

Till statsrådet och chefen för Näringsdepartementet

Genom beslut den 1 juli 1999 bemyndigade regeringen chefen för Näringsdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppgift att göra en bred översyn över 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. Utredaren skulle även utreda inrättandet av en för vägtrafiken fristående Vägtrafikinspektion och lämna förslag till hur en sådan inspektion bör organiseras samt vilka uppgifter och befogenheter den skall ha och hur den skall finansieras.

Med stöd av detta bemyndigande tillkallade departementschefen den 1 september 1999 såsom särskild utredare generaldirektör Hjalmar Strömberg.

Såsom experter förordnades den 6 oktober 1999 professor Claes Tingvall, direktören Dick Ivarsson samt administrative direktören Björn Hansson.

Till sekreterare förordnades den 21 september 1999 fil. kand. Matts-Åke Belin och den 5 oktober 1999 stabsdirektören Eva Berndtsson.

I arbetet med utredningen har även medverkat kommitté-assistenten Berit Jigvall och hovrättsfiskalen Olof Wetterqvist.

Utredningen har antagit namnet Trafikansvarsutredningen.

Utredningen överlämnar härmed betänkandet *Ett gemensamt ansvar för trafiksäkerheten* (SOU 2000:43). Särskilt yttrande har avgivits av experten Dick Ivarsson.

Utredningens arbete är härmed avslutat.

Stockholm i april 2000

Hjalmar Strömberg

Matts-Åke Belin

Eva Berndtsson

Innehåll

| | |
|---|-----------|
| Sammanfattning | 9 |
| Summary | 19 |
| Författningsförslag med kommentarer | 29 |
| 1 Förslag till lag om ansvar för säkerheten i vägtransportsystemet | 29 |
| 2 Förslag till förordning om ansvar för säkerheten i vägtransportsystemet | 36 |
| 3 Förslag till förordning om ändring i sekretessförordningen (1980:657) | 38 |
| 1 Uppdraget och arbetets uppläggning | 41 |
| 1.1 Uppdraget | 41 |
| 1.2 Arbetets uppläggning | 41 |
| 2 Bakgrund | 43 |
| 2.1 Trafikskadeutvecklingen i Sverige | 43 |
| 2.2 Viktiga utredningar och riksdagsbeslut tiden efter 1970 | 46 |
| 2.3 Utvecklingen av trafiksäkerhetsmål inom vägtransportsektorn..... | 53 |
| 3 Begreppet systemutformare | 57 |

| | | |
|----------|---|-----------|
| 4 | Samhällets och näringslivets ansvar för en säker vägtrafik..... | 61 |
| 4.1 | Samhällets ansvar för trafiksäkerheten | 61 |
| 4.1.1 | Samhällets ansvar utifrån gällande lagstiftning på vägtrafikområdet..... | 62 |
| 4.1.2 | Samhällets ansvar för målpuffyllelsen på trafiksäkerhetsområdet..... | 68 |
| 4.2 | Näringslivets ansvar för trafiksäkerheten | 70 |
| 4.2.1 | Skyldigheten att följa gällande lagstiftning på trafiksäkerhetsområdet..... | 70 |
| 4.2.2 | Ansvar inför konsumenten..... | 72 |
| 4.3 | Sammanfattande analys | 72 |
| 4.3.1 | Samhällets och näringslivets ansvar utifrån gällande lagstiftning på vägtrafikområdet | 72 |
| 4.3.2 | Samhällets och näringslivets ansvar för målpuffyllelsen på trafiksäkerhetsområdet | 73 |
| 5 | Säkerhetsansvar och utvecklingsfrågor inom andra samhällssektorer | 77 |
| 5.1 | Andra transportslag..... | 77 |
| 5.1.1 | Spårtrafik | 77 |
| 5.1.2 | Luftfart..... | 80 |
| 5.1.3 | Sjöfart | 82 |
| 5.2 | Arbetsmiljö | 84 |
| 5.3 | Sammanfattande analys | 87 |
| 6 | Produktsäkerhet m.m. | 91 |
| 6.1 | Produktsäkerhet | 91 |
| 6.1.1 | Produktansvar | 93 |
| 6.1.2 | Producentansvar..... | 93 |
| 6.2 | Sammanfattande analys | 94 |

| | | |
|----------|--|------------|
| 7 | Utvecklingsfrågor inom skolväsendet | 97 |
| 7.1 | Utgångspunkter..... | 97 |
| 7.2 | Sammanfattande analys | 100 |
| 8 | Överväganden och förslag..... | 103 |
| 8.1 | Ett annat synsätt..... | 103 |
| 8.2 | En lag om ansvar för säkerheten i vägtrafiken (vägtrafikansvarslagen)..... | 107 |
| 8.2.1 | Huvudprinciper | 108 |
| 8.2.2 | Ändamålet med lagstiftningen | 110 |
| 8.2.3 | Ansvar för säkerheten i vägtransportsystemet m.m. | 111 |
| 8.2.4 | Kvalitetssäkring m.m. | 114 |
| 8.2.5 | Tillsyn m.m. | 115 |
| 8.2.6 | Undersökning från säkerhetssynpunkt av vägtrafikolycka | 118 |
| 8.2.7 | Bemyndiganden | 125 |
| 8.3 | Forsknings- och utvecklingsverksamhet..... | 125 |
| 8.4 | En vägtrafikinspektion, dimensionering, lokalisering samt exempel på verksamhetsupplägg. | 126 |
| 8.4.1 | Tänkbart arbetsätt..... | 130 |
| 8.4.2 | Konkreta exempel..... | 131 |
| 9 | Konsekvenser av utredningens förslag | 137 |
| 9.1 | Budgetkonsekvenser | 137 |
| 9.2 | Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen.... | 138 |
| 9.3 | Konsekvenser för brottsligheten | 139 |
| 9.4 | Konsekvenser för småföretag | 139 |
| 9.5 | Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män..... | 140 |
| 9.6 | Övriga konsekvenser som utredningen har beaktat. | 140 |
| | Särskilt yttrande..... | 143 |
| | Bilagor | |
| | Kommittédirektiv | 147 |

Sammanfattning

Uppdraget

Huvuduppgiften har varit att göra en bred översyn över samhällets och näringslivets ansvar för en säker vägtrafik och lämna förslag till de nya eller ändrade bestämmelser, sanktioner och kontrollsystem som utredningen ger upphov till. I uppdraget ingick också att utreda inrättandet av en för vägtrafiken fristående vägtrafikinspektion och lämna förslag till hur en sådan inspektion bör organiseras, vilka uppgifter och befogenheter den skall ha samt till hur den skall finansieras.

Utredningen har antagit namnet Trafikansvarsutredningen.

Utredningens förslag

Systemutformarnas ansvar regleras i en lag

Den gällande lagstiftningen inom vägtransportsystemet, som i huvudsak ensidigt pekar ut individerna som ansvariga för trafikolyckor och trafikskador, bidrar enligt utredningens mening till en felaktig inställning till hur vi kan skapa trafiksäkerhet och motverkar trafiksäkerhetsarbetet. De som bygger upp trafiksystemet, exempelvis väghållare, fordonstillverkare och de som yrkesmässigt använder sig av systemet, har också ett betydande inflytande på trafiksäkerheten. För att åstadkomma ett säkert vägtransportsystem krävs en förändring så att systemutformarna, var och en och gemensamt, får ett klart uttalat ansvar och blir skyldiga att dimensionera vägtransportsystemet utifrån människans förut-

sättningar och därmed förhindra sådana dödsfall och allvarliga skadefall som går att förutse och förhindra. Trafikansvarsutredningen föreslår mot denna bakgrund att riksdagens principbeslut om Nollvisionen och systemutformarnas ansvar för säkerheten i vägtrafiken lagregleras.

Systemutformarna skall bedriva ett systematiskt kvalitetsarbete på trafiksäkerhetsområdet

Inom ramen för ett modernt kvalitetssäkringsarbete är det grundläggande att ha vetskap om var problemen finns inom verksamhetsområdet, lösa dessa, dra lärdom av det inträffade och förhindra att problemen uppstår på nytt. Enligt lagförslaget åläggs därför systemutformarna att bedriva ett systematiskt kvalitetsarbete i syfte att förbättra trafiksäkerheten.

Om det inträffar en allvarlig skada är det från säkerhetssynpunkt angeläget att orsakerna klarläggs så att liknande olyckor eller tillbud kan undvikas i framtiden. Utredningen föreslår därför att systemutformarna som ett led i kvalitetssäkringsarbetet åläggs att undersöka dödsolyckor och redovisa de åtgärder som kan vidtas för att förhindra en återupprepning.

En vägtrafikinspektion inrättas

Lagförslaget har karaktären av en s.k. ramlag. Det behövs en särskild instans med uppgift att förtydliga och följa upp genomförandet av lagens intentioner och stärka förutsättningarna för en säker vägtrafik. Trafikansvarsutredningen föreslår därför att en särskild tillsynsmyndighet, Vägtrafikinspektionen, inrättas med uppgift att säkerställa ändamålet med den nya lagen.

Vägtrafikinspektionens uppgift är att:

- bedriva generell och specifik utvärderings- och granskningsverksamhet och skapa en dialog med systemutformarna,

- verka för att systemutformarna genomför olycksundersökningar med hög kvalitet och vidta adekvata och verkningsfulla åtgärder,
- utforma regler för kvalitetssäkringssystem för trafiksäkerhet, samt att
- initiera forsknings- och utvecklingsverksamhet som har anknytning till inspektionens roll som fristående granskare och utvärderare.

Utredningen är av den uppfattningen att en effektiv utvärderings- och granskningsverksamhet kan bedrivas med relativt begränsade resurser, 20–30 personer. Förutsättningen är att personalen har en hög och allsidig kompetens, att verksamheten bedrivs öppet och i dialog med systemutformarna, i samverkan med andra tillsynsmyndigheter och att möjligheten att ta in både nationella och internationella experter utnyttjas.

En fråga som utredningen har haft att ta ställning till är om inspektionen, vid upptäckt av fel och brister skall ha möjlighet att förelägga systemutformarna att vidta olika åtgärder, med eller utan vite, eller att förbjuda viss verksamhet. Det finns argument som talar både för och emot att utrusta inspektionen med dessa verktyg. Utredningen väljer dock att föreslå att inspektionen inte skall förses med mandat att tillgripa några tvångsåtgärder. Detta ställningstagande bygger på följande bedömning.

- Det ansvar som utredningen föreslår är helt nytt och vi kan därför inte uttala oss om hur systemutformarna kommer att leva upp till detta.
- Om inspektionen skulle ges möjligheten att förelägga systemutformarna att vidta olika åtgärder eller att förbjuda viss verksamhet är det svårt att påstå att inspektionen inte själv är en systemutformare.

Vägtrafikinspektionen bör vidare vara en myndighet som utnyttjar den moderna teknikens alla möjligheter. Utredningen förordar därför att den tillämpar ett effektivt nätverksorienterat arbetssätt, med en geografisk spridning men med en gemensam målsättning.

Ett nätverksorienterat arbetssätt ökar möjligheterna för rekrytering av personal med hög och allsidig kompetens, samt för att skapa goda kontakter med högskola och universitet. En geografisk spridning ger möjlighet att relativt enkelt möta systemutformarna där de befinner sig.

Utredningen föreslår därför att Vägtrafikinspektionen skall ha kontor i Umeå, Borlänge, Stockholm, Göteborg och Lund. Varje kontor, utom huvudkontoret, bör bemannas med i storleksordningen 4–5 personer.

Stockholmskontoret bör utgöra nod i nätverksorganisationen och ledningen för inspektionen föreslås lokaliseras dit. Därigenom möjliggörs goda kontakter med övriga kontor och många av de viktigaste systemutformarna. Stockholmskontoret föreslås bemannas med ca 9–10 personer. Om andra skäl talar för en alternativ lokalisering av ledningen ser dock utredningen inget absolut hinder för detta.

Utgångspunkter för utredningen

Trafikskadeutvecklingen

Fram till i början av 1970-talet följde trafikskadeutvecklingen biltrafikens utveckling, d.v.s. den ökade biltrafiken gav ett ökat antal dödade och skadade. I början av 1970-talet bröts sambandet mellan ökad trafik och ett ökat antal dödade i trafiken och vi fick en nedåtgående trend i antalet dödade och svårt skadade. Under 1980-talet stagnerade minskningen av antalet dödade och svårt skadade. I slutet på perioden skedde till och med en uppgång av antalet dödade. Under 1990-talets första hälft sjönk antalet dödade och svårt skadade i trafiken återigen. Situationen under 1990-talets senare hälft till dags datum är dock mycket oroande. Antalet dödade och svårt skadade i trafiken minskar inte i den takt som förutsätts enligt trafiksäkerhetsmålen. Tvärtom tenderar antalet dödade att öka.

Trots den långsiktigt positiva skadeutvecklingen är risken att dödas i vägtransportsystemet väsentligt högre än inom de andra transportslagen.

Trafiksäkerhetsproblemets politiska uppmärksamhet

Trafiksäkerhet har de senaste decennierna behandlats i ett flertal olika utredningar, propositioner och riksdagsbeslut. År 1982 fastställde riksdagen för första gången mål för trafikskadeutvecklingen. I oktober 1997 beslutade riksdagen att det långsiktiga målet för trafiksäkerheten skall vara att ingen skall dödas eller skadas allvarligt till följd av trafikolyckor i vägtransportsystemet (Nollvisionen) samt att vägtransportsystemets utformning och funktion anpassas till de krav som följer av detta. I juni 1998 ställde sig riksdagen bakom regeringens förslag att Nollvisionen skall gälla som ett långsiktigt mål inte bara för vägtrafiken, utan för alla trafikslag. I samband därmed godkände riksdagen också ett etappmål vilket för vägtrafikens del innebar att antalet personer som dödas till följd av vägtrafikolyckor skall minska med minst 50 % till år 2007 räknat från 1996 års nivå.

Nollvisionen – en viktig princip för utvecklingen av vägtransportsektorn

Lika lite som vi kan acceptera att människor dödas eller skadas allvarligt i arbetslivet eller i någon annan sektor i samhället kan vi acceptera att människor dödas eller skadas allvarligt i vägtrafiken. Nollvisionen som ett långsiktigt mål för säkerheten i transportsektorn är ett uttryck för att detta är ett viktigt förhållningssätt också för transportsektorns utveckling. Människans fysiska och psykiska förutsättningar måste därför sammantaget vara dimensionerande för utformningen av vägtransportsystemet. Vägtransportsystemet måste utformas så att alla, även unga och gamla och människor med funktionshinder, kan färdas säkert.

Utredningens analys

Samhällets och näringslivets ansvar för en säker vägtrafik

Trafikansvarsutredningen har med utgångspunkt i Nollvisionen analyserat brister i nuvarande lagstiftning avseende systemutformarnas ansvar för ett säkert vägtransportsystem.

Trafiksäkerheten som sådan är visserligen ett återkommande ämne i vägtrafiklagstiftningen, men det är ändå tveksamt om den – och ansvaret för den – kan antas vara det egentliga huvudsyftet med de olika regelverken. Flertalet av författningarna tjänar som rättesnöre för olika processer inom vägtransportsystemet, såsom exempelvis planering, byggnad och underhåll av väg, kontroll av fordon, administration och förvaltning av landets körkortssystem, fordonsregistrering samt etablering inom yrkestrafiknäringen, och lägger sin tonvikt på att reglera de olika administrativa förfarandena.

Att med stöd i dagens vägtrafikförfattningar specifikt peka ut vem eller vilka som har ansvar för trafiksäkerheten vid olika tillfällen låter sig därmed inte göras så lätt. Även om författningarna slår fast vem som skall göra vad i olika sammanhang, är det, som konstaterats, oftast helt andra processer än de trafiksäkerhetsrelaterade som avses. Trafiksäkerhetsansvaret ”hänger i luften”, och är svårt att ta till sig.

Produktsäkerhet

Produktsäkerhetslagen skall motverka att farliga varor och tjänster som tillhandahålls i näringsverksamhet och i fråga om varor i offentlig verksamhet orsakar person- eller egendomsskador. Näringsidkaren är skyldig att på förhand eliminera risk- och skadesituationer, men också att vidta olika åtgärder om en farlig produkt har lämnat produktionsledet och nått ut på marknaden. Myndigheterna har möjlighet till tvångsvisa ingrepp, men de önskvärda förändringarna bör så långt som möjlighet genomföras

på grundval av frivilliga åtaganden. Egenkontrollen har alltså fått en framskjuten roll.

Produktsäkerhetslagens tillämpningsområde är begränsat i förhållande till produktorienterad speciallagstiftning, men lagen kan tillämpas på specialreglerade varor och tjänster i den mån den lagstiftningen saknar motsvarande säkerhetsåtgärder. Utredningens svar på direktivens uppdrag att överväga om bl.a. säkerhetsbestämmelserna inom produktsäkerhetslagstiftningen går att applicera på vägtransportsystemet är att något sådant behov inte torde föreligga. I den mån speciallagstiftningen på området innehåller luckor avseende berörda varors och tjänsters säkerhet torde produktsäkerhetslagen träda in och täcka dessa.

Säkerhetsansvar inom andra sektorer i samhället

Trafikansvarsutredningen har också kartlagt säkerhetsbestämmelser inom andra transportslag och inom andra transportslag och i yrkeslivet.

Inom den spårbundna trafiken, luftfarten och sjöfarten kan Nollvisionen sägas vara etablerad sedan länge, om än inte formellt preciserad förrän genom riksdagens beslut i juni 1998. Inom dessa transportslag bedrivs 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. Ansvar för olika delverksamheter inom dessa sektorer är specificerat i betydande omfattning.

Nollvisionstanken finns även inom arbetsmiljöområdet, även om det inte är klart uttalat att ingen skall dödas eller skadas allvarligt till följd av olyckor i arbetet. Syftet är i stället att åstadkomma en successiv förbättring, genom att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet och även i övrigt uppnå en god arbetsmiljö. Sammantaget kan även inom detta område ansvaret för olika delmoment i den verksamhet som skall leda till bättre arbetsmiljö sägas vara noggrant specificerat.

Utvecklingsfrågor inom andra sektorer i samhället

Skolan har under 1990-talet gått från detaljstyrning till mål- och resultatstyrning, och det finns enligt utredningens bedömning viktiga erfarenheter från denna utveckling att dra lärdom av.

Skolan har enligt utredningens bedömning kommit långt i en utveckling mot en minskad detaljstyrning. I stället tillämpas ökad mål- och resultatstyrning i kombination med kvalitetssystem och egenkontroll. Utredningen föreslår att motsvarande principer skall tillämpas i utvecklingen av vägtransportsystemet.

Konsekvenser av utredningens förslag

Konsekvenser för trafiksäkerheten

De förslag som vi presenterar i denna utredning syftar ytterst till, att om än på sikt, eliminera de dödsfall och allvarliga personskador som kan uppstå i vägtransportsystemet. Det system vi föreslår liknar till stora delar dem som gäller inom andra transportslag och i arbetslivet. En hypotes skulle därför kunna vara att utvecklingen minst följer den som har skett inom arbetslivet, det vill säga en halvering av antalet dödade inom en tioårsperiod.

Budgetkonsekvenser

Den nya myndigheten, kvalitetssäkringen samt olycksundersökningarna kommer att innebära direkta kostnader för staten, kommunerna och näringslivet.

Kostnaderna för utredningens förslag uppskattas till 50–60 miljoner kronor per år. 30 miljoner kronor av dessa föreslås omfördelas inom statens utgiftsområde för kommunikationer.¹ 10 miljo-

¹ Utgiftsområde Kommunikationer, anslaget Väghållning och statsbidrag, delområde Förbättringar av miljö och trafiksäkerhet.

ner kronor (5+5) omfördelas från detta utgiftsområde och regleras i stat- och kommunförhandlingarna. Resterande 10–20 miljoner kronor per år belastar näringslivet och vissa statliga myndigheter.

Summary

Task

The principal task was to examine the responsibility on the part of the public and private sectors for safe road traffic. The Committee of Inquiry was also to propose new or revised regulations, sanctions and systems of inspection emanating from the outcome of the inquiry. Further, the Committee was to conduct an inquiry into the establishment of an independent road traffic inspectorate, including recommendations concerning how such a body should be organised, its tasks and powers of authority and how it should be financed.

The inquiry has taken the name: Committee of Inquiry into Road Traffic Responsibility.

Traffic injury trend

Up until the beginning of the 1970's, the trend in traffic injuries was directly related to developments in automobile traffic; i.e., more cars on the road led to an increase in traffic fatalities and injuries. At the beginning of the 70's, this trend was broken and even reversed. During the 80's, the reduction in the number of persons killed or seriously injured stood at a standstill, and towards the end of the decade, there was an increase in the number of fatalities. The first half of the 90's witnessed another decline in the number of persons killed or seriously injured in traffic. However, the situation in the latter half of the decade up until the present time is extremely disquieting. The number of deaths and

serious injuries in traffic is not decreasing at the pace stipulated in the goals in traffic policy (maximum 400 fatalities by the year 2000 and 250 by 2007). On the contrary, the number of traffic fatalities is tending to increase.

Despite the long-range positive trend in traffic injuries, the risk of being killed in the road transport system is substantially higher than in other modes of transport.

Political attention on the traffic safety problem

Traffic safety has been the subject of several different inquiries, government bills and parliamentary decisions over the past decades. 1982 was the first year in which goals were established by the Swedish Parliament concerning traffic injuries. In October 1997 Parliament decided that the long-term goal for traffic safety was no deaths or serious injuries as a result of traffic accidents in the road transport system ("Vision Zero") and that the design and performance of the road transport system was to be adapted to the demands emanating from this. In June 1998 Parliament supported the Government's proposal that "Vision Zero" was to apply as a long-range goal not only for road traffic, but for all modes of traffic. In connection with this, Parliament also approved an interim goal, which as far as road traffic was concerned, entailed that the number of persons killed as a result of a road traffic accident was to be reduced by 50% by the year 2007, calculated from the figures for 1996.

Public and private sector responsibility for safe road traffic

On the basis of "Vision Zero", the Committee of Inquiry into Road Traffic Responsibility has analysed the shortcomings in today's legislation concerning the system designers' responsibility for a safe road transport system.

Although traffic safety as such is a recurrent subject in road traffic legislation, it is still doubtful whether it – and the responsibility for it – can be assumed to be the actual main purpose of the different bodies of regulations. Several of the statutes serve as a guide for different processes within the road transport system, (such as the planning, construction and maintenance of roads, vehicle inspection, administration and maintenance of the national driving licence system, vehicle registration and establishment within the commercial traffic industry) and put their emphasis on regulating the different administrative procedures.

The system designer's responsibility concerning safety has not been made clear in the traffic legislation in force today.

Product safety

Regulations concerning product safety and product responsibility are intended to counteract any dangerous goods and services provided by business and industry from causing harm to people or property. The manufacturer essentially bears full responsibility for the safety of his products, and has an obligation not only to eliminate risks and potentially injurious situations beforehand, but also to undertake various counteractive measures even in those cases where a product has passed from production onto the market. The authorities can exercise coercive interference, but the desirable changes in behaviour on the part of a business or industrial enterprise should be implemented as far as possible on the basis of voluntary undertakings initiated by the company itself. Internal control has thus been assigned a prominent role.

The area of application of product safety legislation is limited compared with special product- oriented legislation. It can be ascertained that, to a large extent, special provisions do exist for the goods and services provided in the road transport system. Thus, it is not a question of applying the provisions in product safety legislation to the road transport system. On the other hand, product safety legislation ought to cover the possible gaps

concerning the safety of goods and services that can exist in special legislation.

Safety responsibility within other sectors of society

The Committee of Inquiry has also conducted a survey of the regulations concerning the safety of products and services that apply within other modes of transport as well as in the working environment.

Within railway traffic, aviation and shipping and navigation, it can be said that a "Vision Zero" has been well on the way for a long time, even if not expressed in the way formally decided by Parliament in June 1998. Long-term, systematic work on safety has been conducted within these modes of transport for quite some time, which is why the safety level is generally already quite high. Continued safety endeavours concentrate on maintaining and improving this level.

The "Vision Zero" idea also exists within the working environment area, even if it has not been clearly articulated that no one is to be killed or seriously injured as a result of an accident at work. Instead, the aim is to achieve steady improvement through providing action against accidents at work, promoting general well-being and otherwise attain a good working environment. On the whole, the responsibility for the different components in the activities intended to produce a better working environment can be said to have been carefully specified in this area as well.

Development issues within other sectors of society

During the 1990's, the educational system moved from detailed control to goal and result management, and in the opinion of the Committee, there is much of value to be learned from the experience gained through this development. The Committee has therefore chosen to illuminate the educational sector as well, not because it works specifically with safety and safety responsibility

issues, but rather because the Committee feels that the way in which this system is being run demonstrates an approach that is of interest for achieving a fast and steady improvement of the road transport system as well.

In the opinion of the Committee, the educational system has come a long way in the development process, which the Committee also recommends for the road transport system: substantially less detailed control, and in its place, goal and result management in combination with quality systems and internal control.

”Vision Zero” – an important principle in the development of the road transport sector

Just as we cannot accept people being killed or seriously injured at work or in any other sector of society, we cannot accept this happening in road traffic. ”Vision Zero”, which is a long-term goal with respect to safety in the transport sector, is nothing other than an expression of this important principle and an approach to the development of the transport sector. The physiological tolerance level of human beings in combination with actual human behaviour must therefore be the basic parameter in the overall design of the road traffic system. This means that the road transport system must be designed so that everyone, both young and old as well as physically disabled persons, can travel safely.

System designers’ responsibility to be regulated by law

Legislation within the road transport system, which puts the sole responsibility for traffic accidents and traffic injuries onto the individual, in all probability contributes to an erroneous outlook on how we can develop road safety, and is actually counteractive to traffic safety endeavours. Those who build up the traffic system,

such as road managers, vehicle manufacturers, those legislating rules and regulations and those who use the system professionally, also exert a considerable influence on road safety. In order to achieve a safe road transport system, there must be a change in our views concerning responsibility, to the extent that system designers are given a clearly defined responsibility for designing the road transport system on the basis of human capabilities, thereby preventing the occurrence of those cases of death and serious injury that are possible to predict and prevent. In light of this, the Committee proposes that the parliamentary decision based on the principle of "Vision Zero" and the responsibility of the system designers for safety in road traffic be regulated by law.

System designers be required to manage a systematic quality programme intended to improve road safety

According to the law proposal, requirements would be imposed on the system designers to manage a systematic quality programme for the purpose of improving road safety.

If a serious accident occurs, it is urgent from a safety perspective to clarify the causes so that similar accidents or mishaps can be avoided in the future. Within the framework of modern quality assurance systems, it is fundamental to know where the problems lie within the area of operation, solve them, and learn from the past and prevent the problems from arising again. The Committee recommends that the system designers themselves study fatal accidents and likewise present their own proposals about what should be done to prevent reoccurrence.

Recommendation for the establishment of a road traffic inspectorate

The law proposal is a so-called framework act. Thus, a special body is needed that would be commissioned to elucidate and follow up the implementation of the intention of the law, and reinforce the prerequisites for safe road traffic. This is to be accomplished through inducing the system designers to assume responsibility for steadily improving and upholding safe road traffic so that human life and health is not placed in jeopardy. The Committee recommends that a special supervisory authority, a road traffic inspectorate, be set up and commissioned to uphold the purpose of the new law.

The tasks of the road traffic inspectorate are:

- to carry out general and specific evaluations and inquiries
- to ensure that the system designers conduct accident inquiries of high standard and make decisions on undertaking adequate and effective measures.
- to draw up rules and regulations concerning requirements on a quality assurance system for road traffic safety
- to initiate a certain degree of research and development.

