

Till statsrådet och chefen för Näringsdepartementet

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

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

Den 22 januari 2002 anställdes Matts-Åke Belin som sekreterare.

Kommittén har antagit namnet Vägtrafikinspektionsutredningen.

Kommittén överlämnar härmed sitt delbetänkande Tillsyn över vägtrafiksäkerheten – en vägtrafikinspektion.

Stockholm den 5 mars 2002

Jörgen Andersson

Matts-Åke Belin

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Utredarens arbete.....	11
2 Trafiksäkerhetsarbetet i ett historiskt perspektiv	13
2.1 Trafikskadeutvecklingen.....	13
2.2 Trafiksäkerhetsarbetets inriktning och organisation.....	14
2.2.1 1960- och 1970-talen – samhället tar greppet om ohälsan i vägtrafiken	14
2.2.2 1980-talet – krav på förändring	15
2.2.3 1990-talet – ett sökande efter effektiva trafiksäkerhetsstrategier	16
2.2.4 2000-talet – ett första steg mot att institutionalisera en ny trafiksäkerhetspolitik.....	21
3 Statlig tillsyn – ett förvaltningspolitiskt styrmedel	25
3.1 Statlig tillsyn – enligt tillsynsutredningen (SOU 2002:14)	25
3.2 Tillsyn inom transportområdet utom vägtrafiken	28
3.3 Tillsyn inom vägtrafikområdet.....	29
4 Mina överväganden kring Vägtrafikinspektionens uppgifter	31
5 Mina överväganden kring hur en vägtrafikinspektion bör organiseras.....	33
Bilaga 1 Kommittédirektiv.....	37

Sammanfattning

Mina överväganden

Enligt Tillsynsutredningen (SOU 2002:14) bör tillsyn definieras strikt och i första hand avse tillsyn av gällande lagstiftning. Trafikansvarsutredningen (SOU 2000:43) föreslog i sitt betänkande en ny lag. Detta lagförslag kritiserades av flera remissinstanser, i första hand avseende lagförslagets konstruktion och inte lagförslagets ändamål. Faktum kvarstår, en statlig tillsynsverksamhet behöver stöd i lagstiftning. Jag har därför för avsikt att i det fortsatta utredningsarbetet ta fram förslag på förändringar av i första hand väglagen (1971:948), ykestrafiklagen (1998:490) samt lagen (1990:712) om undersökning av olyckor. Jag anser att frågan om att förse en vägtrafikinspektion med möjligheter att formellt agera då brister upptäcks också måste prövas i detta arbete.

Riksdag och regering har tydligt markerat angelägenheten av att snabbt inrätta någon form av inspektion. För att möjliggöra detta föreslår jag att en vägtrafikinspektion, i likhet med de övriga inspektionerna på trafikområdet inrättas som en självständig myndighet inom ramen för Vägverkets organisation. Fördelen med detta är att en sådan inspektion kan etableras relativt snart. Nackdelen är att den både ekonomiskt och imagemässigt kommer att vara en del av Vägverket. Det finns därför en risk, liksom situationen inom övriga transportslag, att medborgarna, intresseorganisationer, andra systemutformare och massmedia ifrågasätter inspektionens oberoende. I det fortsatta utredningsarbetet, fram till slutbetänkandet, bör utredningen därför pröva alternativet med en fristående vägtrafikinspektion. Även denna organisation kan ifrågasättas då en sådan myndighet blir mycket liten. Därför faller det sig naturligt att utredningsarbetet också prövar om inte en vägtrafikinspektion bör ingå i en större organisation tillsammans med de övriga inspektionerna. Jag tycker att det finns både verksamhetsskäl och ekonomiska skäl att pröva en sådan ordning.

Regeringen bör ta ställning till inriktningen av det fortsatta utredningsarbetet. Trots utredningens sena start bedömer jag, vid ett snabbt regeringsbesked om inriktningen av det fortsatta utredningsarbetet, kunna leverera ett slutbetänkande senast den 1 juli 2002. Det är min bedömning att, oavsett organisationsform, bör tillsynsverksamheten vila på Tillsynsutredningens (SOU 2002:14) strikta definition av vad som skall betraktas som tillsyn och inspektion.

