägtrafikinspektionen i den mån det inte inkräktar på styrelsens ansvarsområde. En liten enhet av det slag som föreslås kommer att få en tämligen okomplicerad struktur. Det talar för att besluten i de mera betydelsefulla frågor som uppkommer inom inspektionens verksamhetsområde i många fall kommer att kunna fattas av inspektionens chef personligen. Inte desto mindre är det lämpligt att ha samma delegationsmöjlighet som finns inom inspektionerna vid övriga trafikverk. Det är således viktigt att ett effektivt ledarskap kan utövas och att inte inspektionens chef belastas med alla frågor. Det får dessutom förutsättas att inspektionen organiseras så att medarbetarna har nödvändig kompetens för att också fungera som beslutsfattare i vissa frågor. Jag föreslår därför en ny bestämmelse av innebörden att chefen för Vägtrafikinspektionen i lämplig utsträckning får delegera sin beslutsrätt till andra tjänstemän i inspektionen.

#### *Beslut om föreskrifter inom chefens för Vägtrafikinspektionen ansvarsområde*

Inspektioner för andra transportslag har till uppgift att fastställa säkerhetsnormer inom respektive trafikverks ansvarsområde. Någon motsvarande uppgift är inte avsett att Vägtrafikinspektionen skall ha nu. Utgångspunkten är att det finns en generell säkerhetslagstiftning inom vart och ett av övriga trafikslag som utgör en förutsättning för respektive inspektions beslut om säkerhetsföreskrifter. Sådan lagstiftning finns inte på

vägtrafikområdet. Vägverket får förutsättas ändå kunna behöva besluta föreskrifter som berör Vägtrafikinspektionens arbetsuppgifter. Styrelsen bör få överlåta till chefen för Vägtrafikinspektionen att besluta dessa föreskrifter. Undantag skall dock även i detta fall gälla för de föreskrifter som är av principiell betydelse eller annars är av större vikt. Vilket uppdrag som inspektionen har skall framgå av en bestämmelse i instruktionen.

#### *Ikraftträdande m.m.*

Frågan om när författningsförslagen kan träda i kraft lämnas här öppen.

Det kan synas lämpligt att i detta sammanhang föreslå ändringar i instruktionen för att bättre anpassa författningen till verksförordningen eller till instruktioner som gäller för andra trafikslag. Det ligger dock utanför det uppdrag som jag fått genom kommittédirektiven att företa en sådan översyn. Dessutom behöver inte likheterna med övriga inspektioner nu understrykas eftersom det är avsett att Vägtrafikinspektionen delvis skall ha en annan funktion jämfört med inspektionerna för andra trafikslag. Huvudsakligen redaktionella ändringar kan anstå till dess att det kan ske en mera systematisk översyn av exempelvis förhållandet mellan verksförordningen och instruktionen.

### **3.4 Lokalisering, kostnader och budget**

#### **3.4.1 Lokalisering av inspektionen**

<p>Jag föreslår att inspektionen lokaliseras till Borlänge. När det gäller de regionala inspektörerna föreslår jag att dessa knyts till Vägverkets regionkontor och stationeras på platser som innebär en god spridning över landet. Jag avser orter som Luleå, Umeå, Sundsvall, Gävle, Falun, Eskilstuna, Örebro, Stockholm, Jönköping, Linköping, Kalmar, Malmö, Helsingborg, Göteborg, Halmstad och Karlstad. Frågan om lokalisering kan få förnyad aktualitet om regeringen väljer att fortsätta utreda mitt förslag i delbetänkandet om att bilda en större inspektion bestående av alla inspektioner inom transportområdet.</p>
---