The Committee of Inquiry is of the opinion that only relatively limited resources, 20–30 people, would be needed to conduct effective evaluations and inquiries. This would be possible under the condition that those employed to do so were highly competent all rounders, and that these operations were carried out openly, through a dialogue with the system designers and in co-operation with other supervisory authorities, and that advantage be taken of the opportunity to engage both national and international expertise. The requirement on competence on the part of those employed is far more important than the size of the authority.

One question on which the Committee has had to take a stand is whether such an inspectorate would have the authority to order the system designers to undertake different measures with or without penalty, or otherwise forbid certain activities if

shortcoming were discovered in road traffic safety. There are arguments that both speak for and against providing the inspectorate with such an instrument of authority. The Committee chooses to propose however that the inspectorate should not be given a mandate entailing having coercive measures. This standpoint is based on the following assessment.

- pointing out responsibility through legislation, as the Committee is doing, is something entirely new, and we are therefore unable to comment on how the system designers will live up to this responsibility.
- if the inspectorate is given the power to order the system designers to undertake different measures or to forbid certain activities, it would be difficult to assert that the inspectorate is not in fact a system designer itself.

It is important to emphasise that it is the system designers who are responsible for remedial action in the face of deficiencies and shortcomings. This lies at the core of a modern quality programme.

The road traffic inspectorate should, moreover, be a public authority that uses the potential in modern technology to full advantage and develops an efficient work procedure based on a geographically spread network and a common goal.

A network-oriented manner of conducting work would provide the conditions for recruiting people with high, all-round competence, establishing good contact with universities and institutes of technology while making it relatively easy to interact with system designers in their current arena.

The Committee therefore proposes that the road traffic inspectorate should have offices in Umeå, Borlänge, Stockholm, Gothenburg and Lund. Apart from the head office, each branch office should have a staff of between four and five persons.

The Stockholm office should be the hub in the network organisation and it is proposed that the top inspectorate management be placed there. This would enable good contact with the other offices and many of the most important system designers.

It is proposed that the Stockholm office be comprised of about nine to ten people. If an alternative location for top management is advocated for other reasons, the Committee has no definite objection to this.

Impact on road traffic safety

The ultimate aim of the proposals we are presenting in this Inquiry is eventually to eliminate those deaths and serious injuries in the road transport system that system designers can predict and prevent. The system we are proposing is largely similar to those that apply in other modes of transport and in the working environment. Hence, a reasonable ambition could be that developments at least follow those that have occurred in the working world, i.e., a 50 % reduction in the number of persons killed within a ten-year period.

Economical effects

A new public authority, the requirement concerning accident inquiries as well as a quality assurance system will entail direct costs for the Government, municipal authorities and companies.

The Committee estimates that the cost of its proposals will amount to between SEK 50 and 60 million per year. Of this, SEK 30 million should be redistributed within the traffic safety budget and SEK 10 million (5+5) should be redistributed from traffic safety to state and local authority negotiations. The remaining SEK 10 to 20 million per year is a cost to be assumed by the private sector and certain national authorities.

Författningsförslag med kommentarer

1 Förslag till lag om ansvar för säkerheten i vägtransportsystemet

Tillämpningsområde m.m.

1 § Denna lag gäller ansvaret för säkerheten i vägtransportsystemet.

Lagens ändamål är att förebygga att människor dödas eller skadas allvarligt i vägtransportsystemet.

Kommentar: Det finns ansvarsregleringar som berör vägtransportsystemet även i andra författningar. Således regleras exempelvis frågor om trafikantens ansvar för trafik på väg och i terräng i trafikförordningen (1998:1276), föreskrifter om behörigheten att föra motorfordon finns i körkortslagen (1998:488, föreskrifter om fordons beskaffenhet och utrustning och kontroll av fordon finns i fordonskungörelsen (1972:595) och föreskrifter om yrkesmässig trafik finns i yrkestrafiklagen (1998:490). Den nu föreslagna lagen gäller dock specifikt systemutformarens ansvar för säkerheten i vägtransportsystemet.

2 § Med vägtransportsystem avses i denna lag det system som vägen och dess närliggande område bildar tillsammans med trafikanter, fordon och trafikreglering i samband med person- och godstransporter på väg.

Med systemutformare avses i denna lag den som yrkesmässigt påverkar vägtransportsystemet eller säkerheten för de personer som vistas i systemet.

Kommentar: I begreppet systemutformare inryms i vart fall den som yrkesmässigt ansvarar för eller genomför väghållning eller sådan trafik- och samhällsplanering, transportförsörjning, produktion, försäljning, övervakning, information, undervisning, vård och rehabilitering, eller annan verksamhet som i övrigt påverkar vägtransportsystemet eller säkerheten för de personer som vistas i systemet. Begreppet omfattar också den som yrkesmässigt använder vägtransportsystemet i egen eller annans verksamhet, eller planerar eller genomför utformning av miljön i omedelbar anslutning till vägområdet.

Med "yrkesmässigt" avses även den offentliga verksamheten. "Transportförsörjning" omfattar även upphandling av transporter.

Ansvar

3 § En systemutformare är ansvarig för säkerheten i vägtransportsystemet. Systemets utformning och funktion skall dimensioneras utifrån människans psykiska och fysiska förutsättningar.

Kommentar: Enligt 7 § räddningstjänstlagen (1986:1102) skall varje kommun bl.a. främja olycks- och skadeförebyggande verksamhet i kommunen. Enligt 2 c § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) skall hälso- och sjukvården arbeta för att förebygga ohälsa. Enligt 6 § förordningen (1994:1215) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m. skall byggnadsverk vara projekterade och utförda på ett sådant sätt att de inte innebär oacceptabel risk för olyckor vid användning eller drift, såsom halkning, fall, sammanstötning, brännskador, elektriska stötar eller skador av explosioner. De nu föreslagna 3 och 4 §§ kan i förhållande till de relaterade lagrummen synas vara dubbelreglering. Möjligen finns det fler sådana exempel. Det rör sig dock inte

om motstridiga, konkurrerande bestämmelser. Inte heller torde tillämpningen försvåras härigenom. Tvärtom tydliggörs ansvarsområdet genom den nu föreslagna bestämmelsen.

Dimensioneringsgrunden i andra meningen ger uttryck för att människan inte är felfri utan kan göra missbedömningar eller begå andra misstag samt att hon fysiskt sett bara har viss biologisk tolerans mot yttre våld.

4 § Den systemutformare vars åtgärd eller underlåtenhet får till följd att säkerheten i vägtransportsystemet brister, på ett sådant sätt att människor riskerar att dödas eller skadas allvarligt till följd av en vägtrafikolycka, ansvarar för att bristen avhjälpas.

När det gäller skydd mot ohälsa och olycksfall i arbete samt i sådana hänseenden i övrigt som huvudsakligen avser arbetsmiljön finns bestämmelser i arbetsmiljölagen (1977:1160).

Kommentar: Ansvaret att avhjälpa bristen får anses stå i proportion till verksamhetens betydelse för säkerheten och till vad som får anses skäligt mot bakgrund av ekonomiska och tekniska förutsättningar.

Kvalitetssäkring

5 § En systemutformare skall fortlöpande planera, följa upp och utveckla trafiksäkerhetskvaliteten i den egna verksamheten. Detta bör ske i samverkan med andra systemutformare.

Kommentar: Skyldigheten att skaffa sig erforderlig kunskap på området följer både av kvalitetssäkringsarbete och systemutformarens ansvar för säkerheten i vägtrafiken. Något särskilt stadgande i denna del erfordras därför inte. Omfattningen av skyldigheten får anses stå i proportion till verksamhetens betydelse för säkerheten.

Ett optimalt säkerhetsarbete bygger bl.a. på att insatserna samordnas och dubbelarbete undviks. En förutsättning för detta är

att systemutformarna så långt som möjligt samverkar med varandra.

Tillsyn

6 § Vägtrafikinspektionen utövar tillsyn över efterlevnaden av denna lag.

En systemutformare skall på begäran av Vägtrafikinspektionen lämna de uppgifter som krävs för att inspektionen skall kunna fullgöra sitt tillsynsarbete.

Kommentar: Uppgifter om enskilda affärs- eller driftförhållanden som genom den föreslagna tillsynsverksamheten kommer Vägtrafikinspektionen till del är inte med automatik skyddade av bestämmelserna i 8 kap 6 § sekretesslagen (1980:100). Eventuellt kan en komplettering av sekretessförordningen i detta avseende vara motiverad. Mot bakgrund av karaktären på de uppgifter som bedöms bli aktuella för granskning ser dock utredningen i dagsläget inte något akut behov av en sådan förändring.

Undersökning från säkerhetssynpunkt av vägtrafikolyckor

7 § En vägtrafikolycka som har medfört att någon dödats skall undersökas från säkerhetssynpunkt.

En systemutformare skall, om olyckan inte undersöks enligt lagen (1990:712) om undersökning av olyckor, ansvara för att undersökningen genomförs.

Kommentar: Med "vägtrafikolycka som medfört att någon dödats" avses en olycka då en eller flera personer avlidit direkt i anslutning till själva händelsen eller annars inom 30 dagar efter trafikolyckan, och dödsfallet har direkt samband med olyckan.

Systemutformarens olycksundersökning skall utgöra ett led i den kvalitetssäkring som anges i 5 §. Syftet med olycksunder-

sökningen är inte att fastställa skuld, utan att lära. Lärandet blir större om systemutformarna gör utredningen tillsammans, dessutom skapas förutsättning för ett effektivare trafiksäkerhetsarbete. Vikten av att samverka har tidigare kommenterats under 5 §.

8 § Syftet med en olycksundersökning skall vara att

1. ge systemutformaren underlag för beslut om åtgärder som kan förebygga en upprepning av händelsen eller att begränsa effekten av liknande händelser och

ge underlag för en bedömning av de insatser som samhällets räddningstjänst har gjort i samband med händelsen och för förbättringar av räddningstjänsten.

9 § Vägtrafikinspektionen skall förordna den eller de systemutformare som skall genomföra en olycksundersökning, samt samordna och utvärdera systemutformarnas olycksundersökningar.

Kommentar: I Vägtrafikinspektionens mandat att samordna systemutformarnas olycksundersökningar ingår att vid olyckslarm anvisa vilken systemutformare som skall utreda olyckan. Olika systemutformare kan vara berörda av en och samma olycka. Vägtrafikinspektionen skall i dessa fall utse den som systemutformarna emellan har huvudansvaret för att undersökningen genomförs. Inspektionen skall också bistå med erforderlig samordning mellan de berörda systemutformarna. Vägtrafikinspektionen svarar även för att undersökningar av upprepade olyckor av samma slag samordnas så långt som möjligt.

10 § Den systemutformare som har förordnats att genomföra en olycksundersökning har rätt att granska handlingar eller föremål som kan vara av betydelse för utredningen och att få tillträde till platsen för händelsen, samt till fordon som varit inblandade i olyckan.

Den som antas ha information av betydelse för utredningen är skyldig att lämna upplysningar till den systemutformare som genomför undersökningen.

Om undersökningen inte kan fullföljas på annat sätt får Vägtrafikinspektionen, efter framställning av den systemutformare som genomför undersökningen, begära att polismyndigheten lämnar den hjälp som behövs för undersökningen.

Kommentar: En systemutformare ansvarar för att olycksundersökningen genomförs, men kan engagera någon annan för själva genomförandet.

11 § Den som genomför en olycksundersökning får inte obehörigen röja vad han eller hon i sin verksamhet har fått veta om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden. Som obehörigt röjande anses inte att någon fullgör sådan uppgiftsskyldighet som följer av lag eller förordning.

Kommentar: Enligt 8 kap 6 § sekretesslagen (1980:100), 2 § sekretessförordningen (1980:657) och punkt 110 i bilagan till denna förordning gäller i dag sekretess i utredning enligt lagen (1990:712) om undersökning av olyckor och förordningen (1990:717) om undersökning av olyckor. Enligt 9 kap 4 § sekretesslagen och 3 § 6 p sekretessförordningen gäller sekretess också för uppgift som avser enskilds personliga och ekonomiska förhållanden i haveriundersökning som utförs av Vägverket.

Motsvarande förhållande bör gälla i olycksundersökning enligt den nu föreslagna lagen. Myndigheternas sekretessskyldighet regleras i sekretesslagen (1980:100). Många av systemutformarna utgör emellertid inte myndigheter och bör därför åläggas tystnadsplikt enligt vad som redovisas i förslaget.

För systemutformare som är myndighet föreslår vi att 3 § sekretessförordningen (1980:657) kompletteras med en ny punkt, se vidare nedan under delavsnitt 3.

Bemyndiganden

12 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter i de avseenden som anges i denna lag samt meddela föreskrifter om

1. att en undersökning enligt denna lag får genomföras också när det i annat fall än vad som sägs i 7 § är påkallat från säkerhets synpunkt och olyckan inte undersöks enligt lagen (1990:712) om undersökning av olyckor,

2. att kommunen i fråga om kommunal räddningstjänst skall underrätta Vägtrafikinspektionen om en olycka som skall undersökas enligt denna lag.

2 Förslag till förordning om ansvar för säkerheten i vägtransportsystemet

Undersökning från säkerhetssynpunkt av vägtrafikolyckor

1 § Kommunerna inom ramen för den kommunala räddningstjänsten samt polismyndigheterna skall i den utsträckning och på det sätt Vägtrafikinspektionen bestämmer, underrätta inspektionen om olycka som avses i 7 § första stycket lagen (0000:00) om ansvar för säkerheten i vägtransportsystemet.

2 § Vägtrafikinspektionen skall underrätta Statens haverikommission om olycka som anges i 7 § första stycket lagen (0000:00) om ansvar för säkerheten i vägtrafiktransportsystemet.

Vägtrafikinspektionen skall även se till att polismyndighet och andra berörda får kännedom om vem som undersöker olyckan.

3 § En systemutformare ansvarar för att undersökningen slutförs snarast, om möjligt inom 3 månader från dagen för olyckan, samt upprätta en rapport med redogörelse för undersökningen och utlåtande i de avseenden som anges i 8 § lagen (0000:00) om ansvar för säkerheten i vägtrafiktransportsystemet.

I rapporten skall inblandade personers namn inte anges. Rapporten skall inte heller utformas på sådant sätt att den ger upphov till en förmodan om skuld eller ansvar i samband med den utredda olyckan.

4 § En systemutformare som genomfört en undersökning enligt lagen (0000:00) om ansvar för säkerheten i vägtrafiktransportsystemet skall lämna kopia av rapporten till Vägtrafikinspektionen och till Vägverket.

5 § En systemutformare skall underrätta Vägtrafikinspektionen om sin inställning till de i rapporten föreslagna åtgärderna.

Kommentar: Den rapport som avses i 4 § innehåller de förslag till åtgärder som utredaren vid den tidpunkten finner skäligen att vidta. Systemutformaren måste ges rimlig tid att ta ställning till vilka åtgärder som sedan de facto kommer att vidtas. När sedan sådant ställningstagande föreligger skall systemutformaren informera Vägtrafikinspektionen om innehållet i detta.

Bemyndiganden

6 § Vägtrafikinspektionen får besluta att vägtrafikolycka som inte är av den art som avses i 7 § lagen (0000:00) om ansvar för säkerheten i vägtransportsystemet skall undersökas enligt lagen om det är påkallat från säkerhetssynpunkt och olyckan inte undersöks enligt lagen (1990:712) om undersökning av olyckor.

7 § Vägtrafikinspektionen får meddela ytterligare föreskrifter om

1. kvalitetssäkring av systemutformares verksamhet på trafik-säkerhetsområdet,
2. skyldighet för systemutformare att lämna uppgifter om verksamheten och sådan verksamhetsredovisning som behövs för inspektionens uppföljning och utvärdering av verksamheten på trafiksäkerhetsområdet, och
3. genomförandet av sådana undersökningar som avses i 7 § lagen (0000:00) om ansvar för säkerheten i vägtransportsystemet och 6 § denna förordning.

3 Förslag till förordning om ändring i sekretessförordningen (1980:657)

Nuvarande lydelse

3 § Sekretess gäller, i den utsträckning som anges i denna paragraf, i följande av myndighet utförda undersökningar, för uppgifter som avser en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden och som kan hänföras till den enskilde. Föreskrifterna i 9 kap. 4 § första stycket andra meningen och andra stycket sekretesslagen (1980:100) gäller, om inte en längre gående begränsning i sekretessen anges i det följande.

| <i>Myndigheter</i> | <i>Undersökning</i> | <i>Särskilda begränsningar i sekretessen</i> |
|--------------------|----------------------|--|
| --- | | |
| --- | | |
| 6. Vägverket | haveriundersökningar | |

Föreslagen lydelse

3 § Sekretess gäller, i den utsträckning som anges i denna paragraf, i följande av myndighet utförda undersökningar, för uppgifter som avser en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden och som kan hänföras till den enskilde. Föreskrifterna i 9 kap. 4 § första stycket andra meningen och andra stycket sekretesslagen (1980:100) gäller, om inte en längre gående begränsning i sekretessen anges i det följande.

*Myndigheter**Undersökning**Särskilda begränsningar i sekretessen*

6. Myndighet som genomför undersökning enligt lagen (0000:00) om ansvar för säkerheten i vägtransportssystemet.

olycksundersökningar enligt lagen (0000:00) om ansvar för säkerheten i vägtransportssystemet.

1 Uppdraget och arbetets uppläggning

1.1 Uppdraget

Enligt utredningens direktiv har uppdraget varit att göra en bred översyn av samhällets och näringslivets ansvar för en säker vägtrafik, och utifrån Nollvisionen lämna förslag till ny eller ändrad lagstiftning rörande detta ansvar samt till sanktionssystem och till hur efterlevnaden av lagstiftningen skall kunna följas upp. Utredningen har också haft i uppdrag att lämna förslag till hur en Vägtrafikinspektion bör vara organiserad samt vilka uppgifter och befogenheter som den skall ha och hur den skall finansieras.

Enligt direktiven kunde utredningen välja att redovisa frågan om en Vägtrafikinspektion i ett delbetänkande senast den 31 december 1999. Annars skall utredningens resultat i sin helhet redovisas senast den 1 maj 2000.

1.2 Arbetets uppläggning

I direktiven framgår att utredningsarbetet skall bedrivas i en öppen i dialog med många olika aktörer i samhället. Utredningen har därför inrättat en hemsida (www.trafikansvar.nu). Fortlöpande har material som tagits fram i utredningen publicerats på hemsidan, även sådant som endast har varit av preliminärt slag. Hemsidan har varit välbesökt, och har därmed fungerat väl som ett verktyg för att sprida information. Utredningen har även låtit genomföra tre seminarier där intressenterna har bjudits in. Utöver detta har utred-

ningen, både på eget och andras initiativ haft personliga kontakter med olika intressenter.

I grova drag delades utredningsarbetet in i följande tre steg.

Steg 1 – Kartläggning

Utredningen kartlade:

- hur trafiksäkerhetsarbetet historiskt har organiserats,
- hur säkerhets- och uppföljning/granskningsarbetet är organiserat i andra sektorer av samhället,
- gällande bestämmelser inom vägtrafiksektorn som har bäring på systemutformarnas ansvar,
- gällande säkerhetsbestämmelser inom andra sektorer i samhället.

Steget avslutades genom ett seminarium på Rosenbads Informationscenter, Stockholm, den 17 november 1999.

Steg 2 – Lägesrapport

Utifrån de reaktioner som utredningen fick på analysarbetet och sina första slutsatser lämnades en lägesrapport till regeringen den 13 december 1999. Lägesrapporten föredrogs och diskuterades på ett seminarium på Transportforum i Linköping den 13 januari 2000.

Steg 3 – Fördjupad analys och dialog

Under våren fördjupades analysen och dialogen kring grundförslagen från steg 2.

Steget avrundades med ett seminarium på Rosenbads Informationscenter, Stockholm, den 3 april 2000.

Sammantaget kan intresset för utredningen sägas ha varit stort. Bland annat har arbetet uppmärksammats både i radio och i större dagstidningar.

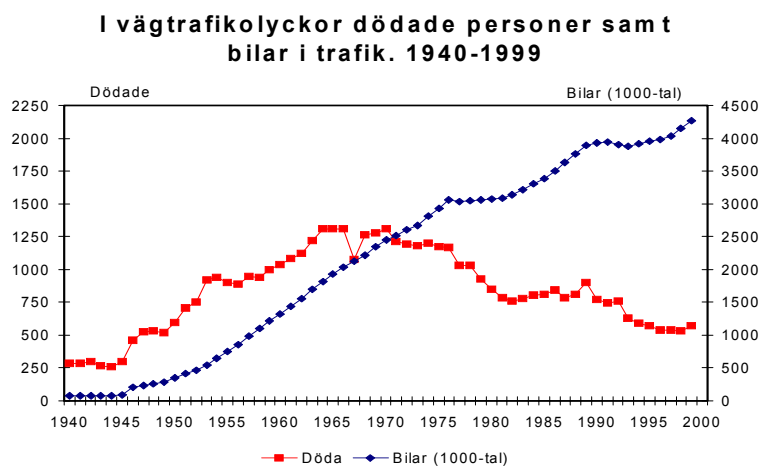
Detta betänkande har redovisats på hemsidan. Tillsammans med annat material som varit av intresse i utredningen kan det utgöra ett stöd för remissinstanserna. Hemsidan kommer att vara öppen till och med den 30 september 2000.

2 Bakgrund

2.1 Trafikskadeutvecklingen i Sverige

Trafikskadeutvecklingen i Sverige, baserad på polisrapporterade trafikolyckor, kan delas in i fem olika perioder:

- fram t.o.m. början av 1970-talet
- 1970-talet
- 1980-talet
- 1990-talets första hälft
- 1990-talets senare hälft.



Utvecklingen t.o.m. början av 1970-talet

Trafikskadeutvecklingen följde i princip biltrafikens utveckling, dvs. ju mer biltrafik desto fler dödade och skadade. 1965 och 1966 var de år då flest människor (1 313) dödades till följd av trafikolyckor.

Utvecklingen under 1970-talet

I början av 1970-talet bröts sambandet mellan ökad trafik och ökat antal dödade i trafiken. Samhällets trafiksäkerhetsarbete inriktades i stor utsträckning mot att åstadkomma ett trafiksäkert beteende.

Hastighetsgränser infördes, liksom krav på obligatorisk användning av bilbälte i framsätet. Antalet dödade och svårt¹ skadade minskade.

Utvecklingen under 1980-talet

Minskningen av antalet dödade och svårt skadade stagnerade. I slutet på 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. Samhällets trafiksäkerhetsprogram pekade på behovet av riktade trafiksäkerhetsåtgärder, både på det statliga och det kommunala vägnätet, samt av hastighetssänkningar.

Utvecklingen under 1990-talets första hälft

Antalet dödade och svårt skadade i trafiken sjönk kraftigt under 1990-talets första hälft, vilket kan förklaras av en radikal minsk-

¹ Begreppet ”svårt skadade” används genomgående i de polisrapporterade olyckorna. Begreppet ”allvarlig skada” kan beskrivas som en delmängd av antalet svårt skadade. (Jfr avsnitt 4, fotnot 1).

ning av trafiken. I synnerhet noteras en minskning av bilresande bland ungdomar, som är en högriskgrupp.

Utvecklingen under 1990-talets senare hälft

Antalet dödade och svårt skadade i trafiken, under 1990-talets senare hälft, minskade inte i den takt som förutsätts enligt trafik-säkerhetsmålen (högst 400 dödade år 2000 samt högst 250 dödade år 2007). Tvärtom tenderar antalet dödade att öka.

Sverige har, tillsammans med Storbritannien och Norge, det lägsta antal dödade per invånare i världen. Trots den långsiktigt positiva skadeutvecklingen och dagens skadesituation i förhållande till andra länder är risken att dödas i vägtransportssystemet väsentligt högre än inom de andra transportslagen.

| Transportmedel | Dödade per miljarder personkilometer² |
|------------------------|---|
| Moped | 90,4 |
| Motorcykel | 86,1 |
| Privatflyg | 59,3 |
| Fotgängare | 26,4 |
| Cykel | 17,4 |
| Personbil, förare | 4,3 |
| Personbil, passagerare | 3,1 |
| Buss, landsväg | 0,2 |
| Tåg | 0,1 |
| Flyg, linjefart | 0,0 |

² Källor: Vägverket (1995-99), Banverket 1995-1999) och Luftfartsverket (1995-1998). VTI och SIKA.

2.2 Viktiga utredningar och riksdagsbeslut tiden efter 1970

Trafiksäkerhet – problem och åtgärder Ds K 1980:6

1973 tillsattes en trafiksäkerhetsutredning med i huvudsak två uppgifter:

- att överväga åtgärder och planeringsformer i ett samlat trafiksäkerhetsarbete inom ramen för de resurser som totalt stod till förfogande.
- att överväga möjligheterna att ytterligare effektivisera organisationen och samordningen av verksamheten inom trafiksäkerhetsområdet.

Utredningen föreslog bland annat:

1. mål för trafiksäkerhetsarbetet
2. att ett råd skulle bildas med representanter för alla de olika myndigheter och organisationer som bedrev verksamheter som påverkar trafiksäkerheten och att
3. dåvarande Trafiksäkerhetsverket skulle utveckla sin planerings- och samordningsverksamhet och därmed fungera som en kansliresurs åt rådet.

Regeringens proposition 1981/82:81 om riktlinjer för det framtida trafiksäkerhetsarbetet, Trafikutskottets betänkanden TU 1981/82:19 och 26

Regeringen anslöt sig till Trafiksäkerhetsutredningens förslag till kvalitativa mål för trafiksäkerhetsarbetet. Däremot fanns inte behov av kvantitativt uttryckta mål. Regeringen anslöt sig också till Trafiksäkerhetsutredningens förslag till att tillskapa ett råd för samordning och planering och att för ändamålet utveckla Trafiksäkerhetsverkets verksamhet. Trafikutskottet hade inga invändningar mot regeringens förslag.

Trafikutskottets betänkande TU 1983/84:2 med anledning av motion 1982/83:1963

Med anledning av en motion om en sammanslagning av Vägverket och Trafiksäkerhetsverkets verksamhetsområden ansåg utskottet att en förutsättningslös utredning borde tillsättas för att studera ekonomiska och andra konsekvenser av en ökad samordning av trafiksäkerhetsarbetet.

Riksdagens revisorers rapport 1984/85:1

Riksdagens principbeslut om inrättande av ett råd för samordning och planering och om utvecklingen av Trafiksäkerhetsverkets verksamhet genomfördes inte. Därför beslutade riksdagens revisorer att granska fördelningen av ansvaret för vägtrafiksäkerheten. Riksdagens revisorer konstaterade i sin rapport att verksamheten inom trafiksäkerhetssektorn är mångfasetterad och rör många olika områden. Rapporten konstaterar att samordningsproblem fanns och att det var väsentligt att rådet snarast kom tillstånd.

Samordnad trafiksäkerhet, Ds K 1985:1

Mot bakgrund av Trafikutskottets betänkande och de problem som riksdagens revisorer hade konstaterat tillsattes 1984 en utredning i syfte att studera möjligheterna till en förbättrad samordning av trafiksäkerhetsarbetet. Med samordning avsågs en övergripande och långsiktig planering av samverkande åtgärder för att nå de mål som statsmakterna hade satt upp för trafiksäkerhetsarbetet. Ansvaret för denna samordning föreslogs ligga på någon av de befintliga centrala myndigheterna, Vägverket eller Trafiksäkerhetsverket. Valet föll på Trafiksäkerhetsverket. En förutsättning för detta var dock att Trafiksäkerhetsverket genomförde en kursändring som innebar att man ägnade större kraft skulle ägnas åt långsiktig planering av trafiksäkerhetsarbetet och mindre åt detaljgranskning och reglering.