Uppdraget

Enligt direktiven (2001:68) skulle till 1 mars presenteras en analys och ett förslag om Vägtrafikinspektionen skall vara en egen myndighet, integreras i Vägverkets ordinarie organisation eller integreras i någon annan befintlig statlig myndighet. Förslaget skulle även innehålla en beräkning av kostnaderna för inrättandet och driften av Vägtrafikinspektionen. Den korta utredningstiden har tyvärr inte medgett en djupare ekonomisk analys av de olika alternativen. Även om förslag på en precisering av Vägtrafikinspektionens verksamhet är tänkt att avrapporteras i huvudbetänkandet, anser jag det nödvändigt att ändå i detta delbetänkande översiktligt diskutera förutsättningarna för inspektionens arbete. Detta betänkande är snarare ett inriktningsbetänkande och utgör en plattform för det fortsatta utredningsarbetet som ytterst syftar till att skapa förutsättningar för en tydlig och kostnadseffektiv tillsyn över vägtrafiksäkerheten i Sverige.

Tillsyn över vägtrafiksäkerheten i Sverige idag

Den tillsyn som idag bedrivs inom vägtrafikområdet för att förbättra säkerheten är till stora delar inriktad på att granska individers kunskaper och körförmåga samt fordonens egenskaper och kondition utifrån gällande regelverk. Tillsyn riktad mot andra delar av systemet och ansvariga verksamhetsutövare som infrastrukturhållare, aktörer som beställare och utförare av transporter sker inte idag. Den befintliga lagstiftningen ger inte heller något

stöd för detta. Trots det har Vägverket påbörjat en verksamhetsutveckling som kan liknas vid en början till ett mer modernt tillsynsarbete. Detta arbete bygger på nollvisionen och dess säkerhetsprinciper samt innefattar ett tydligt systemutformansvar.

1 Utredarens arbete

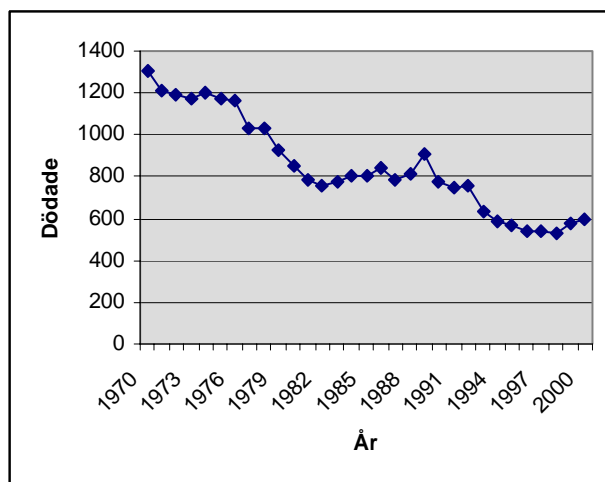
Genom beslut den 10 december 2001 tillkallade chefen för Näringsdepartementet mig såsom särskild utredare generaldirektör Jörgen Andersson. Till sekreterare förordnades den 22 januari 2002 Matts-Åke Belin.

Enligt direktiven skulle till 1 mars presenteras en analys och förslag om Vägtrafikinspektionen skall vara en egen myndighet, integreras i Vägverkets ordinarie organisation eller integreras i någon annan befintlig statlig myndighet samt en beräkning av kostnaderna för inrättandet och driften av en vägtrafikinspektion. Den korta utredningstiden har tyvärr inte medgett en djupare ekonomisk analys av de olika alternativen. Detta betänkande är snarare ett inriktningsbetänkande för det fortsatta utredandet.

I utredningsarbetet har jag varit i kontakt med generaldirektörerna för Vägverket, Luftfartsverket, Banverket, tillförordnade chefen för Sjöfartsverket, Järnvägsutredningen (Dir. 2001:48) och Tillsynsutredningen (Dir. 2000:62) samt ordförande i trafikutskottet. Dessutom har olika utredningar och rapporter som har beröring med trafiksäkerhetsarbetet och tillsyn analyserats.