Trafikansvarsutredningen (SOU 2000:43) föreslog en organisationsform som byggde på ett nätverksorienterat arbetssätt med en geografisk spridning över hela landet och där huvudkontoret var förlagt till Stockholm. Jag tror att det finns en risk att en sådan lösning splittrar organisationen i allt för små enheter vilket skulle hämma organisationens effektivitet. Jag föreslår i stället att Vägtrafikinspektionens huvudkontor lokaliseras till Borlänge. I Borlänge har staten, under årens lopp, bidragit till att successivt bygga upp ett nationellt centrum för transporter och kommunikationer i Sverige och i detta sammanhang passar Vägtrafikinspektionen väl in. Dessutom kommer personalen på Vägtrafikinspektionens huvudkontor i första hand att rekryteras från Vägverkets huvudkontor i Borlänge. Från verksamhetssynpunkt förordar jag därför en lokalisering till Borlänge. Borlänge utgör dessutom tillsammans med Falun en gemensam arbetsmarknad och därmed har jag också tagit hänsyn till direktivens krav på att prioritera kommuner med särskilda omställningsproblem. Frågan om lokalisering kan dock få förnyad aktualitet om regeringen väljer att fortsätta utreda mitt förslag i delbetänkandet om att bilda en större inspektion bestående av alla inspektioner inom transportområdet. När det gäller de regionala inspektörerna föreslår jag att dessa knyts till Vägverkets regionkontor och stationeras på platser som innebär en god spridning över landet. Förslagsvis kan stationering ske på orter som Luleå, Umeå, Sundsvall, Gävle, Falun, Eskilstunda, Örebro, Stockholm, Jönköping, Linköping, Kalmar, Malmö, Helsingborg, Göteborg, Halmstad, Karlstad, Sundsvall, Gävle och Härnösand.

#### 3.4.2 Resursfrågor

Jag föreslår att inspektionens huvudkontor till en början bemannas 15 – 20 personer och under en övergångsperiod bemannas de regionala enheterna med 50 personer. Den årliga kostnaden för inspektionen beräknas till i storleksordningen 55 miljoner. Jag föreslår en anslagsfinansiering och att omprioriteringar sker inom ramen för Vägverkets anslag för Vaghållning och statsbidrag samt att de delar av polismyndigheternas budget som berör bilinspektörernas verksamhet förs över till Vägtrafikinspektionen. Vägtrafikinspektionen får en egen anslagspost och egna resultatmål i Vägverkets regleringsbrev.

Den besparing som blir konsekvensen av en ändrad inriktning av verksamheten uppgår årligen till ca 10–15 miljoner.

Jag anser att inspektionens huvudkontor bör bemannas med ca 20 personer, men där man kan förutse en successiv upptrappning från en grundbemanning med 15 personer med följande profil:

- 1 chef
- 2 administrativ personal (1 sekreterare, 1 ekonomiassistent)
- 1 verksamhetsutvecklare/planerare
- 1 jurist
- 5-6 experter (väg, fordon, människa, tätort, tung trafik, etc.)
- 3-5 utredare, projektledare
- 1-2 analytiker, statistiker
- 2 IT, register, information

Dessutom under en övergångsperiod, tillkommer 50 operativa inspektörer, således en neddragning från dagens bemanningsnivå på ca 77 bilinspektörer. Inspektörernas kompetens kommer till en början att vara fordonsteknisk men successivt kommer de att få en bredare tillsynskompetens. Jag förutsätter att dessa medarbetare behöver viss vidareutbildning internt inom Vägverket.

Med detta utgångsläge förutser jag följande ungefärliga kostnader i tkr i dagens penningvärde. En budget bygger på förutsättningen att inspektionen lokaliseras i anslutning till Vägverkets lokaler och att inspektionen köper administrativa tjänster av Vägverket.

	<b>15 personer</b>	<b>20 personer</b>	<b>50 regionala inspektörer</b>
Löner	10 000	14 000	22 000
Styrelse/arvoden	200	200	
Konsulter	500	500	
Resor	2 000	2 700	2 500
Kurser och konf.	500	800	1 000
Hyror	1 000	1 300	3 250
Avskrivningar	300	400	
Mask. och invent. direkt	100	150	
Telefon	250	300	
Ek system köpta tjänster	175	225	583
Pers.system-köpta tjänster	50	75	187
Övrigt	500	500	170
FOU	4 000	4 000	
Oförutsett	350	450	
<b>Summa</b>	<b>19 925</b>	<b>25 600</b>	<b>29 690</b>
Ombyggnader	1000	1 200	
Övriga omställningskostn.	500	700	

Finansieringen av inspektionens verksamhet bör ske genom en omfördelning inom ramen för utgiftsområdet Kommunikationer, transportpolitik och inom ramen för anslaget Vaghållning och statsbidrag. Samtidigt bör de medel som i dag finns inom ramen för polismyndigheternas budget och som berör bilinspektörernas verksamhet föras över till Vägtrafikinspektionen. Den årliga besparingen för statskassan som blir konsekvensen av en ändrad inriktning av verksamheten uppgår därmed till ca 10 – 15 miljoner kr.