Det framtida trafiksäkerhetsarbetet, SOU 1991:79

1990 tillsattes en utredning med uppgift att se över det offentliga trafiksäkerhetsarbetets inriktning och organisation. Utredningen föreslog 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. Utredningen konstaterade emellertid att en förutsättning för att den önskvärda utvecklingen skulle ske var en kraftfull styrning från den centrala politiska nivån mot de ansvariga organisationerna. 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.

Regeringens proposition 1992/93:2 om vissa organisatoriska frågor inom trafiksäkerhetsområdet, Trafikutskottets betänkande TU 1992/93: 4

1992 beslutade riksdagen att Trafiksäkerhetsverket skulle läggas ned vid utgången av det året 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 samhälleliga aktörer i vägtransportsektorn och att tydliggöra ansvaret för trafiksäkerheten. Av riksdagsbeslutet framgår att Vägverket, polisen och kommunerna skall anses vara huvudaktörer inom trafiksäkerhetsområdet.

Trafikpolisen mer än dubbelt bättre, SOU 1992:81

Polisens verksamhet behandlades inte nämnvärt i Trafiksäkerhetsutredningen utan togs i stället upp i den s.k. Trafikpolisutredningen. Denna konstaterade att trafikpolisverksamheten i flera avseenden hade kört fast i gamla fåror och att det saknades en klart uttalad övergripande målsättning för verksamheten. I utredningen presenterades därför flera olika förslag på åtgärder som enligt utredningen skulle kunna effektivisera trafikpolisverksamheten betydligt.

Regeringens proposition 1992/93:161 om trafiksäkerheten på vägarna inför 2000-talet, Trafikutskottets betänkande TU 1992/93:29

1993 bekräftade riksdagen ånyo sitt beslut från 1982 om målen för trafiksäkerhetsarbetet. I beslutet ställde sig riksdagen också bakom en vision om att ett samhälle med säker trafik skall förverkligas inför 2000-talet. I visionen står trafikanten i centrum. Myndigheterna har i första hand ansvaret för trafiksäkerhetsåtgärderna, medan den enskilde trafikanten har ansvaret för sitt beteende i trafiken. Myndigheter och trafikanter skapar i ömsesidig och förtroendefull samverkan en bättre trafiksäkerhet. Arbetet leder till att hos beslutsfattare och trafikanter skapas värderingar som innebär att bl.a. kraven på trafiksäkerhetshöjande åtgärder ökar. Insatserna på olika håll resulterar enligt visionen i att de av riksdagen åren 1982 och 1988 fastställda trafiksäkerhetsmålen – om en fortlöpande minskning av det totala antalet dödade och skadade i trafiken etc. – uppnås och att trafiksäkerhetsarbetets status ökar.

Regeringens proposition 1995/96:131 Vägverkets sektorsansvar inom vägtransportssystemet m.m., Trafikutskottets betänkande TU 1995/96:18

Våren 1996 beslutade riksdagen att Vägverket såsom statens företrädare på central nivå skall ha ett samlat ansvar, s.k. sektorsansvar, för hela vägtransportsystemets miljöpåverkan, trafiksäkerhet, tillgänglighet, framkomlighet och effektivitet samt för frågor som rör väginformatik, fordon, kollektivtrafik, handikappanpassning, yrkestrafik och tillämpad forsknings-, utvecklings- och demonstrationsverksamhet inom vägtransportssystemet.

Ny kurs i trafikpolitiken, delbetänkande SOU 1996:26

En kommitté med uppdrag att utarbeta en nationell plan för kommunikationerna i Sverige, KomKom, konstaterade i sitt delbetänkande att det var angeläget att utveckla den så kallade Nollvisionen.

Regeringens proposition 1996/97:53 Infrastrukturinriktning för framtida transporter, Trafikutskottets betänkande TU 1996/97:7

Riksdagen godkände en inriktning som bl.a. innebar att åtgärder i infrastrukturen skall utformas med utgångspunkt i högsta ambition för trafiksäkerheten. Av riksdagsbeslutet framgår att utgångspunkten för transportinfrastrukturens utveckling bör vara att inga människor skall dödas eller skadas allvarligt i olyckor inom vägtransportssystemet.

På väg mot det trafiksäkra samhället, Ds 1997:13

På grundval av diskussionen om Nollvisionen tog dåvarande Kommunikationsdepartementet initiativ till att i en promemoria behandla Nollvisionens innebörd och konsekvens. Enligt promemorian innebar då gällande trafiksäkerhetsmål, att antalet dödade

och skadade fortlöpande skulle minskas, i sin yttersta konsekvens att inga människor skulle dödas eller skadas. Den s.k. Nollvisionen uttrycker detta på följande sätt: Ingen skall på sikt dödas eller allvarligt skadas inom vägtransportsystemet. För att Nollvisionen skulle kunna uppnås krävs det därför enligt promemorian ett delat ansvar för trafiksäkerheten enligt följande principer.

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.

Enligt promemorian innebär Nollvisionens synsätt att omsorgen om människors liv och hälsa är ett absolut krav vid vägtransportsystemets utformning och funktion. Detta innebär att trafiksäkerhetstänkandet måste integreras på ett mycket tydligare sätt i alla de processer som påverkar vägtransportsystemets trafiksäkerhet. Människans tolerans mot yttre våld skall vara dimensionerande vid utformningen av vägtransportsystemet. Det långsiktiga trafiksäkerhetsarbetet bör därför i högre utsträckning än tidigare utgå från människans begränsningar, hennes behov av att systemets utformning medger misstag och hennes vilja och förmåga att ställa krav på utformningen av vägtransportsystemet.

Med denna utgångspunkt formuleras Nollvisionens verksamhetsstrategi som en beskrivning av det samspel som krävs mellan olika aktörer för att nå det trafiksäkra samhället. Ett framgångsrikt trafiksäkerhetsarbete är beroende av att medborgarna ställer krav på vägtransportsystemets utformning och funktion.

Vidare formuleras en strategi för de åtgärder som bör vidtas för att uppnå en säker vägtrafik. Enligt denna är hastigheten den viktigaste reglerande faktorn för en säker vägtrafik, vilken bör bestämmas utifrån vägens och fordonens tekniska standard så att människors tolerans mot yttre våld inte överskrids. Hittills har trafiksäkerhetsåtgärderna enligt promemorian till stor del inriktats mot att förebygga olyckor, mycket beroende på att olyckan och den enskilde trafikanten har fokuserats i problembeskrivningen. Nollvisionen innebär dock att olyckor i sig kan accepteras – bara de inte leder till allvarliga hälsoförluster. Detta skapar en ökad efterfrågan på skadeförebyggande åtgärder, främst med inriktning mot bilens och vägmiljöns utformning. Vilken åtgärdstyp, eller kombination av åtgärdstyper, som bör användas varierar från fall till fall. Klart är dock att tyngdpunkten kommer att förskjutas mot skadeförebyggande åtgärder som till stor del är inriktade mot att förbättra vägtransportsystemets utformning snarare än trafikantens förmåga.

Proposition 1996/97:137 Nollvisionen och det trafiksäkra samhället, Trafikutskottets betänkande 1997/98:4

Regeringen anslöt sig till departementspromemorians syn på Nollvisionen och det framtida trafiksäkerhetsarbetet. I oktober 1997 godkände riksdagen förslaget om Nollvisionen, dess långsiktiga mål och strategier.

Ny kurs i trafikpolitiken, slutbetänkande SOU 1997:35

I sitt slutbetänkande behandlade KomKom Nollvisionen i vägtransportssystemet tillsammans med andra trafikpolitiska mål.

Proposition 1997/98:56 Transportpolitik för en hållbar utveckling, Trafikutskottets betänkande 1997/98:10

I juni 1998 beslutade riksdagen att Nollvisionen skall gälla som ett långsiktigt mål, inte bara för vägtrafiken utan för alla trafikslag.

2.3 Utvecklingen av trafiksäkerhetsmål inom vägtransportsektorn

I beslut år 1982³ fastställde riksdagen följande mål för trafiksäkerhetsarbetet:

- Det totala antalet dödade och skadade i trafiken skall fortlöpande minskas.
- Risken att dödas och skadas i trafiken skall fortlöpande minskas för alla trafikantkategorier.
- Risken att dödas och skadas i trafiken skall minskas i högre grad för de oskyddade trafikanterna än för de skyddade. Barnens problem skall särskilt beaktas.

1988 bekräftades de sålunda fastställda målen för trafiksäkerhetsarbetet i ett nytt riksdagsbeslut.⁴

1990 fastställde riksdagen ett kvantitativt mål för trafiksäkerhetsarbetet: antalet personer som dödades eller skadades i trafiken 1995 skulle vara minst ca 150–160 respektive 3 500 lägre än 1988 (då 813 personer dödades, 5 869 skadades svårt och 16 969 skadades lindrigt vid 17 207 polisrapporterade vägtrafikolyckor).⁵ För 2000 sattes målet till ca 200 färre dödade och ca 5 000 färre skadade än 1988.

³ Prop.1981/82:81 om riktlinjer för det framtida trafiksäkerhetsarbetet, bet. TU1981/82:26, rskr. 1981/82: 231.

⁴ Prop. 1987/88:50, Trafikpolitiken inför 90-talet, bil.1, bet. 1987/88:TU16, rskr. 1987/88:201.

⁵ Prop. 1989/90:100, budgetpropositionen, bil.8, bet. 1989/90:TU21, rskr. 1989/90:166.

1993 bekräftade riksdagen ånyo sitt beslut från 1982 om målen för trafiksäkerhetsarbetet.⁶

Våren 1997 godkände riksdagen en inriktning som bl.a. innebär att åtgärder i infrastrukturen skall utformas med utgångspunkt från högsta ambitionen för trafiksäkerheten.⁷ Av riksdagsbeslutet framgår vidare att utgångspunkten för transportinfrastrukturens utveckling bör vara att inga människor skall dödas eller skadas allvarligt i olyckor inom vägtransportssystemet.

I oktober 1997 antog riksdagen regeringens förslag om ”att det långsiktiga målet för trafiksäkerheten skall vara att ingen skall dödas eller skadas allvarligt till följd av trafikolyckor i vägtransportssystemet (Nollvisionen) samt att vägtransportssystemets utformning och funktion anpassas till de krav som följer av detta”.⁸

I juni 1998 fastslog riksdagen att Nollvisionen skall gälla som ett långsiktigt mål inte bara för vägtrafiken, utan för alla trafikslag.⁹ I samband därmed godkände riksdagen också ett etappmål med innebörden att antalet dödade och skadade inom transportsystemet skall minska från år till år, samt vissa kvantifierade etappmål för respektive trafikslag.

För vägtransportssystemets vidkommande kvantifierades ett etappmål. Detta innebär att antalet personer som dödas till följd av vägtrafikolyckor skall minska med minst 50 % till år 2007 räknat från 1996 års nivå.

Skälet till att målet för minskningen av antalet allvarligt skadade inte kvantifierades var att begreppet allvarlig personskada inte är slutgiltigt definierat.

⁶ Prop. 1992/93:161 om trafiksäkerheten på vägarna inför 2000-talet, bet. 1992/93:TU29, rskr. 1992/93: 426.

⁷ Prop. 1996/97:53 Infrastrukturinriktning för framtida transporter, bet. 1996/97:TU7, rskr. 1996/97:174.

⁸ Prop. 1996/97:137 Nollvisionen och det trafiksäkra samhället, bet.1997/98:TU4, rskr. 1997/98:11.

⁹ Prop. 1997/98:56 Transportpolitik för en hållbar utveckling, bet.1997/98:TU10, rskr. 1997/98:266.

En fortsatt kvantifiering av etappmål för ett säkert väg-
transportsystemet bör enligt regeringen göras för

- infrastrukturen,
- fordonsparken inklusive nybilsregistrering.

3 Begreppet systemutformare

Begreppet systemutformare för vägtransportsystemet infördes officiellt genom propositionen 1996/97:137 Nollvisionen och det trafiksäkra samhället. Med systemutformare avsågs där offentliga och privata organ som ansvarar för utformning och drift av olika delar av vägtransportsystemet såsom väg, fordon och transporttjänster, samt de som ansvarar för olika stödsystem för en säker vägtrafik såsom regelverk, utbildning, information, övervakning, räddning, vård och rehabilitering.

Att närmare än så definiera systemutformarbegreppet är inte någon lätt uppgift. Mängden aktörer som inryms i beskrivningen är till synes oändlig, samtidigt som aktörernas betydelse för vägtransportsystemets säkerhet kan variera från tid till annan, beroende på uppgift och utförande. Frågan om en lämplig avgränsning av definitionen har därför varit föremål för noggranna överväganden. Med hänvisning till utredningens direktiv har vi härvid funnit anledning att mer specifikt knyta ansvaret till samhällets och näringslivets aktörer (trafikanternas ansvar regleras i särskild ordning¹). Med samhället avses, enligt utredningens tolkning ”det offentliga”, alltså stat, kommuner och landstingskommuner, företrädda av sina respektive myndigheter, nämnder och andra organ. Begreppet näringsliv omfattar de näringsidkare som yrkesmässigt driver verksamhet av ekonomisk art, oavsett om verksamheten är inriktad på ekonomisk vinst eller inte. Begreppet näringsidkare skall förstås i vidsträckt mening. Kravet på yrkesmässighet innebär att verksamheten skall ha en viss omfattning och varaktighet.

¹ Framför allt i trafikförordningen (1998:1276).

Näringsverksamhet eller näringsutövning är sådan verksamhet som drivs av en näringsidkare.

Ett särskilt frågetecken är om definitionen skall begränsas till att enbart omfatta juridiska personer eller omfatta jämväl de som driver näringsverksamhet under enskild firma. Då vi väljer att föreslå en modell för arbetet med säkerheten i vägtransportsystemet som bygger på integration och modernt kvalitetsarbete, se vidare avsnitt 8, är det inte nödvändigt att förena säkerhetsansvaret med rättsliga sanktioner. Vi gör därmed bedömningen att det från denna utgångspunkt inte föreligger något behov av att definiera systemutformarna som självständiga rättssubjekt.

Därför och då Nollvisionen bygger på integration och delaktighet från alla, och att det är vanligt att näringsverksamhet också bedrivs i enskild firma, har vi sammantaget inte funnit något tungt vägande skäl till att begränsa definitionen till juridiska personer. Detta utesluter dock inte att sådant behov kan uppstå med tiden, allteftersom arbetssättet och förutsättningarna utvecklas och förändras.

Mot denna bakgrund kan systemutformarna mer konkret exemplifieras enligt följande:

1. Staten, kommunerna och landstingskommunerna i frågor om trafik- och samhällsplanering, transportförsörjning (inklusive upphandling av transporter), utbildning (inklusive skolväsendet), information, övervakning (polisen), räddning, vård och rehabilitering som har betydelse för vägtransportsystemet från säkerhetssynpunkt
2. Statliga och kommunala väghållare
3. Näringsidkare vars näringsverksamhet utgörs av
 - yrkesmässig tillverkning eller försäljning av fordon och fordonskomponenter
 - yrkesmässig tillverkning av materiel som ingår i byggande, drift och underhåll av väg
 - yrkesmässig projektering av väg
 - yrkesmässigt genomförande av vägbygge, drift och underhåll

- yrkesmässig utbildning av förare av fordon som kräver särskild behörighet (trafikskolor)
- yrkesmässig trafik, samt
- näringsidkare som organiserar och/eller upphandlar transporter, och
- näringsidkare som utför transporter i förvärvsverksamhet²

Som systemutformare anses även de som i andra sammanhang än de som avses ovan från tid till annan i sin yrkesmässiga verksamhet ansvarar för frågor som, direkt eller indirekt, påverkar möjligheten att förebygga döds- och skadefall i vägtransportsystemet. Således omfattas även de aktörer som utformar användningen av till vägområdet angränsande mark av definitionen. Den aktör som exempelvis placerar ett elskåp i omedelbar anslutning till vägen kan enligt vår mening genom skåpets utformning och placering påverka skåpets inverkan på skadefallet i händelse av trafikolycka. Motsvarande resonemang kan föras beträffande den som beslutar om utsmyckning i form av konstverk, träd m.m. i anslutning till vägmiljön.

² Med förvärvsverksamhet avses verksamhet som drivs i förvärvssyfte. Exempel på de transporter som avses är byggföretagets egna transporter av material till och från olika byggplatser.

4 Samhällets och näringslivets ansvar för en säker vägtrafik

Enligt direktiven skall utredningen göra en bred översyn av samhällets och näringslivets ansvar för en säker vägtrafik.¹ Utredningen skall härvid, med utgångspunkt i Nollvisionen, analysera brister i nuvarande lagstiftning avseende systemutformarnas ansvar för ett säkert vägtransportsystem.

Näringslivet utgör otvivelaktigt en del av samhället. Utredningen tolkar dock direktivens utformning så att det med begreppet samhälle här avses ”offentliga aktörer”, alltså stat, kommuner och landstingskommuner, företrädna av sina respektive myndigheter, nämnder och andra organ. Begreppet näringsliv omfattar de aktörer som, som juridisk person eller under enskild firma, yrkesmässigt bedriver näringsverksamhet.

I den följande analysen av systemutformarnas ansvar idag för en säker vägtrafik görs en grov indelning i samhällets (= offentliga) aktörer och näringslivets aktörer.

4.1 Samhällets ansvar för trafiksäkerheten

Utredningen har valt att beskriva samhällets ansvar för trafiksäkerheten enligt Nollvisionens definition utifrån två utgångspunkter: samhället (staten, kommuner, landstingskommuner) har

¹ Med en säker vägtrafik avses enligt Nollvisionen att ingen dödas eller skadas allvarligt till följd av trafikolyckor inom vägtransportsystemet.

ett *verksamhetsansvar* för trafiksäkerhetsarbetet inom ramen för gällande vägtrafiklagstiftning, men också ett ansvar för *uppfyllelsen av de mål* som fastställts av riksdag och regering.

4.1.1 Samhällets ansvar utifrån gällande lagstiftning på vägtrafikområdet

Inledningsvis skall i denna del konstateras att utredningens erfarenheter från kartläggningen av gällande lagstiftning på vägtrafikområdet överensstämmer väl med den bild som gavs av trafiksäkerhetsutredningen.² I likhet med den utredningen finner vi det, med hänsyn till trafiksäkerhetsarbetets mångfald och komplexitet, omöjligt att på ett systematiskt sätt beskriva nuvarande vägtrafiklagstiftning. Följande beskrivning avser dock att i någon mån ge en bild av vägtrafikförfattningarnas huvudsakliga innehåll utifrån ett trafiksäkerhetsperspektiv.

Vägen/väghållning³

Vid väghållning (byggande och drift av väg) skall tillbörlig hänsyn tas till enskilda intressen och till allmänna intressen, såsom trafiksäkerhet, miljöskydd, naturvård och kulturmiljö. En väg eller gata skall härutöver uppfylla väsentliga tekniska egenskapskrav i fråga om bl.a. säkerhet vid användning. Bl.a. skall den vara projekterad och så utförd att den inte innebär oacceptabel risk för olyckor vid användning eller drift. En väg skall vidare hållas i ett för samfärdseln tillfredsställande skick genom underhåll, reparation och andra åtgärder.

² SOU 1991:79, Det framtida trafiksäkerhetsarbetet.

³ Grundläggande författningar: väglagen (1971:948), vägkungörelsen (1971:954), anläggningslagen (1973:1149), lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m.

På olika sätt ansvariga för samhällets vägplanering och väghållning är bl.a. Vägverket, väghållningsmyndigheterna⁴, länsstyrelserna och kommunerna.

*Trafikanter*⁵

En trafikant skall, för att undvika trafikolyckor, iaktta den omsorg och varsamhet som krävs med hänsyn till omständigheterna. Trafikanten skall visa särskild hänsyn mot barn, äldre, skolpatruller och personer som det framgår har ett funktionshinder eller en sjukdom som är till hinder för dem i trafiken. och uppträda så att han eller hon inte i onödan hindrar eller stör annan trafik. Vägtrafikanten skall visa hänsyn mot dem som bor eller uppehåller sig vid vägen. Trafikanten skall följa anvisningar för trafiken som exempelvis meddelas genom ett vägmärke, en vägmarkering, en trafiksignal och också lyda en polismans anvisning för trafiken.

Ansvariga för samhällets åtgärder ifråga om trafikreglering är exempelvis Vägverket, väghållningsmyndigheterna, länsstyrelserna, kommunerna, polismyndigheterna, Statens Räddningsverk, Statens Naturvårdsverk och Banverket.

Vissa fordonsförare utgör en kategori av trafikanter som utöver ovanstående också regleras genom körkortsförfattningarna.⁶ Kör-

⁴ För Vägverkets regionala förvaltning finns sju regioner. Då staten är väghållare är respektive Vägverksregion statlig väghållningsmyndighet. Väghållningsmyndighetens mandat framgår av vissa riktade bestämmelser i väglagen, vägkungörelsen, trafikförordningen och vägmärkesförordningen. Vägverket får inte bestämma hur väghållningsmyndigheten skall besluta i det enskilda fallet eller hur väghållningsmyndigheten i övrigt skall tillämpa bestämmelserna i särskilda fall. En väghållningsmyndighets beslut enligt väglagen får överklagas hos länsstyrelsen. Om länsstyrelsen ändrar väghållningsmyndighetens beslut får Vägverket överklaga länsstyrelsens beslut antingen hos allmän förvaltningsdomstol eller hos regeringen, beroende på vad frågan gäller.

⁵ Grundläggande författningar: trafikförordningen (1998:1276), terrängtrafikkungörelsen (1972:594), terrängkörningslagen (1975:1313), terrängkörningsförordningen (1978:594), vägmärkesförordningen (1978:1001).

kortsinnehavet förutsätter personlig och medicinsk lämplighet, samt att man vid ett förarprov visat att man har de kunskaper, den förmåga samt det beteende som ”bör krävas” från trafiksäkerhets-synpunkt. Ett körkort kan vidare återkallas, om körkortshavaren har visat bristande vilja eller förmåga att rätta sig efter de bestämmelser som gäller i trafikens eller trafiksäkerhetens intresse.

Yrkesmässig utbildning av förare av fordon som kräver körkort bedrivs av trafikskolor. Tillstånd att driva trafikskola får endast meddelas den som bl.a. bedöms ha förutsättningar att driva trafikskola på sådant sätt att kravet på god förarutbildning blir tillgodosett.

Ansvariga för frågor om fordonsförarens behörigheter är bl.a. Vägverket, länsstyrelserna, Rikspolisstyrelsen, åklagarmyndigheterna och Skolverket.

Fordon och fordonskontroll⁷

Ett fordon får brukas i trafik endast om det är tillförlitligt från säkerhetssynpunkt och i övrigt lämpligt för trafik. De olika fordonslagen skall vara utrustade på visst, reglerat sätt. Polisman, särskilda besiktningsorgan, bilinspektör och tekniskt biträde får vid besiktning eller inspektion av fordon undersöka fordonets beskaffenhet och utrustning.

Registrering av motordrivna fordon, släpfordon och terrängsläp skall göras i ett för landet gemensamt bilregister. Bilregistret används för uppbörd av skatt, kontroll av fordonsbeståndet och bevakning av att fordonsägarna fullgör sina förpliktelser.

Ansvariga är bl.a. Vägverket, Aktiebolaget Svensk Bilprovning (ASB), länsstyrelserna, Tullverket, Riksskatteverket, Socialstyrelsen och Statens Naturvårdsverk.

⁶ Grundläggande författningar: körkortslagen (1998:488), körkorts-förordningen (1998:980), lagen (1998:493) om trafikskolor.

⁷ Grundläggande författningar: fordonskungörelsen (1972:595), bilregisterkungörelsen (1972:599).

Person- och godstransporter på väg

Med yrkesmässig trafik avses trafik som innebär att fordon och förare mot betalning ställs till allmänhetens förfogande för transporter av personer eller gods.⁸ Yrkesmässig trafik drivs som linjetrafik, taxitrafik, beställningstrafik med buss eller godstrafik.

Yrkesmässig trafik får drivas endast av den som har trafiktillstånd. Trafiktillstånd får bara ges till den som vid ett särskilt prov visat sig ha de kunskaper som en tillståndshavare, utöver ifråga om bl.a. företagsledning och ekonomisk ledning, bör ha ifråga om trafiksäkerhet.

Ansvariga myndigheter för yrkestrafikfrågor är Vägverket, länsstyrelserna, Rikspolisstyrelsen, åklagarmyndigheterna och polismyndigheterna.

En del av den yrkesmässiga trafiken, som härutöver är särskilt reglerad, är kollektivtrafiken.⁹ I huvudsak landstinget och kommunerna i länet ansvarar gemensamt, som länstrafikansvariga, för den lokala och regionala linjetrafiken för persontransporter, och för vissa färdtjänsttransporter. Syftet är att främja en tillfredsställande trafikförsörjning. De länstrafikansvarigas uppgifter handhas av en trafikhuvudman. Trafikhuvudmannen verkar för att transportererna är tillgängliga för funktionshindrade, och ägnar uppmärksamhet åt taxifrågorna i länet samt verkar för en tillfredsställande taxiförsörjning.

⁸ Grundläggande författningar: yrkestrafiklagen (1998:490), yrkestrafikförordningen (1998:779), förordningen (1994:1297) om vilotider vid vissa vägtransporter inom landet, förordningen (1993:185) om arbetsförhållanden vid vissa internationella vägtransporter.

⁹ Grundläggande författningar: lagen (1997:734) om ansvar för viss kollektiv persontrafik, förordningen (1991:1224) om statsbidrag till vissa investeringar som rör kollektiv persontrafik, lagen (1979:558) om handikappanpassad kollektivtrafik, lagen (1997:736) om färdtjänst, lagen (1997:735) om riksfärdtjänst.

*Trafikövervakning*¹⁰

Att förebygga brott och övervaka den allmänna ordningen och säkerheten hör generellt till polisens uppgifter. Detta gäller även inom vägtransportsystemet utifrån den trafiklagstiftning som finns.

Har fordon stannats eller parkerats i strid mot föreskrifter som rör stannande eller parkering som avses i lagen (1976:206) om felparkering, får parkeringsanmärkning meddelas av en polisman eller av en sådan parkeringsvakt som avses i lagen (1987:24) om kommunal parkeringsövervakning.

Ansvariga för trafikövervakningen är förutom polismyndigheterna, Vägverket, länsstyrelserna, kommunerna och Riksskatteverket.

Kommunal verksamhet¹¹

Planering

Byggnader skall placeras och utformas så att de eller deras avsedda användning inte inverkar menligt på trafiksäkerheten eller på annat sätt medför fara eller betydande olägenheter för omgivningen.

¹⁰Grundläggande författningar: polislagen (1984:387), fordonskungörelsen (1972:595), lagen (1976:1090) om alkoholutandningsprov, lagen (1976:206) om felparkeringsavgift, lagen (1987:24) om kommunal parkeringsövervakning, lagen (1982:129) om flyttning av fordon i vissa fall, lagen (1984:318) om kontrollavgift vid olovlig parkering, lagen (1972:435) om överlastavgift.

¹¹Grundläggande författningar: plan- och bygglagen (1987:10), förordningen (1970:340) om skolskjutsning, lagen (1998:814) med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning, räddningstjänstlagen (1986:1102).