2 Trafiksäkerhetsarbetet i ett historiskt perspektiv

2.1 Trafikskadeutvecklingen



Under 1970-talet hade vi en successiv minskning av antalet dödade i vägtrafiken. Under 1980-talet stagnerade minskningen av antalet dödade och svårt skadade och i slutet av perioden skedde till och med en ökning, p.g.a. en kraftig trafikutveckling som i sin tur berodde på en stark ekonomisk tillväxt i samhället. Antalet dödade och svårt skadade i trafiken sjönk kraftigt under 1990-talets första hälft, vilket kan förklaras med en minskning av trafiken. I synnerhet noteras en minskning av bilresande bland ungdomar, som är en högriskgrupp. Antalet dödade och svårt skadade i trafiken, under 1990-talets senare hälft har inte minskat i den takt som förutsätts enligt trafiksäkerhetsmålen (högst 400 dödade år 2000 samt högst 270 dödade år 2007).

2.2 Trafiksäkerhetsarbetets inriktning och organisation

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

2.2.1 1960- och 1970-talen – samhället tar greppet om ohälsan i vägtrafiken

I mitten och slutet av 1960-talet fick vi en dramatisk ökning av biltrafiken i Sverige. Medan personbilarna ombesörjde ca 30 procent av persontrafiken på 1950-talet kom de vid slutet av 1960-talet att svara för 80 procent. Denna mycket snabba ökning ledde också till en dramatisk ökning av trafikolyckorna. Situationen krävde ett kraftfullt agerande från statsmakternas sida. Det gällde att göra trafiksystemet säkrare och de medel som anvisades var i allt väsentligt generella förbättringar av enskilda säkerhetsnivåbestämmande komponenter.

Säkra fordon skulle åstadkommas genom regler och periodiska fordonskontroller. Säkrare vägmiljö skulle åstadkommas genom en generell utbyggnad och förbättring av vägbeståndet. En säkrare tätortsmiljö skulle uppnås framför allt genom att i de nya bostadsområden som byggdes separera motorfordonstrafik från gående och cyklister. Trafikregelverket utvecklades och reformerades och hastigheterna reglerades. Utvecklingen och användning av personlig skyddsutrustning (bälten och hjälmar) drevs på genom centrala informationskampanjer och lagstiftning. Trafikanternas beteende skulle påverkas genom centralt styrd utbildning och informationskampanjer.

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

- Vägverket svarade för vägarna,
- Aktiebolaget Svensk bilprovning tog hand om fordonskontrollerna,
- Planverket för planbestämmelserna,
- Trafiksäkerhetsverket ansvarade för utveckling/produktion av regler riktade mot fordonstrafikanter och trafikmiljö,
- polisen övervakade regelefterlevnaden.

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

2.2.2 1980-talet – krav på förändring

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

Förutom förslag om att generellt sänka hastighetsgränserna kom diskussionen om inriktningen av trafiksäkerhetsarbetet under 1980-talet att handla om att växla över från generella åtgärder till riktade åtgärder (både mot lokala miljöer och farliga trafikantgrupper) samt att öka effektiviteten av de åtgärder som redan gjordes genom samordning.

1985 fick Trafiksäkerhetsverket ett samordningsansvar för trafiksäkerheten och ett trafiksäkerhetsråd med de viktigaste aktörerna i säkerhetsarbetet knöts till verket. Det var dock svårt att i praktiken få till stånd riktade åtgärder och en bättre samordning med rådande organisationsstruktur.