## 4 Övriga konsekvenser

Utöver de ekonomiska och regionalpolitiska konsekvenser som finns redovisade i betänkandet hänvisar jag till den genomgång av konsekvenserna som gjorts i Trafikansvarsutredningen (SOU 2000:43 s. 137 ff).

## 5 Författningskommentar

### 5.1 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1997:652) med instruktion för Vägverket

#### *11 §*

Sista ledet i tredje stycket är nytt. Bestämmelser med likartad lydelse finns i 12 § förordningen (1988:78) med instruktion för Luftfartsverket (luftfartsverksinstruktionen) och i 10 § förordningen (1995:589) med instruktion för Sjöfartsverket (sjöfartsverksinstruktionen). Lydelsen i den föreslagna bestämmelsen har tillkommit med förebild i dessa. Det kan anmärkas att denna paragraf om Vägverkets ledning innefattar vissa undantag från föreskrifterna i verksförordningen (1995:1322). Ett sådant är att det är styrelsen och inte myndighetschefen som leder verket. Denna ordning är den vanliga för trafikverken. Att ansvaret för och ledningen av den löpande verksamheten i enlighet med förslaget delas mellan generaldirektören och chefen för Vägtrafikinspektionen påverkar således inte styrelsens ställning eller ansvar. Utredarens skäl för förslaget finns i avsnittet 3.3.2.

#### *14 §*

Det föreslagna tillägget i bestämmelsen innebär att styrelsen får en möjlighet att överlåta till chefen för Vägtrafikinspektionen att besluta föreskrifter som gäller hans eller hennes arbetsuppgifter. Vilket ansvarsområde chefen för inspektionen, och därmed inspektionen, har framgår av den nya 20 §. Vägtrafikinspektionen kommer inte att ha något eget bemyndigande i lag eller förordning att meddela föreskrifter. Situationen skiljer sig därmed från den som gäller för andra trafikinspektioner. För Järnvägsinspektionen gäller således enligt 15 § förordningen (1998:1392) med instruktion

för Banverket (banverksinstruktionen) att direktören för inspektionen skall ansvara för och besluta om vissa säkerhetsnormer som det ankommer på Banverket att besluta om. Vidare har styrelsen för Banverket enligt 12 § banverksinstruktionen inte möjlighet att besluta om föreskrifter som riktar sig till exempelvis enskilda om direktören för Järnvägsinspektionen har ansvaret för frågan enligt 15 §. Ett undantag från delegationsmöjligheten bör gälla för föreskrifter som har principiell betydelse eller annars är av större vikt. Tilläggas bör att en sådan ordning bedöms stå i samklang med det som är föreskrivet i 11 § förordningen (1997:652) med instruktion för Vägverket (vägverksinstruktionen) om att det är styrelsen som leder verket. Det kan erinras om att styrelsens ansvar härutöver regleras i 13 § 4 verksförordningen. Utredarens skäl för förslaget finns i avsnittet 3.3.2.

### *16 §*

Första ledet i paragrafen är nytt och bestämmelsen avser förutsättningarna för hur Vägverket skall organiseras. Generellt gäller genom 17 § verksförordningen att en myndighet bestämmer sin organisation. Av 16 § vägverksinstruktionen i förening med 10 § denna framgår dock att det för Vägverkets del bestämts två undantag från denna princip. Ett tredje undantag föreslås nu bli gällande och det innebär ett obligatorium att upprätta och behålla en Vägtrafikinspektion inom Vägverkets organisation. För övriga trafikverk gäller liknande villkor om att en inspektion skall finnas inom verket (5 § första stycket luftfartsverksinstruktionen, 5 § sjöfartsverksinstruktionen och 14 § första stycket banverksinstruktionen). Utredarens skäl för förslaget finns i avsnittet 3.3.2.