Skolskjutsning

Skolskjutsning skall ordnas så att kraven på trafiksäkerhet tillgodoses. Kommunen skall genom den kommunala nämnd som svarar för skolfrågor verka för att särskilt anordnade hållplatser utformas så att olyckor i möjligaste mån undviks, och för varje skolskjuts, efter samråd med den kommunala nämnd som svarar för trafikfrågor, polismyndigheten och väghållaren, bestämma färdväg och de platser där på- eller avstigning bör ske. Skolnämnden svarar också för att eleverna undervisas om vad de skall iaktta för att undvika olyckor i samband med skolskjutsning.

Renhållning, snöröjning

På gator, torg, parker och andra allmänna platser för vilka kommunen är huvudman, ansvarar kommunen vidare för att för att platserna genom gaturenhållning, snöröjning m.m. hålls i ett sådant skick att uppkomsten av olägenheter för människors hälsa hindras och de krav tillgodoses som med hänsyn till förhållandena på platsen kan ställas ifråga om bl.a. trafiksäkerhet.

Kommunens skyldigheter gäller inte, om åtgärderna skall utföras av staten som väghållare.

Räddningstjänst

Inom ramen för den kommunala räddningstjänsten skall varje kommun svara för att åtgärder vidtas inom kommunen så att bränder och skador till följd av bränder förebyggs. Kommunen skall också främja annan olycks- och skadeförebyggande verksamhet i kommunen.

4.1.2 Samhällets ansvar för måluppfyllelsen på trafiksäkerhetsområdet

Den följande sammanställningen avser att i huvuddrag beskriva hur synen på samhällets ansvar för måluppfyllelsen på trafiksäkerhetsområdet utvecklats sedan 1985. De riksdags- och regeringsbeslut som kortfattat omnämns beskrivs mer utförligt i avsnitt 2.

”Samordningsansvar”

Sedan insikten ökat om att den framtida säkerheten i vägtransport-systemet var beroende av många olika aktörer fick dåvarande Trafiksäkerhetsverket (TSV) 1985 ett uttalat samordningsansvar för trafiksäkerhetsarbetet. Med samordning av trafiksäkerhetsarbetet avsågs en övergripande och långsiktig planering av samverkande åtgärder för att nå de mål som statsmakterna hade satt upp för arbetet. För att underlätta detta arbete knöts ett råd för samordning och planering till verket.

”Ett samlat ansvar för vägtrafiken”

Den 1 januari 1993 lades TSV ned och dess uppgifter överfördes till Vägverket, vars huvuduppgift fram till dess hade varit att svara för statens väghållning. Avsikten med förändringen var att minska antalet samhälleliga aktörer i vägtransportsektorn. Vägverket gavs ett samlat ansvar för vägtrafiken. Vägverket, polisen och kommunerna skulle tillsammans betraktas som huvudaktörerna inom trafiksäkerhetsområdet.

”Ett samlat ansvar, s.k. sektorsansvar”, för hela vägtransportssystemet

Våren 1996 gavs Vägverket såsom statens företrädare på central nivå ett samlat ansvar, s.k. sektorsansvar, för hela vägtransport-systemets miljöpåverkan, trafiksäkerhet, tillgänglighet, framkomlighet och effektivitet samt för frågor som rör väginformatik, fordon, kollektivtrafik, handikappanpassning, yrkestrafik och tillämpad forsknings-, utvecklings- och demonstrationsverksamhet inom vägtransportssystemet.

”Ett delat ansvar”

I riksdagsbeslutet oktober 1997 om Nollvisionen betonades att denna förutsätter en ny ansvarsfördelning för vägtransportsystemets trafiksäkerhet. Den dittillsvarande närmast ensidiga skyldigheten för trafikanten att vidta åtgärder till förekommande av trafikolycka eller skadefall ansågs inte konstruktiv. Riksdagsbeslutet innebar därför att ett delat ansvar för trafiksäkerheten skulle införas enligt bl.a. följande principer:

- systemutformarna har alltid det yttersta ansvaret för vägtransportsystemets utformning, skötsel och användning och har därmed tillsammans ett ansvar för hela systemets säkerhetsnivå,
- trafikanterna har ansvar för att följa de spelregler som systemutformarna ställer upp för användningen av vägtransportssystemet,
- om trafikanterna inte följer spelreglerna – t.ex. på grund av 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,

4.2 Näringslivets ansvar för trafiksäkerheten

Näringslivet har ett självklart ansvar att följa gällande lagstiftning på trafiksäkerhetsområdet men kan också bidra till en ökad trafiksäkerhet genom incitamentet att leverera det som tydligt efterfrågas på marknaden.

4.2.1 Skyldigheten att följa gällande lagstiftning på trafiksäkerhetsområdet

Denna skyldighet kan kort sammanfattas enligt följande: Vägtrafiklagstiftningens bestämmelser för trafikanter, körkortshavare och fordonsägare gäller självklart också näringslivet i den mån detta uppträder i dessa roller. Tillverkare, importörer och försäljare av fordon har att följa bestämmelserna om hur fordon skall vara utrustade. Näringsidkare som etablerar sig som åkare för att yrkesmässigt bedriva person- eller godstransporter skall följa reglerna i yrkestrafiklagstiftningen.

I fråga om fordon som ägs eller brukas av bolag, förening eller motsvarande tillämpas bestämmelserna i trafikförordningen och fordonskungörelsen om ansvar för ägare eller brukare av fordon på den eller dem som har rätt att företräda bolaget eller inrättningen.¹² I trafikförordningen är ägaransvaret, när någon annan brukar fordonet, begränsat till föreskrifter om släpvagnsvikt, maximilast, bärighetsklasser, axelavstånd, axel-, boggi- eller trippelaxeltryck, bruttovikt samt vinterdäck.¹³ Någon motsvarande begränsning finns inte enligt fordonskungörelsen.¹⁴

På yrkestrafikområdet finns ett s.k. beställaransvar. Detta innebär att den som yrkesmässigt för egen eller annans räkning har

¹² 14 kap 13 § trafikförordningen (1998:1276), 112 § fordonskungörelsen (1972:595).

¹³ 1 kap 5 § 2 p trafikförordningen (1998:1276).

¹⁴ 5 a § fordonskungörelsen (1972:595).

slutit avtal om en transport med en trafikutövare som saknar tillstånd för yrkesmässig trafik, döms till böter eller fängelse i högst ett år om han kände till eller hade skälig anledning anta att tillstånd saknades.¹⁵

För brott som har begåtts i utövningen av näringsverksamhet kan näringsidkare åläggas företagsbot.¹⁶ En förutsättning är att brottsligheten inneburit ett grovt åsidosättande av de särskilda skyldigheter som är förenade med verksamheten eller annars är av allvarligt slag. Dessutom skall näringsidkaren inte ha gjort vad som skäligen kunnat krävas för att förebygga brottsligheten. I lagrådsremissen nämndes yrkestrafiklagen som exempel på författning, vilken ålägger näringsidkaren särskilda skyldigheter.¹⁷ Även andra typer av brott än mot näringsreglerande författningar kan begås i näringsverksamhet. Brotten kan i sådana fall mera sällan anses innefatta ett grovt åsidosättande av de särskilda skyldigheter näringsidkaren har. Företagsbot kan emellertid ändå dömas ut, om brottet är av allvarligt slag: ”Brott av allvarligt slag är i första hand överträdelser av centrala straffbestämmelser i brottsbalken men också brott inom specialstraffrätten när det gäller gärningar som varit ägnade att medföra betydande skador eller som innebär ett åsidosättande av viktiga samhällsintressen, t.ex. överträdelser av miljöskyddslagen (1969:387).”¹⁸

Härutöver kan näringslivet också i viss mån sägas ha indirekt ansvar för trafiksäkerhetsarbetet genom skyldigheten att förebygga att farliga produkter och tjänster når ut till konsumenten (produktsäkerhetslagen¹⁹) och ett skadeståndsansvar för vissa produktskador (produktansvarslagen²⁰).

¹⁵ 6 kap 2 § yrkestrafiklagen (1998:490).

¹⁶ 36 kap. 7–10 §§ brottsbalken (1962:700).

¹⁷ Proposition 1985/86:23, s 64.

¹⁸ Straffansvar för juridiska personer, SOU 1997:127 (Del A sid 144).

¹⁹ Produktsäkerhetslag (1988:1604).

²⁰ Produktansvarslag (1992:18).

4.2.2 Ansvar inför konsumenten

Ett starkt konsumenttryck kan åstadkomma förändringar. Det kanske bästa exemplet på detta är sannolikt diskussionen i slutet på 1980-talet, då nya krafter i samhället började påverka säkerheten. Media inriktade sig på krocksäkerhet eftersom ett antal undersökningar av bilars säkerhet (t.ex. genom Folksam och tyska motortidningen Auto, Motor & Sport) visade på mycket stora skillnader i krocksäkerhet mellan olika bilmodeller. Detta ledde till att ökade krav från allmänheten ställdes på bilindustrin, vilket i sin tur kraftigt påskyndade utvecklingen. Denna resulterade bl.a. i förbättrad struktur hos bilarna, krockkuddar, bilbältessträckare m.m. För bilindustrin blev säkerhet plötsligt ett av de främsta konkurrensmedlen.

4.3 Sammanfattande analys

4.3.1 Samhällets och näringslivets ansvar utifrån gällande lagstiftning på vägtrafikområdet

Trafiksäkerheten som sådan är visserligen en återkommande faktor i lagstiftningen på vägtrafikområdet, men det är ändå tveksamt om den – och ansvaret för den – kan antas vara det egentliga huvudsyftet med de olika regelverken. Flertalet av författningarna tjänar som rättesnöre för olika processer inom vägtransportsystemet, såsom exempelvis planering, byggnad och underhåll av väg, kontroll av fordon, administration och förvaltning av landets körkortssystem, fordonsregistrering samt etablering inom yrkestrafiknäringen, och lägger sin tonvikt på att reglera de olika administrativa förfarandena.

Att med stöd i dagens vägtrafikförfattningar specifikt peka ut vem eller vilka som har ansvar för trafiksäkerheten vid olika tillfällen låter sig därmed inte göras så lätt. Även om författningarna slår fast vem som skall göra vad i olika sammanhang, är det, som

konstaterats, oftast helt andra processer än de trafiksäkerhetsrelaterade som avses. Trafiksäkerhetsansvaret ”hänger i luften”, och är svårt att ta till sig.

Det mångfacetterade regelverket underlättar inte heller för mängden aktörer att skapa sig en helhetssyn och agera samordnat. Härav följer lätt att var och en av aktörerna/systemutformarna enbart känner engagemang och ansvar för ”sin” speciella del i systemet.

4.3.2 Samhällets och näringslivets ansvar för måluppfyllelsen på trafiksäkerhetsområdet

Samhällets ansvar för trafiksäkerheten har genom den ökade målstyrningen utvecklats från en skyldighet att följa givna regler och direktiv till en skyldighet att också aktivt ta ansvar och sträva efter att uppfylla riksdagens och regeringens nationella mål för området. Denna skyldighet, som allmänt sett kan beskrivas vara av mera ”moralisk” karaktär, även om den understundom kommer till uttryck i verksinstruktioner och regeringens regleringsbrev för de olika myndigheterna, saknas i dagsläget för näringslivets vidkommande.

En faktor som bidrar till otydlighet och osäkerhet i fråga om samhällsansvaret är att detta självklart inte enbart omfattar de mål som satts på trafiksäkerhetsområdet. Konflikter med andra givna mål kan uppstå och därmed frågetecken om vilka prioriteringar som skall göras. Genom mål- och resultatstyrningen lämnas mycket fritt åt myndigheternas eget avgörande. Vissa trafiksäkerhetsåtgärder där resultatet visar sig först på lite längre sikt kan därmed lätt få ”stryka på foten” till förmån för åtgärder på ett annat område, där resultatet inte är så svårbedömt.

Som tidigare konstaterats gäller självklart vägtrafiklagstiftningens bestämmelser också näringslivet i dess olika roller: trafikanter, körkortshavare och fordonsägare, tillverkare, importörer och försäljare av fordon, åkare, transportköpare etc. Som konstaterats i

föregående avsnitt har trafiksäkerhetsaspekten inte satt någon djupare prägel på denna lagstiftning, utan det är i första hand andra frågor som regleras. Utredningen har vidare, och som ett exempel på detta, svårt att se att ett brott enligt lagen om straff för vissa trafikbrott med de värderingar som råder i dag skulle anses som åsidosättande av ett så viktigt samhällsintresse att det skulle kunna föranleda en företagsbot i enlighet med vad som sägs härom i avsnitt 4.2.1. Med lite god vilja kan dock vissa ansvarsbestämmelser i vägtrafikförfattningarna sägas utgöra en början till kvalitetssystem på området.

En viss omsvängning inom ramen för näringslivets drivkraft – det ekonomiska incitamentet – kan noteras under senare tid, genom att betoningen på trafiksäkerhet som försäljningsargument har ökat. I reklamen utmärktes ju tidigare ”dragplåstren” med starka motorer, höga maxhastigheter och snabba accelerationskrafter, vilket också generellt sett varit det konsumenterna efterfrågat. Trafiksäkerheten hade en mer undanskymd roll. Några starka krafter som kunnat fungera som kravställare åt medborgarna och konsumenterna beträffande säkerhet har inte existerat. Detta kan naturligtvis förklaras med den hittillsvarande betoningen på trafikanten som orsak till säkerhetsproblemet. De få fall av mer spontant starkt opinionstryck vad gäller säkerhetsutvecklingen av fordon har samtidigt visat dels vilken stor efterfrågan det egentligen finns på säkerhet och vilken omedelbar betydelse den kan ha för säkerhetsutvecklingen. ”Airbag” är väl det bästa exemplet på ett sådan efterfrågan, där också massmedias påverkan framgår tydligt.

Sammantaget finner utredningen det naturligt att den utveckling som påbörjats i fråga om samhällets ansvar på trafiksäkerhetsområdet följs upp med en ökad kvalitetssäkring såväl hos de offentliga som de privata aktörerna. Det är lika naturligt att näringslivets ansvar inte enbart begränsas till en skyldighet att följa givna regler. Utredningens förslag²¹ innebär därför de facto att samma skyldighet som gäller för statliga och kommunala instanser att sträva efter att uppfylla trafiksäkerhetsmålen också

²¹ Se vidare avsnitt 8.

skall gälla näringslivet och att ansvaret även innefattar en skyldighet att kvalitetssäkra verksamheten på trafiksäkerhetsområdet. För större producerande företag är kvalitetssystem sedan länge en självklarhet, och en integration av trafiksäkerhetsfrågorna torde i dessa fall inte vara en särskilt kostsam eller komplicerad process.

5 Säkerhetsansvar och utvecklingsfrågor inom andra samhällssektorer

Enligt direktiven skall utredaren kartlägga vilka bestämmelser om produkters och tjänsters säkerhet som gäller inom andra transportslag och i yrkeslivet. Den följande beskrivningen avser att mot denna bakgrund ge en bild av säkerhetskraven inom dessa samhällssektorer och hur ansvaret för dessa är fördelat.

5.1 Andra transportslag

5.1.1 Spårtrafik¹

De olika trafikslagen – järnväg, tunnelbana och spårväg – delas upp i tre verksamhetsgrenar: spårinnehav, trafikutövning och särskild trafikledningsverksamhet. För dessa krävs tillstånd. För alla tre verksamhetsgrenarna gäller vidare att de skall drivas så att skador till följd av verksamheten förebyggs. De skall ha den organisation som krävs för att verksamheten skall kunna bedrivas på ett säkert sätt. Den som är sysselsatt i verksamheten skall ha god kännedom om de förhållanden, föreskrifter och villkor som gäller för verksamheten och som berör hans arbetsuppgifter. Arbetsuppgifter av betydelse för säkerheten får utföras endast av den som med

¹ Järnvägssäkerhetslagen (1990:1157), förordningen (1990:1165) om säkerheten vid järnväg, tunnelbana och spårväg, förordningen (1998:1392) med instruktion för Banverket.

hänsyn till yrkeskunnande, hälsotillstånd och personliga förhållanden i övrigt anses lämplig. Spåranläggningar, fordon och annan materiel som används i verksamheten skall vara av sådan beskaffenhet att skador till följd av verksamheten förebyggs. För verksamheten skall det också finnas en säkerhetsordning med sådana säkerhetsbestämmelser som behövs utöver järnvägssäkerhetslagen och de föreskrifter som är utfärdade med stöd av denna.

Ansvarsfördelning och organisation

Den som driver verksamheten, verksamhetsutövaren, har ett utpekat ansvar för att de grundläggande kraven i järnvägssäkerhetslagen uppfylls.

Om det inträffar en olycka vid användningen av ett fordon på en spåranläggning och medför olyckan att flera personer avlider eller blir allvarligt skadade eller att fordonet, spåranläggningen eller egendom som inte transporteras med fordonet får omfattande skador, skall *den som driver verksamheten* rapportera det inträffade. Han skall också rapportera, när det funnits någon allvarlig fara för att en sådan olycka skulle inträffa eller när något har hänt som tyder på ett väsentligt fel hos fordonet, spåranläggningen, trafikledningen eller på andra väsentliga brister i säkerhetshänseende. (Järnvägsinspektionen har gett ut närmare föreskrifter för denna rapportering).

En *befattningshavare i säkerhets- eller ordningstjänst vid järnväg* får från järnvägens område och dess färdmedel avlägsna den som överträder förbudet att beträda spårområdet, den som uppträder berusad eller stör ordningen och den som genom sitt uppträdande äventyrar säkerheten i järnvägsdriften. Om det är absolut nödvändigt, får han omhänderta en sådan person. Om så sker, skall polisen omedelbart underrättas.

Det är förenat med straffansvar att driva verksamhet utan tillstånd och att eftersätta säkerhetskraven.

Banverket

Banverket är central förvaltningsmyndighet med ett samlat ansvar, sektorsansvar, för hela järnvägstransportsystemet. Inom Banverket finns Järnvägsinspektionen, Tågtrafikledningen och de andra enheter verket bestämmer.

Järnvägsinspektionen

Järnvägsinspektionen ansvarar bl.a. för sådana säkerhetsnormer för järnväg, tunnelbana och spårväg som det ankommer på Banverket att besluta om, tillsyn över att fastställda säkerhetsnormer följs, undersökning av olyckor och andra händelser i trafiken med järnväg, tunnelbana eller spårväg som berör säkerheten, i den mån undersökningen ankommer på Banverket, namn på trafikplats för järnväg, tillstånd enligt järnvägssäkerhetslagen att driva spåranläggningar, spårtrafik eller särskild trafikledningsverksamhet och återkallelse av sådana tillstånd samt för godkännande av fordon och spåranläggningar och återkallelse av sådana godkännanden.

Om undersökning från säkerhetssynpunkt av järnvägsolyckor och andra händelser som berör spårtrafiken finns bestämmelser i lagen (1990:712) om undersökning av olyckor.

Alla olyckor och händelser i spårtrafiken skall utredas av verksamhetsutövarna eller av Järnvägsinspektionen (vid personskada eller betydande egendomsskada) eller av Statens haverikommission (vid flera dödade eller skadade eller omfattande egendomsskada).

Järnvägsinspektionen är också tillsynsansvarig ifråga om transporter av farligt gods på järnväg.

5.1.2 Luftfart²

Luftfartyg skall vara luftvärdiga och miljövårdiga när de används vid luftfart. Ett luftfartyg anses luftvärdigt, om det är konstruerat, byggt, utrustat och hållet i stånd på ett sådant sätt samt har sådana flygegenskaper att säkerhetskraven är uppfyllda. Flygplatser och andra anläggningar för luftfarten skall uppfylla säkerhetskraven. När det krävs av hänsyn till allmän ordning och säkerhet får ett luftfartyg anmanas att landa.

Ansvarsfördelning och organisation

Den som äger ett luftfartyg som används vid luftfart eller *den som brukar* det i hans eller hennes ställe skall se till att fartyget är luftvärdigt. Ägaren eller brukaren eller befälhavaren skall därvid till Luftfartsverket snarast anmäla sådant som har betydelse för luftvärdigheten och även i övrigt lämna de upplysningar som behövs för tillsynen. Om det behövs av hänsyn till flygsäkerheten får *Luftfartsverket* besluta att innehavaren av ett luftfartscertifikat inte får fullgöra vissa uppgifter vid luftfart, om han eller hon inte har ett gällande bevis om att han eller hon uppfyller särskilda villkor (behörighetsbevis).

Befälhavaren skall övervaka att luftfartyget är luftvärdigt. Han eller hon skall se till att det är utrustat, bemannat och lastat på föreskrivet sätt. Vidare skall han eller hon se till att luftfärden förbereds och genomförs i enlighet med gällande bestämmelser. Befälhavaren får sätta i land eller vägra ta ombord besättningsmedlemmar, passagerare och gods när omständigheterna kräver det. Om någon genom sitt uppträdande utgör en omedelbar fara för luftfartygets säkerhet eller för säkerheten ombord, får befälhavaren vidta de åtgärder mot denne som behövs för att avvärja faran. Om ett luftfartyg råkar i nöd, skall befälhavaren göra allt vad han eller hon kan för att rädda ombordvarande, fartyg och gods. Inträfs-

² Luftfartslagen (1957:297), luftfartsförordningen (1986:171), förordningen (1988:78) med instruktion för Luftfartsverket.

far det en olyckshändelse vid användningen av ett luftfartyg och medför olyckan att någon avlider, att någon blir allvarligt skadad, att fartyget får betydande skada skall befälhavaren rapportera det inträffade. Han eller hon skall också rapportera när det har funnits någon allvarlig fara för att en sådan olycka skulle inträffa eller när något har hänt som tyder på ett väsentligt fel hos fartyget eller markorganisationen. Om befälhavaren inte kan fullgöra dessa skyldigheter, skall fartygets ägare eller brukare göra det.

Passagerarna skall rätta sig efter vad befälhavaren bestämmer om ordningen ombord.

Luftfartsverket

Luftfartsverket är central förvaltningsmyndighet med ett samlat ansvar, sektorsansvar, för den civila luftfarten. Inom Luftfartsverket finns ett huvudkontor som består av Luftfartsinspektionen och de andra enheter som Luftfartsverket bestämmer.

Luftfartsinspektionen

Luftfartsinspektionen fullgör Luftfartsverkets uppgifter i säkerhetsfrågor. Luftfartsinspektionen har i vissa avseenden en självständig ställning i Luftfartsverkets organisation. Den fastställer flygsäkerhetsbestämmelser och ansvarar för tillsynen över flygsäkerheten (safety) och luftfartsskyddet (security) för den civila luftfarten. Tillsynen omfattar både flygdrift och flygmateriel, flygplatser och flygtrafiktjänst.

Luftfartsinspektionen ansvarar för och beslutar i sådana frågor om fastställande av säkerhetsnormer för den civila luftfarten och dess markanordningar som ankommer på Luftfartsverket, frågor om tillsyn över efterlevnaden av dessa normer, frågor om övervakning av den civila luftfarten och dess markanordningars tillförlitlighet från flygsäkerhetssynpunkt, samt i sådana frågor om undersökning av luftfartsolyckor som ankommer på Luftfartsverket.

Om undersökning från säkerhetssynpunkt av luftfartsolyckor och andra händelser som berör luftfarten finns bestämmelser i lagen (1990:712) om undersökning av olyckor.

Olyckor och händelser utreds på motsvarande sätt som olyckorna och händelserna i spårtrafiken.

5.1.3 Sjöfart³

Ett fartyg skall, när det hålls i drift, vara sjövärdigt. Häri ingår att fartyget är försett med nödvändiga anordningar till förebyggande av ohälsa och olycksfall, bemannat på betryggande sätt, tillräckligt provianterat och utrustat samt så lastat eller barlastat att säkerheten för fartyg, liv eller gods inte äventyras.

Om undersökning från säkerhetssynpunkt av sjöolyckor och andra händelser som berör sjöfarten finns bestämmelser i lagen (1990:712) om undersökning av olyckor.

Sjöförklaring skall hållas i vissa fall, bl.a. när någon har eller kan antas ha avlidit eller fått svår kroppsskada medan fartyget var på väg, i samband med fartygets drift. Genom sjöförklaringen skall händelsen och dess orsaker om möjligt klarläggas. Alla förhållanden som kan antas ha medverkat till händelsen eller vara av betydelse för sjösäkerhetssynpunkt skall utredas.

Ansvarsfördelning och organisation

Befälhavaren skall innan en resa påbörjas se till att fartyget är sjövärdigt. Under resan skall han eller hon vaka över att fartyget hålls i sjövärdigt skick. Om fel eller brist i sjövärdigheten inte kan avhjälpas genast, skall befälhavaren omedelbart underrätta redaren eller den som i redarens ställe har befattning med fartyget. Befälhavaren skall se till att fartyget framförs och handhas på ett sätt som är förenligt med gott sjömanskap. Han eller hon skall känna

³ Sjölagen (1994:1009), förordningen (1995:589) med instruktion för Sjöfartsverket.

till de påbud och föreskrifter om sjöfarten som gäller för de farvatten som fartyget skall trafikera och på de orter som det skall anlöpa. Om fartyget råkar i sjönöd, är befälhavaren skyldig att göra allt som står i hans eller hennes makt för att rädda de ombordvarande och bevara fartyget och lasten. Så länge som det finns rimlig utsikt att fartyget kan räddas får befälhavaren inte överge det utan att hans eller hennes liv är i allvarlig fara. Anträffar befälhavaren någon i sjönöd är han eller hon skyldig att lämna all hjälp som är möjlig och behövlig för att rädda den nödställda, om det kan ske utan allvarlig fara för det egna fartyget eller de ombordvarande. Om befälhavaren i annat fall får kännedom om att någon är i sjönöd eller om han eller hon får kännedom om någon fara som hotar sjötrafiken, är han eller hon under de förutsättningar som nyss angetts skyldig att vidta åtgärder för att rädda den nödställda eller avvärja faran i enlighet med de föreskrifter som regeringen meddelat för sådana fall. Befälhavaren skall genast rapportera till Sjöfartsinspektionen när händelser av betydelse för sjösäkerheten inträffat.

Passagerarna är skyldiga att iaktta föreskrifter om ordning och säkerhet under resan.

Redaren kan dömas till straffansvar om han eller hon försummar att avhjälpa fel eller brist i sjövärdigheten, om han eller hon bort äga kännedom om felet eller bristen. Sak samma om han eller hon underlåter att, trots att det är möjligt, hindra fartyget att gå till sjöss när en förestående resa på grund av fel eller brist i sjövärdigheten kan bli förenad med allvarlig fara för de ombordvarande.

Sjöfartsverket

Sjöfartsverket är central förvaltningsmyndighet med ett samlat ansvar, sektorsansvar, för sjöfarten. Inom Sjöfartsverket finns en Sjöfartsinspektion och de andra enheter verket bestämmer.

Sjöfartsinspektionen

Sjöfartsinspektionen ansvarar för och beslutar i frågor om fastställande av tekniska säkerhetsnormer för fartyg, av normer för räddningsorganisationen ombord på fartyg och av säkerhetsnormer för farledsanordningar.⁴ Inspektionen utövar också tillsyn över att fastställda säkerhetsnormer följs, samt genomför sådana undersökningar av sjöolyckor som ankommer på Sjöfartsverket.

5.2 Arbetsmiljö

Bestämmelserna om arbetsmiljö har tillkommit för att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet samt att även i övrigt uppnå en god arbetsmiljö.⁵ Arbetsmiljön skall vara tillfredsställande med hänsyn till arbetets natur och den sociala och tekniska utvecklingen i samhället. Arbetsförhållandena skall anpassas till människors olika förutsättningar i fysiskt och psykiskt avseende. Teknik, arbetsorganisation och arbetsinnehåll skall utformas så att arbetstagaren inte utsätts för fysiska eller psykiska belastningar som kan medföra ohälsa eller olycksfall.

Arbetet skall planläggas och anordnas så, att det kan utföras i en sund och säker miljö. Arbetslokal skall vara utformad och inredd att så den är lämplig från arbetsmiljösynpunkt. Betyggande skyddsåtgärder skall vidtas mot skada genom fall, ras, brand, explosion, elektrisk ström eller liknande. Maskiner, redskap och andra tekniska anordningar skall vara så beskaffade och placerade och brukas på sådant sätt, att betryggande säkerhet ges mot ohälsa och olycksfall. Ämne som kan föranleda ohälsa eller olycksfall får användas endast under förhållanden som ger betryggande säkerhet. Kan betryggande skydd mot ohälsa eller olycksfall inte nås på annat sätt, skall personlig skyddsutrustning användas. Denna skall tillhandahållas genom arbetsgivarens försorg.

Det är förenat med straffansvar att eftersätta säkerhetskraven.

⁴ 13 § förordningen (1995:589) med instruktion för Sjöfartsverket.

⁵ Arbetsmiljölagen (1977:1160), arbetsmiljöförordningen (1977:1166).

Ansvarsfördelning och organisation

Arbetsgivare och arbetstagare skall samverka för att åstadkomma en god arbetsmiljö.

Arbetsgivaren skall vidta alla åtgärder som behövs för att förebygga att arbetstagaren utsätts för ohälsa eller olycksfall. Arbetsgivaren skall beakta den särskilda risk för ohälsa och olycksfall som kan följa av att arbetstagaren utför arbete ensam, samt systematiskt planera, leda och kontrollera verksamheten på ett sätt som leder till att arbetsmiljön uppfyller kraven. Han eller hon skall utreda arbetsskador, fortlöpande undersöka riskerna i verksamheten och vidta de åtgärder som föranleds av detta. Åtgärder som inte kan vidtas omedelbart skall tidsplaneras.

Arbetstagaren skall medverka i arbetsmiljöarbetet och delta i genomförandet av de åtgärder som behövs för att åstadkomma en god arbetsmiljö.

Den som tillverkar, importerar, överlåter eller upplåter en maskin skall se till att anordningen erbjuder betryggande säkerhet mot ohälsa och olycksfall.

Den som tillverkar, importerar eller överlåter ett ämne, som kan föranleda ohälsa eller olycksfall, skall vidta de åtgärder som behövs för att hindra eller motverka att ämnet vid avsedd användning innebär risk från skydds synpunkt.

Den som installerar en teknisk anordning skall se till att behövliga skyddsanordningar sätts upp och att i övrigt erforderliga skyddsåtgärder vidtas.

Den som låter utföra byggnads- eller anläggningsarbete skall vid projekteringen se till att arbetsmiljösynpunkter, avseende såväl byggskedet som det framtida brukandet, beaktas och att olika delar av projekteringen samordnas. Även *arkitekter, konstruktörer och andra som medverkar vid projekteringen*, skall inom ramen för sina uppdrag se till att arbetsmiljösynpunkter beaktas.

Skyddsombud företräder arbetstagarna i arbetsmiljöfrågor och skall verka för en tillfredsställande arbetsmiljö. I detta syfte skall ombudet vaka över skyddet mot ohälsa och olycksfall samt över att arbetsgivaren uppfyller kraven. Vid arbetsställe, där minst femtio arbetstagare regelbundet sysselsättes, skall finnas en

skyddskommitté, sammansatt av företrädare för arbetsgivaren och arbetstagarerna.

Arbetarskyddsverket

Arbetarskyddsstyrelsen ger ut föreskrifter som preciserar arbetsmiljölagen med mer detaljerade regler. Yrkesinspektionen kontrollerar arbetsplatserna från säkerhetssynpunkt. Tillsammans bildar Arbetarskyddsstyrelsen och Yrkesinspektionen Arbetarskyddsverket.⁶

Arbetarskyddsstyrelsen

Arbetarskyddsstyrelsen är central förvaltningsmyndighet för arbetsmiljö- och arbetstidsfrågor och chefsmyndighet för Yrkesinspektionen. I Arbetarskyddsstyrelsens uppgifter ingår bland annat att ha den centrala tillsynen över arbetsmiljö- och arbetstidslagstiftningen, meddela föreskrifter och allmänna råd, ta de initiativ som utvecklingen på arbetsmiljöområdet kräver, leda, samordna och utveckla verksamheten inom Arbetarskyddsverket, delta i internationellt samarbete inom arbetsmiljöområdet samt ansvara för ett informationssystem för arbetsskador och framställa och sprida information.

Yrkesinspektionen

Yrkesinspektionen är indelad i tio distrikt. I varje distrikt finns en beslutande yrkesinspektionssnämnd, med tillsynsdirektören som ordförande. På distrikten, vars dagliga arbete leds av en tillsynsdirektör, arbetar yrkesinspektörer med olika specialkompetens för till exempel kemi, byggen, belastningsergonomi samt jurister och yrkeshygieniker. Varje distrikt har också en eller flera läkare knuta till verksamheten.

⁶ Förordningen (1988:730) med instruktion för Arbetarskyddsverket.

Yrkesinspektionen skall bland annat följa utvecklingen inom arbetsmiljöområdet, se till att arbetsmiljö- och arbetstidslagarna följs samt främja skyddsverksamheten på arbetsplatserna.

Yrkesinspektionen arbetar genom inspektioner, information och s.k. arbetsskadeutredningar.

5.3 Sammanfattande analys

Andra transportslag

Inom den spårbundna trafiken, luftfarten och sjöfarten kan Nollvisionen sägas vara på god väg sedan länge, om än inte uttalat på det sätt som riksdagen formellt beslutade om i juni 1998.⁷ Inom dessa transportslag har man sedan tidigare ett långsiktigt och systematiskt säkerhetsarbete, varför också säkerhetsnivån generellt sett redan är hög.⁸ Det fortsatta säkerhetsarbetet koncentreras på att vidmakthålla – och förbättra – denna nivå. Dock kan konstateras att inom de delar av luftfarten och sjöfarten som utgörs av ”nöjes- och rekreationsverksamhet” i form av privatflyg och fritidsbåts- trafik inträffar flera dödsolyckor årligen.

Ytterligare en viktig skillnad jämfört med vägtransportsektorn är att antalet systemutformare är relativt begränsat, samt att ansvaret för olika delmoment i trafiken sammantaget kan sägas vara tydligare specificerat.

Järnvägsinspektionen, Luftfartsinspektionen och Sjöfartsinspektionen är till struktur mycket lika. Alla tre inspektionerna har sin organisatoriska hemvist knuten till respektive trafikverk och

⁷ Prop. 1997/98:56 Transportpolitik för en hållbar utveckling, bet. 1997/98:TU10, rskr. 1997/98/266

⁸ Således omkom under 1998 71 personer till följd av järnvägsolyckor (inklusive självmordsolyckorna). Inga olyckor med omkomna har inträffat inom den tunga luftfarten sedan år 1977. Inom sjöfarten har under perioden 1990–1998 sammanlagt 25 personer avlidit till följd av fartygsolyckor. Källa: En säker trafik, Underlag om mål, mått och metoder, Rapport från arbetsgrupp inom SIKAs måluppdrag 1999-11-29.

deras huvudsakliga verksamhet består i att utveckla regler och att i förhand utifrån ett säkerhetsperspektiv granska och godkänna fordon/fartyg, infrastruktur och trafikutövare. Andra viktiga uppgifter för inspektionerna är att genomföra tillsyn av olika delar av transportsystemet utifrån respektive regelverk. Undersökningar av olyckor och rekommendationer till säkerhetsförbättrade åtgärder ingår också som en betydande del i verksamheten.

På senare år har också inspektionernas verksamhet utvecklas mot att, framför allt genom utbildning, stötta de olika ansvariga aktörernas ambition till egenkontroll och utveckling i linje med det kvalitetsförbättringsarbete som sprider sig i samhället. En utgångspunkt är att väl utvecklade kvalitetssäkringssystem minskar behovet av att i detalj reglera olika processer och komponenter.

Det långsiktiga målet för inspektionernas verksamhet är att ingen skall dödas eller allvarligt skadas till följd av trafikolyckor i transportsystemet (Nollvisionen) och att transportsystemets utformning och funktion skall anpassas till detta krav.

Arbetsmiljö

Nollvisionstanken finns även inom arbetsmiljöområdet, även om det inte är klart uttalat här att ingen skall dödas eller allvarligt skadas till följd av olyckor i arbetet. Syftet är i stället att åstadkomma en successiv förbättring, genom att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet och även i övrigt uppnå en god arbetsmiljö.

Sammantaget kan även inom detta område ansvaret för olika delmoment i den verksamhet som skall leda till bättre arbetsmiljö sägas vara noggrant specificerat.

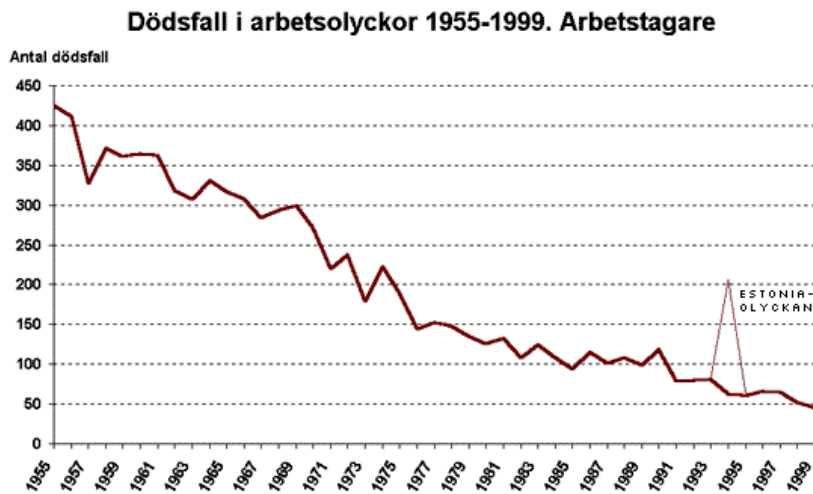
Såväl samhället som arbetslivet och arbetsmiljön har förändrats under den tid som gått sedan Arbetarskyddsstyrelsen och Arbetarskyddsverket bildades.⁹ Sett utifrån Arbetarskyddsstyrelsens horisont kunde 1950- och 1960-talen beskrivas som teknikens årtienden, under 1970-talet dominerade de kemiska riskerna i arbets-

⁹Källa: Arbetsmiljön – en grundsten i välfärdsbygget (Arbetarskyddsstyrelsen 1999).

livet och under 1980-talet stod belastningsskadorna i fokus. Även de psykosociala frågorna fick större utrymme i debatten och en ökad legitimitet i det allmänna medvetandet. Internkontroll, systemtillsyn och arbetsgivaransvar kom under 1990-talet.

Tillsynsverksamheten har förändrats och tyngdpunkten i tillsynen förskjutits från detaljkontroll till kontroll av hur arbetsmiljöfrågorna generellt hanteras i företagen och hur arbetsgivaren lever upp till sitt ansvar för arbetsmiljön. Exempelvis kontrolleras genom systeminspektioner att arbetsgivaren har ett fungerande arbetsmiljöarbete.

Mot denna bakgrund kan konstateras att antalet dödsfall i arbetsolyckor har minskat radikalt sedan 1955:



Diagrammet är hämtat från Arbetarskyddsstyrelsens och Yrkesinspektionens hemsida (www.arbsky.se). (År 1998 dog 67 människor i arbetsplatsolyckor. 16 av dessa dödsfall var relaterade till vägtrafiken.)

Slutsatser

Utredningen kan konstatera att över tiden och för olika verksamhetsområden har olika strategimodeller valts i fråga om säkerhets- och/eller kvalitetsarbete:

- säkerhetskrav antingen på detaljnivå eller på en övergripande nivå
- uppföljning antingen med kontrollerande eller informerande/lärande syfte.

Det förefaller som om ingen av modellerna har använts statiskt. En viktig slutsats är därför att en organisation inom säkerhetsområdet måste vara så flexibel att den kan arbeta med alla eller envar av modellerna, beroende på vilken situation som råder. Dock kan konstateras att myndigheter som arbetar med frågor som rör akuta hot mot människors liv och hälsa ofta har en relativt sett större andel kontroll än information i sin verksamhetsinriktning.

6 Produktsäkerhet m.m.

Enligt direktiven skall utredaren beakta de bestämmelser om produkters och tjänsters säkerhet som finns inom andra juridiska områden och överväga hur dessa går att applicera på vägtransport-systemet.

6.1 Produktsäkerhet

Produktsäkerhetslagen¹ (PSL) tillämpas i fråga om varor och tjänster som tillhandahålls i näringsverksamhet och i fråga om varor som tillhandahålls i offentlig verksamhet.² En förutsättning är att varan eller tjänsten i inte obetydlig omfattning utnyttjas eller kan komma att utnyttjas av konsumenter för enskilt bruk. Syftet med bestämmelserna är att motverka att farliga varor och tjänster orsakar person- eller egendomsskador. Med farliga varor och tjänster avses sådana varor eller tjänster som är förenade med risker, vilka antingen framstår som onödiga med hänsyn till möjliga skyddsåtgärder eller som är svåra att förutse för brukarna.³

¹ Produktsäkerhetslagen (1988:1604).

² Enligt prop. 1995/96:123, Produktsäkerhetslagen och offentlig verksamhet, faller i princip alla *varor* som tillhandahålls i offentlig verksamhet (dvs. verksamhet som bedrivs av staten, kommuner eller landsting) inom lagens tillämpningsområde. Lagen blir tillämplig exempelvis vid försäljning, utlåning och uthyrning, och omfattar sådana områden som hälso- och sjukvård, utbildningsväsendet, barnomsorg, äldreomsorg samt sport- och fritidsverksamheten.

³ Prop. 1988/89:23 om produktsäkerhetslag.

Näringsidkaren kan åläggas att lämna säkerhetsinformation, förbjudas att tillhandahålla varor och tjänster, åläggas att lämna varningsinformation, åläggas att återkalla varor och tjänster eller förbjudas att exportera varor. Lagen bygger dock på att näringsidkarna i första hand frivilligt skall vidta anvisade åtgärder. När sådana åtgärder behöver vidtas bör därför tillsynsmyndigheten ta upp förhandlingar med näringsidkaren, om inte saken brådskar eller omständigheterna i övrigt talar mot att förhandlingar tas upp.

Tillsynen av efterlevnaden av PSL utövas av Konsumentverket i fråga om varor och tjänster som inte är specialreglerade.⁴ Beträffande specialreglerade varor och tjänster ligger tillsynsuppgiften på den myndighet som enligt specialregleringen är tillsynsmyndighet beträffande varan eller tjänsten i fråga.⁵

Om tillsynsmyndigheten inte kan förmå en näringsidkare att vidta erforderliga säkerhetsåtgärder, kan myndigheten vända sig till Konsumentombudsmannen med begäran om att frågan förs till Marknadsdomstolen. Delar KO tillsynsmyndighetens uppfattning, skall han ansöka hos Marknadsdomstolen om åläggande eller förbud enligt lagen. Marknadsdomstolens beslut kan inte överklagas.

Enligt 3 § PSL får ett åläggande eller förbud enligt lagen inte meddelas i den mån det i annan författning eller i beslut av myndighet har meddelats särskilda bestämmelser om varan eller tjänsten med samma ändamål som åläggandet eller förbudet skulle fylla. Det innebär att PSL:s bestämmelser i stor utsträckning sätts ur spel på de områden som är specialreglerade.

⁴ Som exempel på s.k. produktorienterad speciallagstiftning (som gäller hanteringen av produkter på ett speciellt produktområde) anges i prop 1995/96:123, Produktsäkerhetslagen och offentlig verksamhet, bilaga 4, bl.a. livsmedelslagstiftningen, läkemedelslagstiftningen, kemikalielagstiftningen, fordonslagstiftningen, ellagstiftningen, personlig skyddsutrustning för privat bruk, lagen om leksakers säkerhet och byggproduktlagstiftningen.

⁵ Jämför t.ex. 35 § fordonskungörelsen (1972:595) av vilken framgår att Vägverket har att utöva tillsyn enligt produktsäkerhetslagen.

6.1.1 Produktansvar

Bestämmelserna om produktansvar⁶ behandlar skadeståndsansvar för produktskador, och bygger på ett EG-direktiv om produktansvar som antogs år 1985.⁷ Eftersom syftet med denna utredning inte är att undersöka och förändra möjligheten för sakägare att i enskilda fall kunna driva civilrättsliga processer kommer frågan inte att belysas närmare här. Dock konstateras att skadeståndsansvaret enbart omfattar skador som orsakats av lösa saker (produkter), medan produktsäkerhetsbegreppet avser såväl varor som tjänster (utom såvitt avser det offentligas verksamhet).

6.1.2 Producentansvar

Det s.k. producentansvaret utgör primärt en del av miljölagstiftningen och inrymmer inga trafiksäkerhetsaspekter.

Däckproducenterna är skyldiga att på ett miljömässigt godtagbart sätt ta hand om däck som har tjänat ut.⁸ Syftet är att minst 80 procent av alla däck som årligen återlämnas skall omhändertas på annat sätt än genom deponering. Den som yrkesmässigt tillverkar bilar i Sverige, eller den som yrkesmässigt för in bilar till Sverige, ansvarar för att uttjänta bilar (med en totalvikt upp t.o.m. 3 500 kg) tas om hand om ett miljöriktigt sätt, och att materialet som ingår i bilarna återvinns och återanvänds.⁹ Syftet är att avfallsmängderna vid skrotning av bilar, och behovet av nytt material, därmed skall minska. Ordningen avser att direkt eller indirekt styra tillverkarna av bilar att konstruera bilar som är anpassade för en hög grad av återvinning.

⁶ Produktansvarslagen (1992:18).

⁷Rådets direktiv(85/374/EEG) den 25 juli 1985 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om skadeståndsansvar för produkter med säkerhetsbrister.

⁸Förordningen (1994:1236) om producentansvar för däck.

⁹Förordningen (1997:788) om producentansvar för bilar.

6.2 Sammanfattande analys

Regleringen om produktsäkerhet och produktansvar skall motverka att farliga varor och tjänster orsakar person- eller egendoms-skador.¹⁰ Myndigheterna har möjlighet till tvångsvisa ingrepp, men de önskvärda förändringarna bör så långt som möjligt genomföras på grundval av frivilliga åtaganden. Egenkontrollen har alltså fått en framskjuten roll.

PSL:s tillämpningsområde begränsas genom dess 3 §, och utesluter fall då det i annan författning eller ett myndighetsbeslut har meddelats särskilda bestämmelser med samma ändamål som ett åläggande eller förbud enligt PSL skulle fylla. PSL är ”tänkt att komplettera speciallagstiftningen. Bestämmelserna i produktsäkerhetslagen skall således tillämpas när speciallagstiftning saknas. Vidare skall produktsäkerhetslagen tillämpas på specialreglerade varor och tjänster, i den mån speciallagstiftningen saknar motsvarighet till de former av säkerhetsåtgärder som den föreslagna lagen tillhandahåller”.¹¹ Men att t.ex. användningsförbud kan meddelas enligt annan lagstiftning – som är fallet på arbetsmiljöområdet, eller på fordonsområdet ifråga om bilar som saknar föreskriven utrustning – hindrar dock inte att säljförbud meddelas enligt PSL. Speciallagstiftningen har då en begränsad räckvidd och ett säljförbud får ett vidare ändamål än det speciallagstiftningen har.

Utredningen kan mot denna bakgrund sammanfattningsvis konstatera att det inte torde föreligga något behov av att ytterligare applicera produktsäkerhetslagstiftningen på vägtransportsystemet. I den mån speciallagstiftningen på området innehåller rena luckor avseende berörda varors och tjänsters säkerhet torde PSL träda in och täcka dessa.

Samtidigt bör dock än en gång framhållas att PSL inte har företräde framför en specialreglering som har samma ändamål som PSL, inte ens om denna eventuellt upplevs som mindre väl funge-

¹⁰ Produktsäkerhetslagen (1988:1604) och produktansvarslagen (1992:18).

¹¹ Prop 1988/89:23 om produktsäkerhetslag.

rande. En sådan brist får i stället läkas genom författningsändring på vanligt sätt.

Det särskilda producentansvaret lägger tyngdpunkten på miljöhänsyn, och ålägger producenter av bl.a. däck och bilar en skyldighet att på ett miljömässigt godtagbart sätt ta hand om uttjänt material från dessa produkter. En motsvarande skyldighet att ta ansvar på trafiksäkerhetsområdet täcks enligt utredningens mening väl in av det ansvar för systemutformarna som beskrivs i förslaget till lag om ansvaret för säkerheten i vägtransportsystemet.

7 Utvecklingsfrågor inom skolväsendet

Skolan har under 1990-talet gått från detaljstyrning till mål- och resultatstyrning, och det finns enligt utredningens bedömning viktiga erfarenheter från denna utveckling att dra lärdom av. Utredningen har därför valt att också belysa skolsektorn, inte för att denna specifikt arbetar med säkerhet och säkerhetsansvar, utan för att sättet att styra skolan enligt utredningens mening ger uttryck för ett synsätt som är intressant även ifråga om att åstadkomma en snabb och ständig förbättring av vägtransportsystemet.

7.1 Utgångspunkter

Utgångspunkten är att alla barn och ungdomar, oberoende av kön, geografiskt hemvist samt sociala och ekonomiska förhållanden, skall ha lika tillgång till utbildning i det offentliga skolväsendet för barn och ungdom. Utbildningen skall vara likvärdig, varhelst den anordnas i landet. I utbildningen skall hänsyn tas till elever med särskilda behov.

Till den obligatoriska skolan räknas grundskolan, sameskolan, specialskolan och särskolan. De fristående skolorna är öppna för alla och måste vara godkända av Skolverket. Elevens hemkommun ger skolan bidrag per elev och skolår. Undervisningen i de fristående skolorna ska ha samma mål som i de kommunala skolorna, men kan ha en inriktning som skiljer sig från de kommunala skolornas.

Ansvarsfördelning och organisation¹

Sättet att styra skolan genom centralt utformade bestämmelser samt detaljerade regler och anvisningar har övergetts för en s.k. mål- och resultatorienterad styrning. Riksdagen och regeringen anger riksgiltiga mål och riktlinjer för arbetet i alla skolor och fastställer läroplaner för det offentliga skolväsendet.

Det kommunala driftansvaret

Inom de ramar som staten anger är det kommunerna som har huvudansvaret för verksamheten. Kommunerna har stor frihet att avgöra hur verksamheten skall organiseras för att de riksgiltiga målen skall uppnås. Kommunerna skall svara för att skolan får de resurser och de förutsättningar i övrigt som behövs.

Varje kommun och skola skall årligen upprätta skriftliga kvalitetsredovisningar som ett led i den kontinuerliga uppföljningen och utvärderingen av skolplanen och arbetsplanen.²

Ansvar i den enskilda skolan

Med utgångspunkt i de riksgiltiga målen och riktlinjerna och med de redskap och förutsättningar som kommunen på politisk nivå ger är det rektor och lärare som i samarbete med eleverna skall ge skolarbetet struktur och innehåll. De skall också bestämma målen för undervisningen. Detta är det professionella ansvaret i skolan.

All personal i skolan skall bidra till att skolans mål uppfylls, även om huvudansvaret vilar på rektor och lärare.

Varje skola skall årligen upprätta skriftliga kvalitetsredovisningar som ett led i den kontinuerliga uppföljningen och utvärderingen av skolplanen och arbetsplanen.³

¹ Källa: Skolverkets hemsida: www.skolverket.se

² Förordningen (1997:702) om kvalitetsredovisning inom skolväsendet.

³ Förordningen (1997:702) om kvalitetsredovisning inom skolväsendet.

Resultatredovisning

Eftersom riksdagen och regeringen har ett övergripande nationellt ansvar för skolans resultat och skolans utveckling, måste verksamheten i skolan kunna följas och utvärderas. En sådan uppföljning och utvärdering skall ske på alla nivåer i skolsystemet. Den skall ligga till grund för nya beslut om hur målen skall uppnås och vara en ständig källa till förnyelse och förbättringar.

Kommunerna är skyldiga att lämna uppgifter om skolan och delta i utvärderingen av den. Skolverket har till uppgift att sammanställa uppgifterna och svara för rapporteringen av tillståndet i skolan till regeringen. Rapporterna bygger, förutom på kommunernas uppgifter om skolan, på Skolverkets egna undersökningar.

Skolverket

Statens skolverk är central förvaltningsmyndighet för det offentliga skolväsendet och för den av det allmänna anordnade förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen (barnomsorgen).⁴ Skolverket skall verka för att de mål och riktlinjer förverkligas som riksdagen och regeringen har fastställt för verkets ansvarsområde och därvid bl.a. följa upp och utvärdera skolväsendet och barnomsorgen, utveckla, kontrollera och stödja kvalitetssäkringsarbete i skolväsendet och barnomsorgen, samt sammanfatta och publicera resultaten av sitt arbete med uppföljning, utvärdering, kvalitetssäkring och tillsyn.

I tillsynsverksamheten har Skolverket skyldighet att se till att skollagens bestämmelser följs och att den enskilde elevens rätt respekteras.

Tillsynen är en kontroll som kompletterar uppföljning och utvärdering.

Tillsynen inriktas mot områden som har stor betydelse för barns och ungas rätt och integritet och mot sådant som är viktigt

⁴ Förordningen (1991:1121) med instruktion för statens Skolverk.

för den nationella likvärdigheten. Huvudmannen själv har dock alltid ett primärt tillsynsansvar för sin verksamhet.

Skolverket har inte tillsynsansvar för enskilda förskolor, enskild förskoleklass och skolbarnsomsorg. Kommunen har här hela tillsynsansvaret.

Statliga utbildningsinspektörer granskar kvaliteten i den svenska skolan. Inspektörerna undersöker vilka möjligheter och svårigheter skolorna har att uppfylla de nationella målen och lämnar förslag till förändringar. Inspektörerna är förordnade av regeringen.

Vid Skolverket finns en kvalitetsgranskningsnämnd med uppgift att granska och värdera kvalitet och resultat i undervisning och annan verksamhet i skolväsendet och barnomsorgen (kvalitetsgranskning). Nämnden skall därvid särskilt bedöma om målen för utbildningen respektive verksamheten har uppnåtts. Regeringen anger närmare riktlinjer för denna kvalitetsgranskning. Nämnden skall årligen lämna en rapport till regeringen över sin verksamhet. I rapporten kan nämnden föreslå nya granskningsområden.

7.2 Sammanfattande analys

Ansvar för skolområdet förändrades 1991. Införandet av mål- och resultatstyrningen har ställt krav på huvudmännens förmåga att följa, värdera och kontrollera skolans verksamhet. Skolverkets verksamhet har mot denna bakgrund under senare år inriktats mot att stärka kommunernas förmåga att genom egen uppföljning, utvärdering och tillsyn styra sin skola. Arbetet med kvalitetsutveckling och kvalitetssäkring har intensifierats. Regeringen har bl.a. fastställt en särskild förordning (1997:702) om kvalitetsredovisning inom skolväsendet.