### *20 §*

Paragrafen är ny. Chefens för Vägtrafikinspektionen ansvar för och beslutsrätt i särskilda frågor regleras i en särskild paragraf i likhet med vad som gäller för övriga inspektioner (15 § luftfartsverksinstruktionen, 13 § sjöfartsverksinstruktionen och 15 § banverksinstruktionen). Det torde inte vara avsett att en sådan reglering innebär en inskränkning i det ansvar som åvilar styrelsen för myndighetens hela verksamhet. Någon motsvarighet i övrigt till

föreslagna regler finns inte i andra instruktioner. Skälen för förslagen finns till stor del i avsnitt 3.2 benämnt Vägtrafikinspektionens uppdrag. I avsnitt 3.2.2 redovisas utredarens skäl för förslaget i p. 1 och i avsnitt 3.2.1 finns skälen för p. 2. I avsnittet 3.2.3 redovisas motiven för p. 3 och i avsnittet 3.2.4 är bakgrunden till förslaget i p. 4 beskriven. Vägtrafikinspektionens ansvarsområde och uppgifter kommer att skilja sig från de som inspektioner inom andra transportsektorer har med stöd av särskild lagstiftning. Det är således inte föreslaget att chefen för Vägtrafikinspektionen skall ha ansvar för och besluta om undersökning av vägtrafikolyckor. Inte heller föreslås att chefen för Vägtrafikinspektionen skall besluta om säkerhetsnormer.

### 21 §

Paragrafen är ny. För övriga trafikverk är bestämt att generaldirektören och inspektionschefen får delegera sin beslutsrätt till andra tjänstemän i verket (27 § luftfartsverksinstruktionen, 26 § sjöfartsverksinstruktionen och 19 § andra stycket banverksinstruktionen). Härigenom är bestämt en något annorlunda ordning än den som är förutsatt genom 21 § verksförordningen. Ett viktigt drag i denna avvikelse från verksförordningen är att inspektionschefen likt myndighetschefen får en möjlighet att delegera beslutsrätten till andra tjänstemän i verket. En likartad bestämmelse är föreslagen här. Skillnaden är att delegationsmöjligheten inte omfattar en möjlighet att överlämna beslutsrätten till tjänstemän i verket utan endast till andra tjänstemän i inspektionen. Cheferna för inspektionerna torde dock inte ha anledning att tillämpa delegationsmöjligheten på något annat sätt. För Vägverkets generaldirektör kommer verksförordningens föreskrifter vad avser delegationsmöjligheten även fortsättningsvis att gälla. Utredarens skäl för förslaget finns i avsnittet 3.3.2.

### 22 §

Paragrafen är ny. Första ledet anknyter språkligt till lydelsen i 32 § verksförordningen. För övriga trafikverk är bestämt att anställning av chefen för respektive inspektion beslutas av regeringen efter anmälan av generaldirektören (31 § andra stycket luftfartsverksin-

struktionen, 30 § första stycket sjöfartsverksinstruktionen och 14 § tredje stycket banverksinstruktionen). Genom paragrafen kommer chefen för Vägtrafikinspektionen att utses av regeringen efter anmälan av ordföranden i Vägverkets styrelse. I likhet med vad som gäller för övriga inspektionschefer får anställningen tidsbegränsas (jfr. ovan anförda lagrum).

Övriga anställningar kommer i likhet med vad som gäller vid exempelvis Sjöfartsverket att beslutas av verket (30 § andra stycket sjöfartsverksinstruktionen). Här kan anmärkas att enligt 8 § verksförordningen är det endast myndighetens chef som ansvarar för myndighetens arbetsgivarpolitik. Generaldirektören vid Vägverket kommer i likhet med generaldirektören vid Banverket att utses med stöd av verksförordningen medan respektive inspektionschef inom dessa verk utses med stöd av respektive instruktion. Utredarens skäl för förslaget finns i avsnittet 3.3.2.

# Kommittédirektiv

Organisation av trafiksäkerhetsarbetet,  
vägtrafikinspektionen m.m. (N 2001:16)

Dir.  
2001:68

---

Beslut vid regeringssammanträde den 4 oktober 2001.

## Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare tillkallas med uppgift att närmare granska förutsättningarna för tillskapandet av en vägtrafikinspektion. Utredaren skall bl.a. utförligt analysera huruvida en inspektion skall vara en egen myndighet, integreras i Vägverkets ordinarie organisation eller integreras i någon annan befintlig statlig myndighet. Vidare skall utredaren beräkna kostnaderna för inrättandet och driften av en vägtrafikinspektion.