Tillsynsinstrumentet används som sista länken i en påverkans- eller kontrollkedja. Den delas upp i systematisk tillsyn för nationell likvärdighet (s.k. bred kommungranskning), regelbunden tillsyn av fristående skolor samt tillsyn med anledning av uppgifter från enskilda, media m.m. (s.k. enskilda ärenden). Tillsynen kan

resultera i kritik mot huvudmannen i ett beslut. Skolverket saknar egna sanktionsmöjligheter mot offentliga skolhuvudmän och huvudmän för barnomsorgen, men kan om det föreligger starka skäl, föreslå regeringen att meddela föreskrifter eller vidta åtgärder mot offentliga skolhuvudmän. Det sistnämnda instrumentet har såvitt känt inte använts, framför allt beroende på att huvudmännen som regel rättat sig efter Skolverkets beslut.

Skolväsendet har enligt utredningens bedömning kommit en bra bit på väg i en utveckling vars motsvarighet utredningen nu föreslår även för vägtransportsystemet: kraftigt minskad detaljstyrning och i stället ökad mål- och resultatstyrning i kombination med kvalitetssystem och egenkontroll.

8 Överväganden och förslag

8.1 Ett annat synsätt

En humanistisk människosyn innebär respekt för människovärdet, dess okränkbarhet och för att individen ses som en aktivt handlande, ansvarig social varelse som strävar efter att forma sina levnadsvillkor i enlighet med sina önskemål och behov, men som samtidigt strävar efter att i ett demokratiskt sammanhang ta medansvar för helheten och andras bästa. Liv och hälsa har alltid företräde framför annan nytta. Liv och hälsa får inte offras för materiella eller andra vinster.

Utredningens bedömning: Nollvisionen uttrycker den humanistiska människosynens respekt för människovärdet som sådant inom vägtransportsystemet.

Eftersom det pågår en diskussion i samhället om Nollvisionen, och Nollvisionen är ett annorlunda tankemönster som kommer att diskuteras och ifrågasättas under lång tid, vill utredningen klart deklarera sin syn på denna.

En grundläggande utgångspunkt i den svenska hälsopolitiken är den humanistiska människosynen. Detta etiska ställningstagande beskrivs i flera statliga utredningar, senast i ett delbetänkande från den Nationella Folkhälsokommittén, Hälsa på lika villkor/andra steget mot nationella folkhälsomål, SOU 1999:137. FN:s konvention om barnens rättigheter artikel 6 är ett annat bra exempel på denna princip nämligen att:

”Konventionsstaterna erkänner att varje barn har en inneboende rätt till livet. Konventionsstaterna skall till det yttersta av sin förmåga säkerställa barnets överlevnad och utveckling.”

Nollvisionen som ett långsiktigt mål för säkerhetsarbetet i transportsektorn är ett uttryck för den humanistiska människosynen och är ett viktigt förhållningssätt för transportsektorns utveckling. Detta humanistiska förhållningssätt kontrasterar dock betydligt mot i dag dominerande etiska förhållningssättet inom vägtransportssystemet där man bland annat väger liv och hälsa mot andra nyttigheter som framkomlighet och effektivitet.

Självfallet kan inte kravet på ett säkert vägtransportssystem uppfyllas över en natt utan utvecklingen måste ske steg för steg beroende av samhällets resurser och vad som är tekniskt och politiskt möjligt. Det är i denna utveckling som kvantifierade effektmål kan fylla ett syfte. Vart vi är på väg får det dock inte råda någon som helst tvivel om. Liv och hälsa skall långsiktigt vara dimensionerande för vägtransportssystemet.

För att detta synsätt skall kunna förverkligas bör det institutionella regelverket för vägtransportssystemet kompletteras med följande tre – delvis sammanhängande – komponenter:

- en lagstiftning som tydliggör systemutformarnas ansvar,
- tillsyn över hur lagen och de föreskrifter som meddelas med stöd av lagen efterlevs, samt
- en skyldighet för systemutformarna att systematiskt undersöka och utvärdera vägtrafikolyckor som inneburit att en eller flera människor dödats eller skadats allvarligt.

Utredningens förslag: Riksdagens principbeslut om Nollvisionen och systemutformarnas ansvar för säkerheten i vägtrafiken skall lagregleras.

Idag åvilar så gott som hela det juridiska och det moraliska ansvaret för säkerhet på den enskilde trafikanten. Detta synsätt återspeglas bl a i 1 § 2 kap trafikförordningen (1998:1276):

”För att undvika trafikolyckor skall en trafikant iakta den omsorg och varsamhet som krävs med hänsyn till omständigheterna...”

Den gällande lagstiftningen inom vägtransportsystemet bidrar, genom att den i huvudsak ensidigt pekar ut individen, sannolikt till både felaktiga och kontraproduktiva attityder. Idag vet vi nämligen att den enskilde inte kan kontrollera sin egen och andras säkerhet mer än till viss del. De länkar som formar kedjan som leder till en skada kan brytas mer effektivt hos de olika systemutformare än hos den enskilde brukaren. För att åstadkomma en process mot ett säkert vägtransportsystem krävs därför en förändring av de rättsliga normerna som innebär att systemutformarna får ett uttalat ansvar för att förhindra olyckor som medför att människor dödas eller skadas allvarligt¹ i trafiken.

Riksdagens beslut om Nollvisionen och dess principiella inställning till systemutformarnas ansvar var i grunden ett första steg till att ifrågasätta dessa institutionella förutsättningar. I de analyser som utredningen har gjort har vi kunnat konstatera att det som saknas i vägtrafiklagstiftningen är en sammanhållen systemsyn och ett uttalat ansvar för systemutformarna.

Utredningens bedömning: En statlig tillsyn med legitimitet är nödvändig för att säkerställa ändamålet med den nya lagen.

Lagförslaget har karaktären av en s.k. ramlag. Det behövs en särskild instans med uppgift att förtydliga och följa upp genomförandet av lagens intentioner och stärka förutsättningarna för en säker vägtrafik.

¹ Frågan om ett nytt hälsomått för trafiksäkerhetsarbetet inom vägtransportsystemet är just nu under utredning. I avvaktan härpå används i detta betänkande begreppet ”allvarlig skada” med följande betydelse: personskada som under hela eller del av livet medför viss form och grad av handikapp. Begreppet skall ej förväxlas med den definition av svår personskada som polisen tillämpar vid rapportering av vägtrafikolyckor. (Förebild: På väg mot det trafiksäkra samhället, Ds 1997:13).

Utredningen har redan i sin lägesrapport den 13 december 1999 föreslagit att en särskild tillsynsmyndighet, Vägtrafikinspektionen, skall inrättas med uppgift att säkerställa ändamålet med den nya lagen.

Utredningens närmare överväganden och förslag ifråga om tillsynsverksamheten framgår av avsnitt 8.2.

Utredningens förslag: Alla vägtrafikolyckor som medför att en eller flera människor dödas skall undersökas från säkerhetssynpunkt. Systemutformarna skall ha ansvaret för att genomföra olycksundersökningarna.

Om det inträffar en allvarlig olycka eller ett allvarligt olyckstillbud, är det från säkerhetssynpunkt angeläget att orsakerna klarläggs så att liknande olyckor eller tillbud kan undvikas i framtiden.² Inom ramen för det moderna kvalitetssäkringsarbetet är det också grundläggande att ha vetskap om var problemen finns inom verksamhetsområdet, lösa dessa, dra lärdom av det inträffade och förhindra att problemen uppstår på nytt.

Samhällets intresse av undersökningar i detta syfte tillgodoses i dag genom vissa olycksundersökningar för vilka Statens haverikommission (SHK) har huvudansvaret.³ Dessutom bedriver Vägverket, som ett led i sitt sektorsansvar, djupstudier i syfte att identifiera sannolika olycksorsaker och dokumentera olycksförloppet och skadeutfallet.

Vi finner det dock angeläget att alla olyckor som innebär hälsoförlust utreds från säkerhetssynpunkt och att utredningarna utförs av den eller alla de systemutformare som svarat för den del/de

² Inledningsvis vill vi klargöra att syftet med de olycksundersökningar som diskuteras i detta betänkande enbart är säkerhets- och kvalitetsförbättring. Undersökningarna skall inte på något sätt sammanblandas med andra utredningar som genomförs utifrån exempelvis civilrättsliga eller straffrättsliga aspekter.

³ Lagen (1990:712) om undersökning av olyckor, förordning (1990:717) om undersökning av olyckor.

delar av systemets utformning som brustit. Tyvärr faller det förstnämnda i dag på grund av sin orimlighet. Det sker alltför många vägtrafikolyckor för att detta skall vara praktiskt och ekonomiskt försvarbart. Inte ens olyckor där människor skadas allvarligt kommer att regelmässigt kunna undersökas. Utredningen föreslår därför att systemutformarna åläggs att utreda de olyckor som leder till dödsfall. Andra händelser som har betydelse för möjligheten att skapa ett säkert vägtransportsystem kan studeras genom temaundersökningar som utförs i annan ordning. Med tiden måste det dock finnas utrymme för att systematiskt utreda alla olyckor med allvarliga personsador.

Utredningens närmare överväganden och förslag till ordning för undersökning av vägtrafikolyckor framgår av avsnitt 8.2.6.

8.2 En lag om ansvar för säkerheten i vägtransportsystemet (vägtrafikansvarslagen)

Vi finner att en lag om ansvar för säkerheten i vägtransportsystemet (vägtrafikansvarslagen) är motiverad av flera skäl.

En lag som ger de närmare förutsättningarna för säkerhetsansvaret i vägtrafiken är, som vi ser det, nödvändig för att riksdagsbeslutet 1997 om Nollvisionen⁴ skall kunna verkställas. En lag, som tydligt visar på de ansvariga och deras skyldigheter, är även en förutsättning för att den faktiska förbättringsprocessen skall komma igång. Ytterligare en konsekvens av en sådan lagstiftning är att i och med att säkerheten i vägtransportsystemet blir dimensionerande för systemutformarnas långsiktiga och kortsiktiga verksamhet, finns det ingen möjlighet att sätta säkerheten ”på undantag” i de fall det uppstår brist på budgetresurser.

I direktiven konstaterar också regeringen att det är naturligt att vägtrafiken omges av en effektiv, tydlig och enhetlig lagstiftning för att säkra trafikanternas rätt till en säker vägtrafik. En av utred-

⁴ Prop. 1996/97:137 Nollvisionen och det trafiksäkra samhället, bet. 1997/98:TU4, rskr. 1997/98:11).

ningens uppgifter är därför att föreslå lämpliga regler för vägtransportssystemet.

Utgångspunkter härvidlag skall vara

- Nollvisionen, och
- utifrån denna kartlagda brister i nuvarande lagstiftning avseende systemutformarnas ansvar för ett säkert vägtransportssystem samt
- gällande bestämmelser om säkerhet inom andra transportslag, och i arbetslivet, som kan vara applicerbara på vägtransportssystemet.

Av direktiven framgår vidare att regeringen finner gällande rätt vara nöjaktig i fråga om enskildas möjligheter att driva civilrättsliga processer mot t.ex. väghållare, fordonstillverkare och åkerier. Förslaget skall därför inte omfatta några förändringar av sådana regleringar. I översynen ingår inte heller att se över gällande trafikregler och sanktionssystem för vägtrafikanter. Däremot finns det i och med riksdagens beslut om Nollvisionen ett behov av att klargöra systemutformarnas ansvar för säkerheten inom vägtransportssystemet. Enligt direktiven bör lagstiftningen därför bl.a. ”tydliggöra systemutformarnas skyldighet att på ett planlagt sätt tillämpa bästa möjliga teknik och ordna bl.a. infrastruktur, fordon och transporter så att människors tolerans mot yttre våld vid trafikolyckor inte överskrids vid normalt användande av systemet”.

8.2.1 Huvudprinciper

Utredningens bedömning: Den nya lagen bör innehålla de generella regler som krävs för att

- identifiera systemutformarna och det ansvar som åvilar dem, samt för att
- legitimera att säkerheten i vägtransportssystemet blir dimensionerande i systemutformarnas långsiktiga och kortsiktiga verksamhet.

Vid en närmare granskning sönderfaller direktivens generella begrepp "systemutformare" i en mängd olika aktörer inom politik, förvaltning, näringsliv och folkrörelser, som alla påverkar medborgarnas liv och hälsa genom sitt agerande, direkt eller indirekt. Att i detalj reglera dessa aktörers ansvar för att åstadkomma ett säkert vägtransportsystem på samma sätt som trafikanten har reglerats, är endast möjligt i teorin, och en sådan lagstiftning skulle lätt få absurda konsekvenser. Många och detaljrika bestämmelser kan innebära en fara, genom att tillämpningen försvåras. Detaljregler har också ofta konserverande effekt och förhindrar en snabb förbättring av rutiner. Dessutom riskerar också verksamheten att fördyras hos dem som har att tillämpa detaljbestämmelser. Sammantagna kan reglerna vidare bli så omfattande och svåröverskådliga att de inte når fram till, och därmed inte heller påverkar dem de riktar sig till.

Syftet med en ny lag på vägtrafikansvarsområdet är att övergripande styra systemutformarnas handlande, var och en för sig och gemensamt, så att de eftersträlvade målen uppnås. Eftersom målstyrningen således är det fundamentala med lagstiftningen, bör detaljreglering så långt möjligt begränsas. Vissa föreskrifter för den närmare tillämpningen kan dock vara motiverade, se nedan, men regelverket får inte härigenom förlora sin karaktär av ramlagstiftning.

I det följande berörs närmare det materiella innehållet i utredningens förslag till lag om ansvar för säkerheten i vägtransport-systemet (vägtrafikansvarslagen).

8.2.2 Ändamålet med lagstiftningen

Utredningens förslag: Lagens ändamål är att förebygga att människor dödas eller skadas allvarligt i vägtrafiken.

Ändamålet med lagstiftningen bör tydliggöras genom att lyftas fram i en portalparagraf. På så sätt klargörs i ytterligare ett sammanhang den stora vikt statsmakterna lägger vid Nollvisionen.

En liknande ”programförklaring” ges i 1 § arbetsmiljölagen (1977:1160), enligt vilken lagens ändamål är att ”förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet samt att även i övrigt uppnå en god arbetsmiljö”. Motsvarande förklaringar finns också i bl.a. 2 § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763)⁵, 1 kap 1 § miljöbalken (1998:808)⁶, 1 § produktsäkerhetslagen (1988:1604)⁷, 1 kap 1 § plan- och bygglagen (1987:10)⁸, 1 § förordningen (1992:1139) med instruktion för Elsäkerhetsverket⁹ och 1 § järnvägssäkerhetslagen (1990:1157)¹⁰. Gemensamt för dessa författningar är att de – liksom avsikten är med vägtrafikansvarslagen – i något eller flera avseenden värnar om liv, hälsa och livskvalitet.

⁵ ”Målet för hälso- och sjukvården är en god hälsa och en vård på lika villkor för hela befolkningen. Vården skall ges med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans värdighet (...).”

⁶ ”Bestämmelserna i denna balk syftar till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. En sådan utveckling bygger på insikten att naturen har ett skyddsvärde och att människans rätt att förändra och bruka naturen är förenad med ett ansvar att förvalta naturen väl. (...).”

⁷ ”Denna lag har till ändamål att motverka att varor och tjänster orsakar skada på person eller egendom. (...).”

⁸ ”(...) Bestämmelserna syftar till att med beaktande av den enskilda människans frihet främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden och en god och långsiktig hållbar livsmiljö för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer.

⁹ ”(...) De övergripande målen för verksamheten är att förebygga av elektricitet orsakad skada på person och egendom. (...).”

¹⁰ ”Denna lag gäller säkerheten vid järnväg, tunnelbana och spårväg.”

8.2.3 Ansvar för säkerheten i vägtransportsystemet m.m.

Utredningens förslag: Systemutformarna är ansvariga för att människans psykiska och fysiska förutsättningar är dimensionerande för vägtransportsystemets utformning och funktion.

Enligt utredningens direktiv bör, som tidigare nämnts, lagstiftningen bl.a. klargöra systemutformarnas ansvar för att människors tolerans mot yttre våld vid trafikolyckor inte överskrids vid normalt användande av systemet.

I den allmänna debatten är det lätt att använda sig av mer eller mindre svepande uttryck, vars betydelse är underförstådd och vars reella innebörd därmed riskerar att variera från person till person. En författning, i synnerhet en författning som avser att peka ut ansvar och ansvariga, kan inte hålla sig på en så allmän nivå. I vägtrafikansvarslagen finns därför behov av att definiera i vart fall begreppen vägtransportsystem och systemutformare.

Med vägtransportsystemet avser utredningen det system som vägen och dess närliggande område bildar tillsammans med trafikanter, fordon och trafikreglering i samband med person- och godstransporter på väg. Häri innefattas även gång- och cykelbanor.

Att räkna upp alla de olika aktörer som från tid till annan kan komma att uppfylla rekvisiten för vad som kännetecknar en systemutformare låter sig inte göras praktiskt. Vi finner det i stället rimligt att i lagen slå fast att ansvaret för säkerheten i vägtransportsystemet ytterst åvilar dem som yrkesmässigt i någon form påverkar vägtransportsystemet eller säkerheten för de personer som vistas i systemet. Även de som bedriver olika former av stödverksamhet för vägtransportsystemet såsom utbildning, information, övervakning, räddning, vård och rehabilitering är skyldiga att ta detta ansvar.

Med systemutformare avser därmed utredningen den som yrkesmässigt

1. ansvarar för eller genomför väghållning¹¹, eller sådan trafik- och samhällsplanering, transportförsörjning, produktion, försäljning, övervakning, information, undervisning, vård och rehabilitering, eller annan verksamhet som i övrigt påverkar vägtransportsystemet eller säkerheten för de personer som vistas i systemet,
2. använder vägtransportsystemet i egen eller annans verksamhet, eller
3. planerar eller genomför utformning av miljön i omedelbar anslutning till vägområdet

Exempel på aktörer som omfattas av punkt 1 är Vägverket, kommunerna, landstingskommunerna, trafikhuvudmännen, biltillverkarna, skylttillverkarna, bilförsäljarna, polismyndigheterna, skolväsendet, trafikskolorna, sjukhusen och den kommunala räddningstjänsten.

Exempel på aktörer som omfattas av punkt 2 är speditörerna, yrkestrafikutövarna och näringsidkare som utför transporter i sin egen förvärvsverksamhet.

Exempel på aktörer som omfattas av punkt 3 är teleoperatörer och kommunala energibolag.

Systemutformarna skall vara ansvariga för att människans psykiska och fysiska förutsättningar är dimensionerande för vägtransportsystemets utformning och funktion. Detta förhållande grundas på följande resonemang.

Erfarenheter från djupstudier har visat 80–90 % av de olyckor som sker beror på misstag. Exempel på sådana felhandlingar som kan förklara olyckan kan vara:

- observationsfel, exempelvis att trafikanterna inte har sett varandra,

¹¹ Med väghållning avses projektering, byggande och drift.

- beslut- eller handlingsfel, exempelvis att trafikanten panikbromsar i halt väglag för att undgå en olycka,
- bristande reaktion, exempelvis berusad bilförare.

Det är viktigt att förebygga misstag, men systemet skall ändå utformas med utgångspunkt från att olyckor kommer att inträffa. Systemet skall därför vara utformat så, att det är tolerant mot människan även då en olycka inträffar. Av det skälet skall människans biologiska tolerans användas för att dimensionera och utforma systemet i sin helhet. Detta är en icke tidigare använd princip, men den liknar vad som gjorts på miljöområdet i form av kritiska belastningsgränser. Den kritiska belastningsgränsen skall sättas på en nivå där den svagaste individen riskerar att få en bestående skada.

I trafiksystemet måste man utgå från att människan gör dessa typer av felhandlingar. Det är därför viktigt att systemutformarna gemensamt utformar vägtransportsystemet så att systemet inte ställer högre krav på människan än vad människan klarar av.

Systemutformarna måste således i all sådan verksamhet som kan ha effekter på vägtransportsystemet direkt eller indirekt ha människans psykiska och fysiska förutsättningar i åtanke, och dimensionera och genomföra verksamheten därefter.

Utredningen har inte funnit att några systemutformare skall undantas från lagens tillämpningsområde, av samma skäl som arbetsmiljölagstiftningen inte undantar någon arbetsgivare från det ansvar som föreskrivs där. Tillämpningen måste dock anpassas till systemutformarnas olika förutsättningar.

Trafikanternas åligganden enligt Nollvisionen – att visa omdöme, hänsyn och ansvar i trafiken samt att följa trafikreglerna – följer av annan lagstiftning. Likaså regleras i särskild ordning de särskilda åligganden som åvilar aktörerna i vägtransportsystemet i deras roller som körkortshavare, fordonsägare, yrkestrafikansvariga etc.

8.2.4 Kvalitetssäkring m.m.

Utredningens förslag: I en systemutformares ansvar för säkerheten i vägtransportsystemet ingår en skyldighet att systematiskt och fortlöpande kontrollera, utveckla och säkra kvaliteten i den egna verksamheten i förhållande till säkerheten i vägtransportsystemet.

Enligt direktiven skall utredningen bl.a. söka finna sätt för en snabb och ständig förbättring av vägtransportsystemets säkerhet. Det faller sig härvid naturligt att föreslå en skyldighet för såväl samhällets som näringslivets systemutformare att fortlöpande förbättra kvaliteten i den egna verksamheten även med avseende på säkerheten i vägtransportsystemet.¹²

I dagens samhälle är ett systematiskt kvalitetsarbete en viktig ingrediens i alla verksamheter. Det är därför långt ifrån orimligt att förutsätta att systemutformarna även bestämmer mål och normer för den del av den egna verksamheten som berör säkerheten i vägtransportsystemet, och följer upp resultaten och kvaliteten enligt en systematiserad metodik (internkontroll) på detta område. Exempelvis har Institutet för kvalitetsutveckling, SIQ, som en av sina tretton grundläggande värderingar slagit fast att ”varje organisation har ett samhällsansvar utöver lagar och förordningar. Organisationen och dess medarbetare måste se sina processer, varor och tjänster som delar i en större helhet och aktivt medverka till förbättringar i både samhälle och miljö”.

Ett exempel på en sådan förbättring är enligt utredningens mening s.k. transportkvalitet, då transportköpare och transportsäljare ställer kvalitetskrav, som bl.a. omfattar trafiksäkerhet, på alla yrkesmässiga transporter. Rimligt är också att systemutformarna tar ansvar för att de själva använder vägtransportsystemet på ett trafiksäkert sätt.

¹² Jämför de krav på internkontroll som ges i arbetsmiljölagstiftningen och Arbetarskyddsstyrelsens föreskrifter (AFS 1996:6) om internkontroll av arbetsmiljön.

I systemutformarens kvalitetssäkring av sin verksamhet i förhållande till säkerheten inom vägtransportsystemet bör vidare ingå kompetensuppbyggnad och en skyldighet att förebygga fel och ta bort risker. Systemutformaren skall alltså vara skyldiga att skaffa sig den kunskap och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning för att skydda människor mot att dödas eller skadas allvarligt till följd av vägtrafikolycka.

Det är också viktigt att en systemutformare, som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd som medför att säkerheten i vägtransportsystemet brister på ett sådant sätt att människor riskerar att dödas eller skadas allvarligt till följd av en trafikolycka, tydligt bär ansvaret för att bristen avhjälpas i den omfattning det kan anses skäligt.

En fortlöpande samverkan mellan systemutformarna kan tyckas vara så självklar att det inte behöver uttryckas särskilt i lagen. Vikten av att detta samarbete kommer till stånd är dock så stor att vi ändå föreslår att lagen innehåller ett förtydligande i detta avseende. Som förebild härvidlag tjänar exempelvis 21 § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763).¹³

8.2.5 Tillsyn m.m.

Utredningens förslag: En myndighet, Vägtrafikinspektionen, inrättas med uppdrag att utöva tillsyn över efterlevnaden av vägtrafikansvarslagen.

Utredningen ser i dagsläget inget behov av att förena tillsynsmandatet med några straffsanktioner eller tvångsåtgärder.

Eftersom den föreslagna lagen avses vara en ramlag som kommer att omfatta ett stort antal aktörer, behövs någon instans som har till

¹³ ”I planeringen och utvecklingen av hälso- och sjukvården skall kommunen samverka med samhällsorgan, organisationer och privata vårdgivare.”

uppgift att förtydliga och följa upp genomförandet av lagens intentioner. En statlig tillsyn inom detta område är med andra ord nödvändig för att ytterligare skapa förutsättningar för en i framtiden säker vägtrafik. Utredningen har redan i sin lägesrapport den 13 december 1999 föreslagit att en särskild tillsynsmyndighet, Vägtrafikinspektionen, skall inrättas med uppgift att säkra efterlevnaden av vägtrafikansvarslagen.

I fråga om tillsynen bör bli en uppgift för en myndighet eller en ickeoffentlig association som t.ex. en stiftelse eller NTF, menar utredningen att det är viktigt att både riksdag och regering har insyn i och kontroll över verksamheten. Tillsynen kommer, som utredningen ser det, att med nödvändighet innebära myndighetsutövning som utförs med stöd av lag och förordning. Myndighetsformen är därför den mest lämpade.

Både effektivitetsskäl och trovärdighetsskäl talar för att lägga tillsynsuppgiften på en ny myndighet i stället för på en redan befintlig, som exempelvis Riksrevisionsverket, Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI) eller Vägverket. Riksrevisionsverket har redan i dag ett brett verksamhetsområde. Verket har inte någon heltäckande specialistkompetens på vägtrafikområdet. Detta kan medföra att den önskvärda koncentrationen till trafiksäkerheten i vägtransportsystemet försvåras om RRV anförtros uppdraget. Att driva en revisionsverksamhet kommer att vara i konflikt med VTI:s forskningsuppdrag, varför inte heller detta institut är någon lämplig värdmyndighet. Vägverket å sin sida besitter visserligen den kompetens som behövs men är samtidigt en väsentligt systemutformare, inte bara som väghållare, utan också i sin sektorsroll. Det är vår bestämda uppfattning att tillsynsmyndigheten måste vara fristående och inte samtidigt ett tillsynsobjekt.

Utredningen är medveten om att tillsynsfrågan generellt har stor aktualitet i samhället och att detta sannolikt hänger ihop med införandet av mål- och resultatstyrning inom den offentliga verksamheten. Flera olika instanser, däribland Riksrevisionsverket, Riksdagens revisorer och Förvaltningspolitiska kommissionen har dock pekat på oklarheter i vad tillsynen egentligen innebär och på frånvaron av en klar och konsekvent terminologi.

Med tillsyn med anledning av vägtrafikansvarslagen menar vi både en generell, övergripande tillsyn i form av uppföljning och utvärdering av systemutformarnas arbete med att utveckla vägtransportssystemet samt en riktad tillsyn i anslutning till olyckor då människor har dödats.

Det övergripande syftet med tillsynsverksamheten är att se till att de olika systemutformarna tar sitt ansvar för att, var och en för sig och gemensamt, ständigt förbättra och vidmakthålla en säker vägtrafik så att medborgarnas liv och hälsa inte hotas. I de fall då brister i ansvarstagandet kan konstateras syftar tillsynsverksamheten till att klarlägga orsakerna till varför systemutformarna brister i sitt ansvarstagande och att se till att systemutformarna själva avhjälpel bristerna så fort som möjligt. Tillsynen skall således säkerställa ändamålet med vägtrafikansvarslagen. Vägtrafikinspektionen skall för detta ändamål i nödvändig utsträckning kontrollera efterlevnaden av lagen.

För att kunna göra objektiva uppföljningar och utvärderingar krävs fakta från den verksamhet som systemutformarna bedriver. Därför bör inspektionen ha rätt att få de upplysningar som behövs.