Vägtrafikinspektionens huvuduppgift skall vara att ansvara för undersökningar av de vägtrafikolyckor där någon person har dödats kommer till stånd. Inspektionen skall vidare ansvara för att andra angelägna undersökningar och analyser av vägtrafikolyckor där människor inte har dödats genomförs, verka för ett effektivt trafiksäkerhetsarbete med utgångspunkt i gällande principer, mål och föreskrifter samt initiera och följa forsknings- och utvecklingsverksamhet på vägtrafiksäkerhetsområdet. Inspektionen skall bedriva sitt arbete i samverkan med de väghållare, transportföretag, fordonstillverkare och andra som utövar verksamhet som väsentligen påverkar vägtransportsystemets utformning. Utredaren skall även analysera vilka tillsynsuppgifter Vägverket i dag utför inom trafiksäkerhetsområdet och som skulle vara lämpliga att föra över till en vägtrafikinspektion. Utredaren skall vidare överväga om lagen (1990:712) om undersökning av olyckor bör göras tillämplig på vägtrafikinspektionens olycksundersökningar och i så fall föreslå de ändringar i lagen som behövs.

## Bakgrund

Riksdagen beslöt den 9 oktober 1997 att godkänna regeringens förslag till ny inriktning av säkerhetsarbetet i vägtransportsektorn (prop. 1996/97:137, bet. 1997/98:TU4, rskr. 1997/98:11). Kortfattat innebär inriktningen att det inte kan accepteras på lång sikt att människor dödas och skadas allvarligt i vägtrafiken. Enligt beslutet bör alla systemutformare, dvs. väghållare, transportföretag, fordonstillverkare och andra som utövar verksamhet som väsentligen påverkar vägtransportsystemet, ta ett större ansvar för att förebygga att människor inte dödas eller allvarligt skadas i vägtrafiken.

Våren 1999 tog regeringen fram ett program med elva punkter för ökad trafiksäkerhet (N1999/6878/TP). I programmet aktualiserades frågan om det borde tillsättas en utredning om systemutformarnas ansvar för säkerheten och inrättandet av en oberoende vägtrafikinspektion. Även riksdagen framförde under våren 1999 ett krav på en oberoende vägtrafikinspektion (bet. 1998/99:TU9, rskr. 1998/99:197).

Genom beslut den 1 juli 1999 bemyndigade regeringen chefen för Näringsdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppgift att göra en bred översyn av samhällets och näringslivets ansvar för en säker vägtrafik. Utredaren skulle också lämna förslag till nya eller ändrade bestämmelser, sanktioner och kontrollsystem som utredningen gav upphov till. I uppdraget ingick vidare att utreda inrättandet av en för vägtrafiken fristående vägtrafikinspektion. Utredaren skulle lämna förslag till hur en sådan inspektion bör organiseras, vilka uppgifter och befogenheter den skall ha och hur den skall finansieras (dir. 1999:64).

Utredningen överlämnade i december 1999 en delrapport till regeringen. Slutbetänkandet Ett gemensamt ansvar för trafiksäkerheten (SOU 2000:43) överlämnades i april 2000. Slutbetänkandet har remissbehandlats. En sammanställning av remissyttrandena finns i ärende N1999/8626/TP.

## Utredningens förslag och remissbehandlingen

Utredningen föreslår bl.a. att en vägtrafikinspektion inrättas med huvuduppgift att granska och utvärdera arbetet med att skapa ett säkert vägtransportsystem och utgöra en kompetent dialogpartner

för systemutformarna. Utredningen har föreslagit att vägtrafikinspektionen bemannas med 20–30 personer och att kontor förläggs i Umeå, Borlänge, Stockholm, Göteborg och Lund. Ledningen för inspektionen bör enligt utredningen finnas i Stockholm.

De flesta remissinstanser är i huvudsak positiva till dessa förslag från utredningen.