Sanktioner och tvångsåtgärder?

Som sagts ovan under avsnitt 8.1 har vi utifrån den nya lagstiftning som utredningen föreslår påbörjat en långsiktigt process mot att förändra såväl offentliga och privata beslutsfattares som enskildas föreställningar om vägtrafik och dess uttryck i konkreta handlingar. Frågan är om detta också innebär att inspektionen måste ha möjlighet att tillgripa tvångsåtgärder som att exempelvis kunna förelägga systemutformarna att vidta olika åtgärder med eller utan vite, eller att förbjuda viss verksamhet.

Det finns argument som talar både för och emot att utrusta inspektionen med dessa verktyg och i denna fråga råder det delade meningar i utredningen (se särskilt yttrande, bilaga 2). Utredningen väljer dock att föreslå att inspektionen inte skall förses med mandat att tillgripa tvångsåtgärder m.m. Detta ställningstagande bygger på följande bedömning.

Att peka ut ett ansvar som utredningen gör i lagstiftningen är helt nytt och därför kan vi inte uttala oss om hur systemutformarna kommer att leva upp till detta ansvar.

Om inspektionen ges möjligheten att förelägga systemutformarna att vidta olika åtgärder eller att förbjuda viss verksamhet är det svårt att påstå att inspektionen inte är en systemutformare.

Principen att det är systemutformarna som har ansvaret att åtgärda fel och brister i enlighet med den föreslagna vägtrafikansvarslagen är viktig. Vägtrafikinspektionen skall därför inte ges sådana uppgifter att den också framstår som en systemutformare som besitter kraftfulla styrmedel som påverkar säkerheten. Med sådana verktyg i sin arsenal finns det annars stor risk att inspektionen själv kommer att tvingas att ingripa och ordna upp olika situationer. Inspektionen skall vara en trovärdig samhällsaktör, fri från direkt operativ verksamhet.

Utredningen finner därför för närvarande inte anledning att föreslå att tillsynsuppgiften förenas med mandat att tillgripa tvångsåtgärder eller andra sanktioner. Om Vägtrafikinspektionen inte genom dialog och förhandlingar och andra påverkanssätt kan förmå en systemutformare att vidta erforderliga förbättringar kan myndigheten, om det föreligger tillräckligt starka skäl, vända sig till regeringen med förslag till ytterligare åtgärder.

8.2.6 Undersökning från säkerhetssynpunkt av vägtrafikolycka

| |
|--|
| <p>Utredningens förslag: En vägtrafikolycka som medfört att någon dödats skall undersökas från säkerhetssynpunkt. Undersökningen skall genomföras av systemutformare.</p> |
|--|

Ett led i kvalitetssäkringen är de olycksundersökningar som tidigare nämnts i korthet. Syftet med dessa är enbart säkerhets- och kvalitetsförbättring. Undersökningarna skall inte på något sätt sammanblandas med andra utredningar som genomförs utifrån exempelvis civilrättsliga eller straffrättsliga aspekter.

Övergripande synsätt

Om det inträffar en allvarlig olycka eller ett allvarligt olyckstillbud, är det från säkerhetssynpunkt angeläget att orsakerna klarläggs så att liknande olyckor eller tillbud kan undvikas i framtiden. Inom ramen för det moderna kvalitetssäkringsarbetet är det också grundläggande att ha vetskap om var problemen finns inom verksamhetsområdet, lösa dessa, dra lärdom av det inträffade och förhindra att problemen uppstår på nytt.

Samhällets intresse av undersökningar i detta syfte tillgodoses i dag genom utredningar för vilka Statens haverikommission (SHK) har huvudansvaret.¹⁴ Dessutom bedriver Vägverket, som ett led i sitt sektorsansvar, djupstudier i syfte att identifiera sannolika olycksorsaker och dokumentera olycksförloppet och skadeutfallet.

SHK har skyldighet att undersöka alla olyckor av allvarlig art och tillbud till sådana olyckor.¹⁵ Kraven på hur allvarlig en olycka skall vara för att en undersökning skall vara obligatorisk sätts, utom i fråga om luftfartsolyckor, tämligen högt så att undersökningsskyldigheten bara omfattar de allvarligaste fallen. Avgörande för om en undersökning skall göras är bl.a att flera personer¹⁶ har förolyckats eller skadats allvarligt. SHK har vidare rätt att delegera en undersökning till någon annan, förutsatt att särskilda skäl inte talar mot en sådan åtgärd.

SHK har rätt att, om det är av betydelse från säkerhetssynpunkt, göra en undersökning också i fråga om händelser som i och för sig är av mindre allvarlig art¹⁷, men som har betydelse från säkerhetssynpunkt. Ansvar för undersökningar av sådana olyckor inom luftfarten, sjöfarten eller spårtrafiken har i princip lagts på de

¹⁴ Lagen(1990:712) om undersökning av olyckor, förordning (1990:717) om undersökning av olyckor.

¹⁵ 2 § lagen (1990:712) om undersökning av olyckor.

¹⁶ Efter vad som framgår av SHK:s hemsida (www.shk.se) menas med ”flera personer” mer än fem.

¹⁷ 3 § lagen (1990:712) om undersökning av olyckor.

olika tillsynsmyndigheterna¹⁸, medan SHK undersöker sådana händelser som ligger utanför dessa områden.

SHK informeras om inträffade händelser genom underrättelser från tillsynsmyndigheter och från kommuner inom ramen för den kommunala räddningstjänsten.

Inom luftfarten och sjöfarten och på spårtrafikområdet finns redan i dag en generellt sett hög säkerhetsnivå, alla och säkerhetsarbetet kan härvidlag sägas inriktas mot att vidmakthålla eller förbättra den nivån. Inom vägtransportssystemet har vi inte alls nått så långt, och det krävs ett aktivt arbete av alla inblandande för att överhuvudtaget höja säkerheten till en jämförbar nivå. Varje omkommen person i vägtrafiken är resultatet av en oacceptabel brist i vägtransportssystemet. Bristen måste åtgärdas och en uppreppning förhindras.

Vi finner det angeläget att olyckor som innebär hälsoförlust utreds från säkerhetssynpunkt och utredningarna utförs av den eller de systemutformare som svarat för den del eller de delar av systemet som kan ha brustit. Tyvärr faller det förstnämnda i dag på grund av sin orimlighet. Det sker alltför många vägtrafikolyckor för att detta skall vara praktiskt och ekonomiskt försvarbart. Inte ens olyckor där människor skadas allvarligt kommer att kunna undersökas regelmässigt. Utredningen föreslår därför att systemutformarna åläggs att utreda de olyckor som leder till dödsfall. Andra händelser som har betydelse för möjligheten att skapa ett säkert vägtransportssystem kan tills vidare studeras genom särskilda temaundersökningar. Med tiden bör det dock finnas utrymme för att systematiskt utreda alla olyckor där människor skadats allvarligt.

Anledningen till att systemutformarna skall utföra olycksundersökningarna beskrivs i Nollvisionen enligt följande: ”Man skall alltid i sitt arbete utgå ifrån att *ansvaret för varje människas död*

¹⁸ *Luftfartsverket* när det gäller händelser som berör civil luftfart, *Sjöfartsverket* när det gäller händelser som berör civil sjöfart, *Försvarmakten* när det gäller händelser som berör militär luft- eller sjöfart, samt *Banverket*, när det gäller händelser som berör trafiken med järnväg, tunnelbana eller spårväg, 5 § 1 st förordningen (1990:717) om undersökning av olyckor.

eller hälsoförlust i vägtransportsystemet *åvilar den som svarar för systemets utformning*. Den som svarar för systemets utformning skall alltid ta reda på orsaken till någons död eller hälsoförlust och i samtliga fall systematiskt söka kunskap om orsaken till det uppkomna systemfelet, definiera felaktigheten i systemkonstruktionen och så snart som möjligt förbättra systemet i enlighet med Nollvisionen”.

Ytterligare ett motiv för att systemutformarna skall utföra olycksundersökningarna är att alla som förvaltar vägtransportsystemet måste vara medvetna om förekommande brister, i synnerhet när de leder till någons död. Att i detalj studera dödsolyckor, samt att diskutera dessa på många platser i samhället ger systemutformarna möjlighet att känna och ta ansvar för de delar som står under deras kontroll och förbättra samspelet med andra systemutformare. Detta är en naturlig del av ett modernt kvalitetsarbete. Opersonlig statistik ersätts med mer påtaglig och engagerande kunskap. Vidare ger en detaljerad kunskap om hur trafikantens beteende, förmåga och konstitution tillsammans med såväl vägens som fordonens säkerhet påverkar olyckans uppkomst och skadeutfall en god grund för systemutformarnas framtida trafiksäkerhetsstrategier m.m.

Genomförandet av olycksundersökningar

Som framgått ovan menar vi att det primära utredningsansvaret skall ligga på systemutformaren som ett led i dennes internkontrollsystem. Vi föreslår därför att en delvis annan ordning inrättas för undersökning av vägtrafikolyckor, än den som annars gäller för undersökning av olyckor. Vägtrafikinspektionen bör härvid ges en samordnande och övervakande uppgift.

Den föreslagna ordningen skall dock inte inkräkta på SHK:s mandat enligt lagen (1990:712) om undersökning av olyckor. SHK skall därför alltjämt vara skyldig att undersöka sådana olyckor av allvarlig art, och ha rätt att undersöka sådana olyckor av mindre allvarligt art, som avses i lagen om undersökning av olyckor. Den

nämnda lagen skall därvid ha företrädare framför den nya lagen om ansvar för säkerheten i vägtrafiken.

Enligt den av oss föreslagna ordningen genomför systemutformaren själva olycksundersökningarna. Detta kan ske genom egen expertis eller genom att man avtalsmässigt knyter till sig experter, exempelvis från Vägverket, Yrkesinspektionen på orten, polismyndigheternas bilinspektörer, eller kanske rentav också företrädare för Järnvägsinspektionen eller Luftfartsinspektionen med adekvata expertkunskaper.¹⁹ Det viktiga är dock att undersökningen sker i systemutformarens namn, och att denne också tar ansvar för resultatet.

I normalfallet kommer flera systemutformare delta i en undersökning. Det ankommer på Vägtrafikinspektionen att peka ut den systemutformare som skall samordna undersökningen. Då det är viktigt för ett effektivt säkerhetsarbete att systemutformarna löser sina uppgifter i samverkan, kommer inspektionen sannolikt att i sina föreskrifter ställa krav på gemensamma undersökningar och förslag.

Syftet med en olycksundersökning skall enbart vara att ge underlag för beslut om åtgärder som har som mål att förebygga en upprepning av händelsen eller att begränsa effekten av liknande händelser samt att ge underlag för en bedömning av de insatser som samhällets räddningstjänst har gjort i samband med händelsen och, om det finns skäl därtill, för förbättringar av räddningstjänsten. Undersökningen skall inte på något sätt sammanblandas med andra utredningar som genomförs utifrån exempelvis civilrättsliga eller straffrättsliga aspekter.

Efter vidtagen undersökning, och inom tre månader från olyckstillfället, lämnas utredningsrapporten tillsammans med de förslag till åtgärder som utredningen har enats om till de utredande systemutformarnas högsta verkställande ledning (GD/styrelse, VD/styrelse, kommunstyrelse etc) för beslut, men också till Vägtrafikinspektionen för kännedom och till Vägverket som statistikansvarig. Efter analys utifrån sitt ansvarsområde tar systemutfor-

¹⁹ Vägtrafikinspektionen bör bestämma närmare innehåll och omfattning av erforderlig utbildning på området.

maren ställning till om rapporten föranleder åtgärd eller inte. Ställningstagandet, i form av protokollsutdrag eller motsvarande, meddelas Vägtrafikinspektionen för kännedom tillsammans med uppgift om eventuell åtgärd.

I Vägtrafikinspektionens föreskriftsmandat inryms en möjlighet att begära att utredningen kompletteras eller görs om.

De bestämmelser om undersökning som kräver lagform är i huvudsak bestämmelserna om den undersökande instansens befogenheter i utredningsverksamheten. Lagen bör därför innehålla mandat för den systemutformare som skall genomföra en olycksundersökning att för detta ändamål granska handlingar eller föremål som kan antas vara av sådan betydelse. Den systemutformare som gör undersökningen bör också ges rätt att få tillträde till platsen för händelsen, samt till fordon som varit inblandade i olyckan. Vidare bör den som antas ha information av betydelse för utredningen vara skyldig att lämna upplysningar till den undersökande systemutformaren. Möjlighet till handräckning skall finnas, men vara förbehållen Vägtrafikinspektionen. Systemutformare som är i behov av handräckning för sin undersökning måste vända sig till Vägtrafikinspektionen med sin begäran.

I dag gäller sekretess för uppgift som avser enskilds personliga och ekonomiska förhållanden i haveriundersökning som utförs av Vägverket.²⁰ Motsvarande förhållande bör gälla i olycksundersökning enligt den nu föreslagna lagen. Många av systemutformarna tillhör inte "det allmänna" och bör därför åläggas tystnadsplikt enligt vad som redovisas i förslaget. För systemutformare som är myndighet föreslår vi att 3 § sekretessförordningen (1980:657) kompletteras i motsvarande mån.

För att kunna fullgöra sin skyldighet att besluta vilken eller vilka systemutformare som skall genomföra olycksundersökningen kommer Vägtrafikinspektionen att vara beroende av att få information om inträffade händelser.

Mot bakgrund av den större krets av olyckor vi anser skall omfattas av undersökningsskyldigheten och eftersom olyckorna

²⁰ 9 kap 4 § sekretesslagen (1980:100) och 3 § 6 p sekretessförordningen (1980:657).

kommer att vara spridda över landet finner vi det befogat att underrättelseskyldigheten görs förhållandevis vidsträckt.²¹ En ”informationskälla” är inte tillräcklig, utan flera uppgiftslämnare krävs. Vi anser att det är rimligt att polismyndigheterna, och kommunerna inom ramen för den kommunala räddningstjänsten åläggs en sådan underrättelseskyldighet.

Att underrättelser till inspektionen skall lämnas av statliga myndigheter kan föreskrivas av regeringen utan stöd i någon lagbestämmelse. För att en underrättelseskyldighet i detta avseende också skall gälla kommunerna, inom ramen för den kommunala räddningstjänsten krävs däremot lagstöd. Vi föreslår därför att regeringen i vägtrafikansvarslagen bemyndigas att i särskild ordning föreskriva en sådan underrättelseskyldighet. Vägtrafikinspektionen bör i sin tur få regeringens bemyndigande att meddela närmare verkställighetsföreskrifter om hur underrättelseskyldigheten skall beaktas.

8.2.7 Bemyndiganden

Regeringen eller, efter regeringens bestämmande, Vägtrafikinspektionen får meddela ytterligare i de avseenden som anges i lagen, samt meddela föreskrifter om

²¹ I proposition 1989/90:104 om undersökning av olyckor, sid 29–30, diskuteras frågan om en vidsträckt underrättelseskyldighet, framför allt för de blivande tillsynsmyndigheterna. Departementschefen konstaterade härvidlag att en vidsträckt underrättelseskyldighet gentemot SHK ”kan tänkas vara motiverad om SHK skall ha ansvaret för undersökningar av alla olyckor och tillbud oavsett svårighetsgraden”. Eftersom ansvaret för undersökningar av mindre allvarliga olyckor enligt hans mening i stället skulle ligga på vederbörande tillsynsmyndighet, fann han dock att en sådan vidsträckt och av SHK och andra remissinstanser kritiserad underrättelseskyldighet inte borde föreskrivas. ”Rör det sig om en olycka eller ett tillbud som inte är av allvarligt natur bör underrättelseskyldighet föreskrivas endast när det (...) finns särskilda skäl som talar för att händelsen bör utredas av ett fristående organ.”

- att en undersökning får genomföras också när det i annat fall är påkallat från säkerhetssynpunkt
- att kommunen i fråga om kommunal räddningstjänst skall underrätta Vägtrafikinspektionen om en dödsolycka

8.3 Forsknings- och utvecklingsverksamhet

Utredningens förslag: Inom ramen för sin granskande roll skall inspektionen initiera forskningsprojekt som har anknytning till dess roll som oberoende granskare och utvärderare samt följa internationell forskning och utveckling. Inspektionen skall ta initiativ till diskussion om trafikskadeproblematiken.

De ställningstaganden som inspektionen gör beträffande systemutformarnas ansvar, och möjlighet att ta ansvar, måste bygga på nationell och internationell vetenskaplig kunskap. För att skapa en legitimitet som är avgörande för inspektionens inflytande i samhället måste dessutom de metoder som används för uppföljning och utvärderingar bygga på solid vetenskaplig grund. Inspektionen bör därför följa nationell och internationell forskning inom vägtransportområdet och själv se till att sådan forskning och utveckling genomförs som har anknytning till dess roll som oberoende granskare och utvärderare. Med Nollvisionen har Sverige tagit ett steg i en utveckling som kan leda mycket långt. Det är därför viktigt att Vägtrafikinspektionen stimulerar samhället till innovationer och utveckling i samhället på ett positivt sätt. Inspektionen bör därför ta initiativ till att skapa arenor och seminarier för diskussion om trafikskadeproblematiken.

8.4 En vägtrafikinspektion, dimensionering, lokalisering samt exempel på verksamhetsupplägg

Utredningens bedömning: Vägtrafikinspektionens dimensionering avgörs av utformningen av utvärderings- och granskningsverksamheten.

Vägtrafikinspektionen bemannas med i storleksordningen 20–30 personer.

Det kan inte nog många gånger upprepas att det är systemutformarna som har ett gemensamt ansvar för säkerhetsproblemen i vägtransportsystemet i samspel med trafikanterna. Utredningen förespråkar en process som förutsätter att systemutformarna aktivt tar sitt ansvar för trafiksäkerheten genom att respektive systemutformare integrera trafiksäkerhetsaspekterna i kvalitet- och ledningssystem.

Vägtrafikinspektionens uppgifter är därför att:

- bedriva generell och specifik utvärderings- och granskningsverksamhet och skapa en dialog med systemutformarna,
- verka för att systemutformarna genomför olycksutredningar med hög kvalitet och fattar beslut om adekvata och verkningfulla åtgärder,
- utforma regler för kvalitetssäkringssystem för trafiksäkerhet,
- initiera viss forskning- och utvecklingsverksamhet som har anknytning till inspektionens roll som fristående granskare och utvärderare.

Enligt utredningen är det viktigt att Vägtrafikinspektionens arbetsuppgifter avgränsas tydligt till de ovanstående beskrivna uppgifterna. Risker är annars att inspektionen får fler och fler uppgifter och att gränsen mot systemutformarnas operativa verksamhet suddas ut. Särskilt kritiskt är detta i förhållande till Vägverkets sektorsansvar.

Själva dimensioneringen av Vägtrafikinspektionen avgörs framför allt av hur utvärderings- och granskningsverksamheten kommer att utformas. Med hänsyn till antalet potentiella tillsynsobjekt, deras kompetensmässiga sammansättning och deras geografiska spridning skulle det kunna vara motiverat att tilldela Vägtrafikinspektionen betydande resurser. Utredningen är dock av uppfattningen att en effektiv utvärdering- och granskningsverksamhet kan bedrivas med relativt begränsade resurser. Förutsättningen för detta är att personalen har en hög och allsidig kompetens och att verksamheten bedrivs öppet och i dialog med systemutformarna och i samverkan med andra tillsynsmyndigheter samt att möjligheten att anlita både nationella och internationella experter utnyttjas.

Vägransportsystemet är viktigt för samhället i sin helhet och systemutformarna omsätter miljardbelopp årligen. För att kunna påverka systemutformarnas ansvarstagande för säkerheten måste inspektionen på varje viktigt område kompetensmässigt kunna svara upp mot kompetensen hos systemutformarna. Vägtrafikinspektionen måste uppfattas som en kompetent aktör som man gärna lyssnar till och vill ha en kvalificerad dialog med. Samverkan med andra tillsynsmyndigheter både när det gäller metodfrågor och den konkreta tillsynsverksamheten är också viktig för att kunna bedriva en effektiv utvärderings- och granskningsverksamhet.

Sverige är ett litet land, och det finns inte så många som har den kompetens och det intresse som krävs för de uppgifter som nu har skisserats för inspektionen. Det måste därför finnas möjligheter för inspektionen att anlita både nationella och internationella experter under såväl kortare som längre tid.

Sammantaget finner vi det inte motiverat att bygga upp en stor organisation. Ett skäl är den påtagliga risken för att en stor inspektion intervenerar så starkt att den själv blir en systemutformare. Ett annat är svårigheten att rekrytera specialister i sådan omfattning de skulle kunna bemanna en stor myndighet. Ett tredje skäl är att det inte är bevisat att en större personalkader ger motsvarande bättre resultat.

Mot denna bakgrund föreslås Vägtrafikinspektionen bemannas med i storleksordningen 20–30 personer.

Utredningens förslag: Vägtrafikinspektionen skall ha kontor i Umeå, Borlänge, Stockholm, Göteborg och Lund. Ledningen för inspektionen lokaliseras till Stockholm.

Vägtrafikinspektionen bör vara en myndighet som utnyttjar den moderna teknikens alla möjligheter och skapar ett effektivt nätverksorienterat arbetssätt med en geografisk spridning och en gemensam målsättning. Ett nätverksorienterat arbetssätt ökar möjligheterna att kunna rekrytera personal med hög och allsidig kompetens, skapa goda kontakter med högskola och universitet och ger möjlighet att relativt enkelt möta systemutformarna där de befinner sig.

Utredningen föreslår därför att Vägtrafikinspektionen skall ha kontor i Umeå, Borlänge, Stockholm, Göteborg och Lund. Förutom huvudkontoret bör kontoren bemannas med i storleksordningen 4–5 personer på varje ställe.

Stockholmskontoret bör utgöra nod i nätverksorganisationen och ledningen för inspektionen föreslås lokaliseras dit. Därigenom möjliggörs goda kontakter med övriga kontor och många av de viktigaste systemutformarna. Stockholmskontoret föreslås bemannas med ca 9–10 personer. Om andra skäl talar för en alternativ lokalisering av ledningen ser dock utredningen inget absolut hinder i detta.

En tänkbar organisationsmodell är att de olika kontoren ansvarar för olika kompetensområden. Exempelvis skulle:

- kontoret i Göteborg kunna vara inriktat på fordon och skyddssystem. Bilindustrin t.ex. Volvo och Saab, Autoliv finns i regionen samt Chalmers forskning på området.
- kontoret i Lund kunna vara inriktat på teknik och lösningar som hastighetsanpassningssystem, tätortsproblematik. (Viktig samarbetspartner: Lunds tekniska högskola).

- kontoret i Borlänge kunna vara inriktat på infrastruktur, transportindustri, trafikpsykologi. (Viktiga samarbetspartners: Högskolan Falun/Borlänge, VTI).
- kontoret i Umeå kunna vara inriktat på trafikmedicin och skadedata samt utvärderingsmetodik. (Viktig samarbetspartner: Umeå universitet, Högskolan i Luleå).
- kontoret i Stockholm kunna vara inriktat på planering och utvärdering på övergripande systemnivå. Viktiga samarbetspartners: Stockholms och Uppsala universitet, Karolinska institutet samt KTH, departementet, flera centralorganisationer samt myndigheter.

Ovanstående skall enbart ses som ett exempel på hur man kan resonera kring de olika kontorens uppgifter och kompetensprofil och inte som något som utredningen föreslår.

Utredningens förslag: Vägtrafikinspektionen skall utgöra ett enrådighetsverk. Ett vetenskapligt råd skall inrättas och knytas till myndigheten.

Utredningen har också övervägt hur ledningsfunktionen bör organiseras i den framtida Vägtrafikinspektionen. Mot bakgrund av de arbetsuppgifter och den storlek på inspektionen som utredningen föreslår har utredningen kommit fram till att det lämpligaste är att välja ett enrådighetssystem. Det vill säga myndighetschefen bär ensam ansvaret för verksamheten. Dessutom bör ett vetenskapligt råd inrättas och knytas till myndigheten. Representanterna i rådet utses av myndighetschefen efter förslag från systemutformarna. De kan med fördel rekryteras både nationellt och internationellt. Rådets huvudsakliga uppgift skall vara att utvärdera myndighetens arbetssätt och resultat.

8.4.1 Tänkbart arbetssätt

Utredningens bedömning: Vägtrafikinspektionens arbetssätt skall präglas av systematik och vetenskaplighet.

Följande avsnitt är ett försök att konkretisera och exemplifiera hur inspektionen bör arbeta operativt. I tidigare avsnitt har vi presenterat ett förslag om hur olycksundersökningar bör bedrivas och inspektionens roll i detta. Nedan följer en beskrivning av hur den mer generella gransknings- och utvärderingsverksamheten kan tänkas kan bedrivas.

En generell gransknings- och utvärderingsverksamhet

De objekt som skall granskas är otaliga. Därför kommer det inte vara möjligt att granska alla systemutformare utan en analys måste göras över vilka aktörer och processer som vid en förändring kan ge störst bidrag till ett säkrare vägtransportsystem.

I valet av olika granskningsobjekt måste inspektionen användas sig av olika uppföljningar, olycksutredningar, trafikskadestatistik, enskilda anmälningar, tidigare granskningar och övrig kunskap som har betydelse. Valet av granskningsobjekt är en central uppgift som ska ske i nära samverkan med både systemutformarna och andra tillsynsmyndigheter.

Granskningsobjekten kan vara av både specifik karaktär, som exempelvis ett enskilt företags betydelse för säkerheten och mer generell, som exempelvis en analys av bristande måluppfyllelse där flera aktörer är involverade.

En öppen process i valet av tillsynsobjekt är viktig eftersom detta kan medföra att de potentiella granskningsobjekten redan i urvalsprocessen känner sig manade att se över sin verksamhet. Analysen kan sedan ligga till grund för den verksamhetsplanering som skall ske årligen.

Själva granskningen kan genomföras;

1. i egen regi
2. av forskare, konsulter
3. av utbildade revisorer hos systemutformarna
4. i samverkan med andra tillsynsmyndigheter

Valet av granskare beror naturligtvis på tillsynsobjektets karaktär. Granskningar av generella tillsynsobjekt som måluppfyllelse etc. kan läggas ut som uppdrag till olika forskningsinstitutioner för att få en djup och bredd i granskningen.

Åtterrapporeringen är också beroende av det granskande tillsynsobjektets karaktär. Varje år skall dock inspektionen rapportera generellt om utvecklingen av vägtransportsystemet och dess betydelse för trafikskadeutvecklingen och de granskningar som har gjorts under året. En sådan rapportering riktas till regeringen, systemutformare, massmedia och andra som har ett intresse för den generella utvecklingen. Om granskningen avser något mer konkret tillsynsobjekt handlar åtterrapporeringen mer om en dialog och förhandling med berörd ansvarig systemutformare. Inspektionen skall kunna ställa krav på att de berörda systemutformarna presenterar egna förslag på hur de tänker åtgärda potentiella och reella säkerhetsproblem. Dessa förslag kan sedan i sin tur utgöra framtida tillsynsobjekt.

Inom loppet av 3–4 år bör inspektionens arbete kunna komma igång på allvar, både när det gäller olycksundersökningar och den generella tillsynen.

8.4.2 Konkreta exempel

För att ytterligare illustrera ett tänkbart arbetssätt för inspektionen har fyra aktuella exempel på säkerhetsproblem valts ut som illustrationsobjekt. Beskrivningen är av naturliga skäl inte på något sätt uttömmande. De två första exemplen hanterar ett arbetssätt utifrån de specifika olycksundersökningarna, de andra två utgår från en generell granskning- och utvärderingsverksamhet.

Exempel 1: Trafikolyckan i Vårby

En fyra månaders baby dog i en trafikolycka i Vårby allé, söder om Stockholm. Babyn satt oskyddad i en taxi, som blev påkörd av en personbil. Babyn slungades in i framstolen och dog.

| Utredningsprocess | Systemutformare | Inspektion |
|---|--|---|
| Val av granskningsobjekt | | Inspektionen tar efter larm initiativ till en olycksutredning, samt utser den systemutformare som skall vara huvudansvarig för utredningen. |
| Utredning | Taxiföretaget, biltillverkaren alt importören samt Vägverket, region Stockholm utreder olyckan. | Inspektionen utgör vid behov en diskussionspartner. |
| Rapportering | Utredningen slutförs inom tre månader. Utredningen med utredarnas förslag till åtgärder överlämnas till ledningen för respektive systemutformare för beslut samt till Vägtrafikinspektionen. | Bedömning av kvalitet Seminarieretc. |
| Underrättelse | Ledning för respektive systemutformare underrättar Vägtrafikinspektionen om sitt ställningstagande. | Bedömning av ambitionsnivå. Seminarier etc. |
| Genomförande av åtgärder | Systemutformare vidtar åtgärder. | Inspektionen följer genomförandeprocessen. |
| Uppföljning och Utvärdering av åtgärder | Systemutformare följer upp sina åtgärder. | Inspektionen utvärderar systemutformarnas process och resultat. |

Exempel 2: Upprepad plankorsningsolycka

En person omkom vid en kollision mellan en personbil och ett timmertåg. Olyckan inträffade i Vannsätter nära Söderhamn, på samma ställe där en annan dödsolycka inträffade så sent som i december förra året. Kvinnan som körde bilen hade sin sexårige son med. De kolliderade med bilens front mot sidan av timmertåget. Kvinnan slungades ur bilen och omkom medan barnet klarade sig och kunde själv ta sig ur vraket.

| Utredningsprocess | Systemutformare | Inspektion |
|--------------------------|--|---|
| Val av granskningsobjekt | | Inspektionen tar efter larm initiativ till en olycksutredning, samt utser den systemutformare som skall vara huvudansvarig för utredningen. Diskussion med Järnvägsinspektionen ifråga om samordning av olycksundersökningarna. |
| Utredning | Vägverkets Region Mitt, Banverkets Mellersta Banregion, trafikutövare på järnväg utreder olyckan. Utredningen slutförs inom tre månader och rapporteras till Vägtrafikinspektionen | Inspektionen utgör vid behov en diskussionspartner. Bedömning av kvalitet och ambitionsnivå. Rapport till regeringen. Seminarier etc. |
| Rapportering | Utredningen slutförs inom tre månader. Utredningen med utredarnas förslag till åtgärder överlämnas till ledningen för respektive systemutformare för beslut samt till Vägtrafikinspektionen och till Järnvägsinspektionen om så begärts. | Bedömning av kvalitet. Seminarier etc. |

| | | |
|---|---|---|
| Underrättelse | Ledning för respektive systemutformare underrättar Vägtrafikinspektionen om sitt ställningstagande och efter begäran till Järnvägsinspektionen. | Bedömning av ambitionsnivå. Seminarier etc. |
| Genomförande av åtgärder | Systemutformare vidtar åtgärder. | Vägtrafikinspektionen, och i förekommande fall Järnvägsinspektionen, följer genomförandeprocessen i enlighet med sina respektive författningar. |
| Uppföljning och Utvärdering av åtgärder | Systemutformare följer upp sina åtgärder. | Inspektionen utvärderar systemutformarnas process och resultat. |

Exempel 3: Bristande uppfyllelsen av "2000-målet" för trafiksäkerheten

I det nationella trafiksäkerhetsprogrammet 1994 enades Vägverket, Rikspolisstyrelsen samt Svenska kommunförbundet om att det operativa målet för säkerhetsarbetet skulle vara att år 2000 får högst 400 dödas och 3 700 skadas svårt. Att antalet dödade inte fick överstiga 400 och antalet polisrapporterade svårt skadade inte överstiga 3 700 år 2000, ansågs då vara ett fullt realistiskt mål. Sex års samlade resurser stod till förfogande och antalet dödade hade minskat till 589²² år 1994. I regeringens regleringsbrev för Vägverket åren 1998, 1999 samt 2000 framgår att verksamhetsmålet för Vägverkets trafiksäkerhetsarbete är att år 2000 skall antalet dödade i vägtrafiken understiga 400²³ och antalet polisrapporterade svårt skadade skall understiga 3 700. I regleringsbrevet för rikspolisstyrelsen för år 1999 och 2000 framgår samma mål. Målet för år 2000 kommer med största sannolikt inte att nås.

²² I siffran ingår inte de som har dött av annan orsak än trafikolyckor.

²³ I den siffran ingår inte de som har dött av annan orsak är trafikolyckor.

Enligt VTI:s prognosmodell kommer antalet dödade att uppgå till ca 500²⁴ personer år 2000.

| Utredningsprocess | Systemutformare | Inspektion |
|---|---|---|
| Val av granskningsobjekt | | På regeringens uppdrag eller genom eget initiativ beslutar inspektionen om utvärdering av programmet |
| Utredning | Vägverket, kommunerna och polisen och andra viktiga systemutformare deltar aktivt i utvärderingen som en del i en lärande process. Utredningen med utredarnas förslag till åtgärder överlämnas till respektive ansvarig ledning för beslut. | Tillsammans med systemutformare och högskolor genomför inspektionen en utvärdering av mål, processer och åtgärder samt olika förutsättningar i form av organisation, kompetens och resurser |
| Beslut om åtgärdsprogram | Ledningen i respektive organisation tar ställning till utredarnas förslag och beslutar om eventuella åtgärder för möjliggöra framtida måluppfyllelser. | |
| Rapportering | Rapport skickas till inspektionen. | Bedömning av kvalitet och ambitionsnivå. Rapport till regeringen. Seminarier etc. |
| Genomförande av åtgärder | Systemutformare vidtar åtgärder. | Inspektionen följer genomförandeprocessen. |
| Uppföljning och Utvärdering av åtgärder | Systemutformare följer upp sina åtgärder. | Inspektionen utvärderar systemutformarnas process och resultat |

²⁴ I siffran ingår inte de som har dött av annan orsak än trafikolyckor och förutsätter en 3% trafikökning för år 2000.

Exempel 4: Hastighetsöverträdelser på viss typ av vägsträcka

En lokal hem- och skolförening har klagat på allt för höga hastigheter på en väg som dagligen korsas av oskyddade trafikanter och berörda systemutformare har inte vidtagit några åtgärder. Vägen trafikeras till stor del av tung trafik

| Utredningsprocess | Systemutformare | Inspektion |
|---|---|--|
| Val av granskningsobjekt | | Inspektionen tar efter anmälan initiativ till en utredning. |
| Utredning | Vägverkets region, polismyndigheten samt eventuellt berörda transportföretag utreder och diskuterar hastighetsproblematiken efter vägen och lämnar förslag till åtgärder. Utredarna rapporterar till Vägtrafikinspektionen och till sina respektive högsta ledningar. | Inspektionen låter en utomstående instans närmare analysera överträdelserna. Dialog förs med systemutformarna. |
| Beslut om åtgärdsprogram | Ledningen för respektive systemutformare tar ställning till utredarnas förslag och beslutar om adekvata och verkningfulla åtgärder för att förhindra framtida hastighetsöverträdelser. | |
| Underrättelse | Underrättelse om beslutet i fråga om åtgärdsprogrammet skickas till Vägtrafikinspektionen | Bedömning av kvalitet och ambitionsnivå. Rapport till regeringen. Seminarier etc. |
| Genomförande av åtgärder | Systemutformare vidtar åtgärder. | Inspektionen följer genomförandeprocessen. |
| Uppföljning och Utvärdering av åtgärder | Systemutformare följer upp sina åtgärder. | Inspektionen utvärderar systemutformarnas process och resultat. |

9 Konsekvenser av utredningens förslag

Utredningens förslag syftar ytterst till att, om än på sikt, eliminera de dödsfall och allvarliga skador i vägtransportsystemet som en systemutformare kan förutse och förhindra. I vilken takt detta kommer att ske är dock svårt att uttala sig om. Det system vi föreslår liknar till stora delar de som gäller inom andra transportslag och arbetslivet. En hypotes skulle därför kunna vara att utvecklingen minst följer den som har skett inom arbetslivet, det vill säga en halvering av antalet dödade inom en tioårsperiod.

9.1 Budgetkonsekvenser

Den nya myndigheten, olycksundersökningarna och kvalitetssäkringens kommer att innebära direkta kostnader för staten, kommunerna och näringslivet.

Den nya myndigheten kommer att kosta staten i storleksordningen 25–30 miljoner årligen. Detta bedömer utredningen rymas inom de budgetramar som finns för utgiftsområdet.¹ Tillkomsten av lagen, bildandet av myndigheten m.m. kan ses som en effektiv trafiksäkerhetsåtgärd som bör kunna konkurrera ut andra mindre effektiva trafiksäkerhetsåtgärder. Dessutom kommer dessa att kunna bidra till ett generellt effektivare trafiksäkerhetsarbete i

¹ Utgiftsområde Kommunikationer, anslaget Väghållning och statsbidrag, delområde Förbättringar av miljö och trafiksäkerhet.

staten och därigenom frigöra resurser som mer än väl täcker in statens kostnader för verksamheten.

Kostnaden för olycksundersökningarna skall delas mellan de olika systemutformarna. De djupstudier av dödsolyckor som idag bedrivs av Vägverket kostar ca 20 000 per olycka, det vill säga sammanlagt ca 10 miljoner per år. Vi förutsätter att Vägverket lägger ner motsvarande resurser även i framtiden. Härtill kommer nya kostnader i samma storleksordning som skall betalas av övriga systemutformare. Fördelat på alla systemutformare blir kostnaden för denna högre ambitionsnivå på olycksutredningarna begränsad. Kommunkollektivet kommer att belastas med ca 5 milj kronor per år, något som bör regleras i lämplig stat kommunförhandling.

Systemutformarna kommer också att belastas med kostnader för att utveckla och eller integrera trafiksäkerheten i sina kvalitetssystem. Att utveckla kvalitetssystem kan vara kostsamt, att integrera trafiksäkerhet i ett befintligt kvalitetssystem är däremot inte lika belastande. Utredningen bedömer att systemutformarna härigenom belastas av kostnader om ca 10 miljoner kronor om året.

Kostnaderna för utredningens förslag uppskattas till 50–60 miljoner kronor per år. 30 miljoner kronor av dessa föreslås omfördelas inom statens budget för utgiftsområdet. 10 miljoner kronor (5+5) omfördelas från detta och regleras i stat- och kommunförhandlingarna. Resterande 10–20 miljoner kronor per år belastar näringslivet och vissa statliga myndigheter.

9.2 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Kommunerna har redan idag ett betydande ansvar för sina medborgares liv och hälsa. De förslag som utredningen presenterar innebär därför egentligen ett förtydligande av vilket ansvars-tagande som förväntas av kommunerna när det gäller att förhindra dödsfall och allvarliga skadefall i trafiken.

Förslagen kommer också innebära att kommunernas utveckling av vägtransportsystemet och dess betydelse för säkerheten kommer att utsättas för tillsyn.

9.3 Konsekvenser för brottsligheten

Utrednings förslagen har betydelse både för trafikbrottsligheten och annan brottslighet.

Det kan finnas många orsaker till att människor gör sig skyldiga till trafikbrott. De som medvetet bryter mot trafiklagstiftningen, men i övrigt är laglydiga medborgare, och de som omedvetet bryter mot trafikreglerna, kommer att i en framtid uppvisa ett bättre beteende. Utredningens förslag utgår nämligen i större utsträckning från att dessa brott mot trafiklagstiftningen skall ses som ett uttryck för ett systemfel och där lösningen till stor del måste sökas bland väghållare, fordonstillverkare och den yrkesmässiga trafiken. Genom att dessa aktörer vidtar åtgärder kommer tillfällena till brottslighet att minska.

Det finns studier som tyder på att motorförare som är inblandade i trafikolyckor har en generellt högre brottsbelastning än jämförbara olycksfria förare. Även om samhället lyckas minska trafikbrottsligheten radikalt kommer de som ändå fortsätter att begå trafikbrott att utmärka sig i systemet. Troligtvis begår dessa individer också brott i andra sektorer av samhället. Bättre förutsättningar för en effektivare trafikövervakning bidrar också till en effektivare övervakning av andra brott och därmed till en minskning av den generella brottsligheten.

9.4 Konsekvenser för småföretag

En systemutformares skyldighet att genomföra olycksundersökningar och beakta säkerheten i verksamheten gäller också för småföretagen. Därmed kommer förslagen att också få ekonomiska konsekvenser för dessa i relation till deras verksamhet.

9.5 Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män

Trafiksäkerhet är ett område där det råder betydande skillnader mellan män och kvinnor. Av de 531 polisrapporterade dödsolyckorna år 1998 är 410 män och 121 kvinnor. I absoluta tal dödas således fler män än kvinnor men med utgångspunkt från riskerna har kvinnor en något högre skaderisk än män. Detta kan förklaras framför allt i skillnader i exponering. Om man i stället tar hänsyn till exponeringen och jämför män och kvinnor med samma körfarenhet har kvinnor i genomsnitt färre olyckor per körd kilometer än män.

Generellt sett har kvinnor både ett bättre beteende och bättre attityder från säkerhetssynpunkt vilket kan förklara kvinnornas lägre olycksrisk. Kvinnor har generellt ett defensivare körsätt och är mer positiva till viktiga trafiksäkerhetsfrämjande åtgärder. Exempelvis ansåg 1998 59 % av kvinnorna och 36 % av männen att det är rimligt att sänka hastighetsgränser för att öka trafiksäkerheten. Det finns studier som tyder på att kvinnorna börjar närma sig männen både i beteende och attityder kring trafiksäkerhet, men fortfarande är skillnaderna stora.

Sammantaget borde förslaget som syftar till att förbättra säkerheten i större utsträckning tillgodose kvinnornas önskemål.

9.6 Övriga konsekvenser som utredningen har beaktat

Den dimensionering och det arbetssätt som utredningen föreslår för Vägtrafikinspektionen innebär måttliga effekter på sysselsättningen och den offentliga servicen i de olika delarna av landet.

Vägransportsystemet är ett system för att tillgodose enskilda individers transportbehov. Transportbehov har vi alla unga som gamla, friska som sjuka, toppidrottsmän som funktionshindrade. Alla skall kunna färdas säkert. Konsekvenserna av utredningsförslaget är att de som har de sämsta förutsättningarna sätter

gränserna för systemets utformning och funktion, vilket är positivt för dessa kategorier.

Utredningens förslag bedöms varken ha någon betydelse för invandras integration i det svenska samhället eller för den personliga integriteten.

Särskilt yttrande av Dick Ivarsson

De förslag som utredningen presenterar kan jag i väsentliga delar ställa mig bakom dock med i huvudsak två invändningar. Med denna promemoria vill jag beskriva min avvikande mening från utredningens förslag.

Enligt min åsikt borde den föreslagna vägtrafikinspektionen

1. ha ett mandat att meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för tillämpningen av den föreslagna lagen om ansvar för säkerheten i vägtrafiken samt tillhörande förordning.
2. och ha ett mandat att meddela de förelägganden jämte vite som behövs i enskilda fall för att lagen eller de föreskrifter som meddelats med stöd av lagen skall efterföljas.

Motiveringarna för mitt ställningstagande är följande.

1. Det förhållande att vägtrafikinspektionen enbart skall kunna meddela föreskrifter rörande kvalitetssystem, uppgiftslämnande och olycksutredningar anser jag inrymma en överdriven försiktighet och en onödig inskränkning i inspektionens befogenheter som väsentligt kringskar vägtrafikinspektionen i dess arbete. Som jag ser det medför det föreslagna en extra byråkrati om inspektionen varje gång skall behöva göra framställning till Regeringen med begäran om föreskrift i fråga som ligger utanför sakområde kvalitetssystem respektive utredning av olyckor.

Stadgandena i verksförordningen (1995:1322) ger enligt min åsikt en tillfredsställande garanti för att:

- föreskrifterna utfärdas endast om dessa verkligen behövs dvs. om dessa utgör den mest ändamålsenliga åtgärden,
 - kostnadsmissiga och andra konsekvenser av föreskrifterna utreds och dokumenteras,
 - de som berörs av föreskrifterna ges tillfälle att yttra sig om föreskrifterna och konsekvensutredningen
 - föreskrifter och konsekvensutredning inges till Ekonomistyrningsverket för yttrande samt
 - i de fall berörda har invändningar/motsätter sig utgivandet, att myndigheten då, med åberopande av framtagna utredningar, har möjlighet att hos Regeringens begära ett medgivande om att ge ut föreskriften.
2. Förekomsten av ett sanktionsinstrument hos en myndighet ger utan tvekan en tydlighet åt myndighetens roll. Ett ”överinseendeansvar” för inspektionen. En annan fördel är att en sanktionsbefogenhet i de flesta fall är kopplad till en möjlighet för part som berörs av beslutet att begära överprövning varför ett beslut om föreläggande måste vara noga genomtänkt och ha en bärande motivering.

Utredningen har övervägt frågan om sanktionsinstrument och då kommit fram till att risken är stor för att en vägtrafikinspektion som har ett sanktionsmandat skall gripa in och peka ut specifika åtgärder och med andra ord ikläda sig rollen av systemutformare.

Enligt min uppfattning är detta fel ty det är den verksamhetsvision, den verksamhetsnivå, det agerandesätt, som vägtrafikinspektionen väljer, som är avgörande för profilen/rollen hos myndigheten och inte de uttrycksmedel såsom skrivelser, statistik, rekommendationer eller föreläggande, som Inspektionen väljer att använda.

Som också framgår av utredningen tillämpar de flesta övriga inspektioner ett väsentligen processbaserat arbetssätt och det är problem-, metod-, processförsmål som numera ligger till grund för eventuella förelägganden. Detaljregleringar hör till en förgångens tid.

Kommittédirektiv

Ansvar för en säker vägtrafik

Dir.
1999:64

Beslut vid regeringssammanträde den 1 juli 1999

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare tillkallas med uppgift att göra en bred översyn av samhällets och näringslivets ansvar för en säker vägtrafik. Utredaren skall, med utgångspunkt i nollvisionen, analysera brister i nuvarande lagstiftning avseende systemutformarnas (de som ansvarar för vägtransportsystemets utformning och funktion) ansvar för ett säkert vägtransportsystem. Utredaren skall kartlägga vilka bestämmelser om produkters och tjänsters säkerhet som gäller inom andra transportslag och i arbetslivet. Utifrån denna kunskap skall utredaren föreslå lämpliga regler för vägtransportsystemet. Utredaren skall lämna förslag till nya eller ändrade bestämmelser, sanktioner och kontrollsystem som utredningen ger upphov till. Utredaren skall även utreda inrättandet av en för vägtrafiken fristående vägtrafikinspektion och lämna förslag till hur en sådan inspektion bör organiseras samt vilka uppgifter och befogenheter den skall ha och hur den skall finansieras.

Bakgrund

Nollvisionen som utgångspunkt

Hösten 1997 beslutade riksdagen att det långsiktiga målet för trafiksäkerheten skall vara att ingen skall dödas eller skadas allvarligt till följd av trafikolyckor inom vägtransportsystemet (nollvisionen) samt att vägtransportsystemets utformning och funktion skall anpassas till de krav som följer av detta (prop. 1996/97:137, bet. 1997/98:TU4, rskr. 1997/98:11).

Regeringen konstaterar i proposition 1996/97:137 att systemutformarna inte har någon lika uttalad och långtgående skyldighet att vidta åtgärder till förekommande av olyckor och personskador som vägtrafikanten har enligt vägtrafikkungörelsen (1972:603).

I proposition 1996/97:137 förordar regeringen ett delat ansvar mellan systemutformare och trafikanterna. Enligt regeringen bör systemutformarna ha det yttersta ansvaret för att vägtransportsystemets utformning och funktion anpassas till de krav som följer av nollvisionen.

Den nya inriktningen för trafiksäkerhetsarbetet innebär bl.a. att de s.k. systemutformarna, däribland offentliga och privata organisationer som ansvarar för utformning och drift av vägar, fordon och transporttjänster, fordonstillverkare samt yrkestrafikens organisationer, bör vidta ytterligare åtgärder i den mån detta krävs för att motverka att människor dödas eller skadas allvarligt i vägtrafiken. Människans fysiska förutsättningar att tåla yttre våld vid trafikolyckor skall härvid vara normgivande.

I den transportpolitiska propositionen (prop. 1997/98:56) anger regeringen som etappmål att antalet personer som dödas i vägtrafikolyckor bör ha minskat med minst 50% till år 2007 räknat från 1996 års nivå.

Riksdagen beslutade på våren 1999 att nollvisionen ligger fast och gav regeringen tillkänna att regeringen borde låta utreda inrättandet av en för vägtrafiken fristående vägtrafikinspektion (bet. 1998/99:TU9, rskr. 1998/99:197).

Reformbehov

För närvarande finns flera bestämmelser som på olika sätt reglerar systemutformarnas ansvar för frågor som rör trafiksäkerheten inom vägtransportssystemet. Hit hör bestämmelser och kontrollsystem som rör fordons utrustning och beskaffenhet, arbetsmiljön vid yrkesmässiga transporter och utformningen och lokaliseringen av bebyggelse längs vägar. Vidare finns det bestämmelser inom andra juridiska områden där lagstiftaren ger uttryck för ett synsätt som bör kunna tillämpas även vid överväganden som rör ansvar, kontroll och sanktioner avseende vägtransportssystemets säkerhet. Exempel på detta är arbetarskyddslagstiftningen och produkt-säkerhetslagstiftningen. Trots att det redan i dag finns flera bestämmelser som på olika sätt reglerar systemutformarnas ansvar är dessa bestämmelser diffusa och oklara. Det finns därför ett behov av en bred översyn av samhällets och näringslivets ansvar för trafiksäkerheten.

Vägtrafiken är det transportslag där flest personer omkommer och skadas. Vägtrafiken har också den största mängden yrkesmässig trafik och flest yrkestrafikutövare. Det är därför naturligt att vägtrafiken, i likhet med andra områden och transportgrenar, omges av en effektiv, tydlig och enhetlig lagstiftning för att säkra trafikanternas rätt till en säker vägtrafik. Lagstiftningen bör därför klargöra systemutformarnas ansvar, vilken eller vilka instanser som bör kontrollera efterlevnaden av en sådan lagstiftning samt vilka sanktioner som bör kunna utdömas vid överträdelser av lagen. En eventuell lagstiftning bör tydliggöra systemutformarnas skyldigheter att på ett planlagt sätt tillämpa bästa möjliga teknik och ordna bl.a. infrastruktur, fordon och transporter så att människors tolerans mot yttre våld vid trafikolyckor inte överskrids vid normalt användande av systemet.

Riksdagen har som ovan angetts som sin mening gett till känna att regeringen bör låta utreda inrättandet av en för vägtrafiken fristående vägtrafikinspektion - med uppgift att nå, och dela med sig av, en ökad kunskap om trafikolyckornas orsaker (bet. 1998/99:TU9, rskr. 1998/99:197). Det är regeringens mening att efterlevnaden av den lagstiftning som tydliggör systemutformarnas

ansvar måste kontrolleras av ett fristående organ, en s.k. vägtrafikinspektion.

Uppdraget

Utredaren skall göra en bred översyn av samhällets och näringslivets ansvar för en säker vägtrafik. Utredaren skall, med utgångspunkt i nollvisionen, analysera brister i nuvarande lagstiftning avseende systemutformarnas (de som ansvarar för vägtransport-systemets utformning och funktion) ansvar för ett säkert vägtransportsystem. Utredaren skall kartlägga vilka bestämmelser om produkters och tjänsters säkerhet som gäller inom andra transportslag och i yrkeslivet.

Utredaren skall också beakta de bestämmelser om produkters och tjänsters säkerhet som finns inom andra juridiska områden, såsom arbetarskyddslagstiftningen och produktsäkerhetslagstiftningen och överväga hur dessa går att applicera på vägtransportsystemet. Utredaren skall lämna förslag till nya eller ändrade bestämmelser, sanktioner och kontrollsystem som utredningen ger upphov till.

Det är viktigt att påpeka att syftet med översynen inte är att undersöka och förändra möjligheten för sakägare att i enskilda fall kunna driva civilrättsliga processer gentemot t.ex. väghållare, fordonstillverkare eller åkerier. I sådana fall anser regeringen att dagens regler är tillräckliga. Utredningen bör i stället fokusera på hur system kan skapas för att få en snabb och ständig förbättring av vägtransportsystemet som leder till ett säkrare vägtransport-system. I översynen ingår inte heller att se över gällande trafikregler och sanktionssystem för vägtrafikanter.

Utredaren skall även utreda inrättandet av en för vägtrafiken fristående vägtrafikinspektion och lämna förslag till hur en sådan inspektion bör organiseras samt vilka uppgifter och befogenheter den skall ha och hur den skall finansieras. Erfarenheter av arbetet i övriga i landet verksamma inspektioner med tillsynsuppgifter vad gäller säkerhet skall härvid beaktas. Utredningen skall utreda inspektionens roll vad gäller beslut om hastigheter enligt gällande trafikförordning. Utredningen skall vidare beakta de eventuella

särskilda omständigheter som kan gälla för arbetet med säkerhet inom vägrafikområdet i samråd med Rikspolisstyrelsen, Vägverket, företrädare för kommuner och landsting, AB Svensk Bilprovning, frivilligorganisationerna och större transportföretag samt bilindustrin. Utredaren skall också undersöka inspektionens möjligheter att arbeta med påverkansmetoder såsom konsumentupplysning, teknisk upphandling, aktiv mediabearbetning och utvärderingar för att åstadkomma ansvarstagande av systemutformarna.

Det står utredaren fritt att utöver vad som nu angivits även ta upp andra närliggande frågor i den utsträckning detta bedöms nödvändigt för att tillmötesgå kravet på en bred översyn av samhällets och näringslivets ansvar för en säker vägtrafik.

Övrigt

Utredaren skall samråda med Rikspolisstyrelsen, trafikverken, Konkurrensverket, Statens institut för kommunikationsanalys, företrädare för kommuner och landsting.

Utredarens förslag skall vara i överensstämmelse med EU:s regler för statsstöd och konkurrens.

Redovisning av uppdraget

Utredaren skall redovisa resultatet av sitt arbete senast den 1 maj 2000. Frågan om en för vägtrafiken fristående vägtrafikinspektion kan, om utredaren bedömer det lämpligt; särredovisas i ett delbetänkande den 31 december 1999.

Utredningen lyfter fram vikten av ett system för kvalitets-/säkerhetsstyrning. På skilda nivåer och områden kan det finnas åtskilliga synpunkter på behov, prioritering, åtgärdsområde etc. för ett sådant kvalitetssystem och därav framkomna behov av åtgärder vilket kan medföra att aktiviteter skjuts på framtiden.

Min uppfattning är att förekomsten av ett sanktionsinstrument har en klar inverkan på den tidsrymd inom vilken åtgärder vidtas. Detta får dock på intet sätt tolkas som om ett sanktionsinstrument är det som skall användas i första hand. Man skall alltid utgå från ett resonemang med den berörde eller de berörda för att den/de som "äger problemet" skall kunna ta hand om detta och med skäligt rådrum kunna presentera en lösning.