## Vägtrafikinspektionens uppgifter

Vägtrafikinspektionens huvuduppgifter skall vara att:

1. när någon dödats i en vägtrafikolycka, ansvara för att denna undersöks i samverkan med de väghållare, transportföretag, fordonstillverkare eller andra som utövar verksamhet som väsentligen påverkar vägtransportsystemets utformning och som är berörda av olyckan,
2. ansvara för att angelägna undersökningar och analyser av andra vägtrafikolyckor där människor inte har dödats genomförs,
3. med utgångspunkt i olycksundersökningar och i dialog med väghållare, transportföretag, fordonstillverkare och andra som utövar verksamhet som väsentligen påverkar vägtransportsystemet verka för ett effektivt trafiksäkerhetsarbete, enligt gällande principer, mål och föreskrifter,
4. initiera forsknings- och utvecklingsverksamhet på vägtrafiksäkerhetsområdet, samt
5. följa internationell forskning och utveckling på vägtrafiksäkerhetsområdet.

## Uppdraget

En särskild utredare tillkallas med uppgift att utreda och utifrån ovannämnda huvuduppgifter föreslå preciserade arbetsuppgifter och organisation för en vägtrafikinspektion.

Regeringens strävan att effektivisera statens verksamhet innebär att det bör prövas om vägtrafikinspektionens uppgifter kan inordnas i en befintlig myndighet med bibehållen trovärdighet för dess oberoende. Utredaren skall därför analysera huruvida inspektionen skall vara en egen myndighet, integreras i Vägverkets ordinarie organisation eller integreras i någon annan befintlig statlig myndighet. Utredaren skall i denna del redovisa en



detaljerad analys av för- och nackdelarna med de olika organisationsformerna samt kostnader för verksamheten beroende på organisationsform.

Vid sina överväganden om tillsynsuppgifter skall utredaren samråda med Vägverket för att utröna vilka tillsynsuppgifter som utförs inom Vägverket i dag och som skulle kunna föras över till en vägtrafikinspektion. När det gäller vägtrafikinspektionens ansvar för utredningar av dödsolyckor skall utredaren samråda med företrädare för väghållarna, fordonsindustrin, åkerinäringen och andra som utövar verksamhet som väsentligen påverkar vägtransportsystemet om hur dessa utredningar bör bedrivas för att dess resultat skall påverka dessa aktörers kvalitetssäkringssystem.

Beträffande frågan om Vägtrafikinspektionens uppgifter skall utredaren samråda med utredningen, Tydligare och effektivare statlig tillsyn (dir. 2000:62).

Utredaren skall i sitt arbete beakta att vägtrafikinspektionens utvärderings- och granskningsverksamhet organiseras så att systemutformarna känner sig delaktiga i denna och att den bedrivs så att hög kompetens kan engageras för uppgiften.

Vid sina överväganden om vägtrafikinspektionens närmare uppgifter inom forskning och utveckling på vägtrafiksäkerhetsområdet skall utredaren samråda med berörda högskolor och andra forskningsinstitutioner för att analysera hur de kan samverka med inspektionen utifrån behovet av relevant forskning om vägtrafikens skadeverkningar.

Med utgångspunkt i sina överväganden skall utredaren vidare redovisa följande:

- ett förslag till detaljerade uppgifter för inspektionen,
- en budget för verksamheten, hur stor del av budgeten som i dag finansieras inom existerande myndigheters verksamhet, samt förslag till kompletterande finansiering,
- ett förslag om var myndigheten bör lokaliseras, och om utredaren drar slutsatsen att regionala enheter bör inrättas var dessa bör lokaliseras. Utredaren skall då prioritera de kommuner som omfattas av regeringens utfästelse om att lokalisera statlig verksamhet till kommuner med särskilda omställningsproblem.

Slutligen skall utredaren överväga om vägtrafikinspektionens olycksundersökningar skulle bli effektivare och ge bättre bedömningsunderlag om lagen (1990:712) om undersökning av olyckor vore tillämplig på undersökningarna. Om utredaren kommer fram till att så är fallet skall utredaren föreslå de ändringar i lagen som behövs.

### Redovisning av uppdraget

Frågan om en inspektion skall vara en egen myndighet, integreras i Vägverkets ordinarie organisation eller integreras i någon annan befintlig statlig myndighet samt en beräkning av kostnaderna för inrättandet och driften av en vägtrafikinspektion skall särredovisas i ett delbetänkande senast den 1 mars 2002. Med utgångspunkt i sina överväganden skall utredaren vidare redovisa förslag till detaljerade uppgifter, förslag till budget samt var myndigheten bör lokaliseras senast den 1 juni 2002.

(Näringsdepartementet)