2.2.3 1990-talet – ett sökande efter effektiva trafiksäkerhetsstrategier

1990 tillsattes en utredning (SOU 1991:79) med uppgift att se över det offentliga trafiksäkerhetsarbetets inriktning och organisation. Utredningen föreslog att trafiksäkerhetsarbetets tyngdpunkt borde förskjutas från den centrala till den regionala/lokala nivån. Framför allt skulle man ta fasta på att faktiska, trafiksäkerhetsmässigt motiverade förändringar av trafikmiljön är betydligt lättare att få acceptans för om de beslutas på lokal nivå. Problemen skulle då kunna konkretiseras och tydliggöras så att det underlättar för individerna att förstå sitt trafikbeteende utifrån ett kollektivt perspektiv. En sådan decentraliserad handlingsmodell skulle skapa förutsättningar för aktivare kommunikation mellan myndigheter och medborgare. Den huvudstrategi som utredningen föreslog var således att genom faktiska trafiksäkerhetshöjande åtgärder i framför allt lokala miljöer påverka trafikanternas privata handlingsregler så att deras beteende närmare överensstämmer med det trafiksäkerhetsmässigt önskvärda beteendet.

Den organisationsstruktur som föreslogs byggde på principen om ett så långt som möjligt totalt ansvar för säkerhetsnivån inom lokala/regionala trafikmiljöer. I analogi med arbetsmiljöområdet ville utredningen lägga ansvaret för säkerhetsnivån i trafiken på den organisation som ansvarar för anordnandet av trafiken, dvs. väghållaren.

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

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.

Först beslutade riksdagen 1992 om trafiksäkerhetsorganisationen (proposition 1992/93:2 om vissa organisatoriska frågor inom trafiksäkerhetsområdet, TU 992/93:4) därefter, 1993, beslutades om trafiksäkerhetsinriktningen, (proposition 1992/93:161 om trafiksäkerheten på vägarna inför 2000-talet, TU 1992/93:29).

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

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

Under 1994 arbetade Vägverket, polisen och kommunerna med att utforma ett nationellt trafiksäkerhetsprogram med sju tillhörande regionala program. Programmen skulle utgöra grunden för det fortsatta trafiksäkerhetsarbetet och beskriva vilka resultat som skulle uppnås och vilka insatser som behövs inom säkerhets-

området. Programmet överlämnades till regeringen underskrivet av generaldirektören för Vägverket, chefen för Rikspolisstyrelsen och direktören för Svenska Kommunförbundet september 1994. Programmet avsåg perioden 1995–2000.

I programmet konstateras att i början av 1990-talet har trafikskadeutvecklingen varit mycket positiv när det gäller svårt skadade och dödsfallen i trafiken. Detta främst på grund av då rådande lågkonjunktur och under perioden effektivare polisinsatser. Därför föreslogs i programmet en skärpning av de kvantifierade trafiksäkerhetsmålen från högst 600 dödade år 2000 till att högst 400 får dödas i trafiken år 2000 och att högst 3 700 får bli svårt skadade, enligt polisens rapporter, trots en förväntad trafikökning med ca 2 procent årligen. En viktig förutsättning för att lösa de olika trafiksäkerhetsproblemen var enligt programmet att åstadkomma en markant ökad värdering av trafiksäkerheten bland medborgare, trafikanter och beslutsfattare. En sådan förändring skulle enligt programmet bidra till att förstärka de positiva effekterna av tidigare trafiksäkerhetsinsatser och öka effekten av de framtida.

Parallellt med genomförandet av det nationella trafiksäkerhetsprogrammet utvecklades en ny inriktning av trafiksäkerhetsarbetet. I propositionen 1996/97:137 Nollvisionen och det trafiksäkra samhället (proposition 1996/97:137 Nollvisionen och det trafiksäkra samhället, TU 1997/98:4) behandlas denna nya inriktning av trafiksäkerhetsarbetet som togs sin utgångspunkt i den så kallade nollvisionen. I propositionen konstateras att risken att omkomma och antalet dödade till följd av trafikolyckor är generellt sett väsentligt högre inom vägtransportssystemet än inom andra trafikslag.

Förklaringar till detta skulle enligt propositionen vara att vägtransportssystemet är till helt övervägande del ett system för individuella transporter medan det inom övriga trafikslag till största delen handlar om kollektiva trafikmedel.

Vidare är antalet trafikanter väsentligt flera inom vägtransportssystemet än inom de andra transportslagen. Detta är inte hela sanningen enligt propositionen utan skillnaderna är också ett resultat av att man inom de övriga trafikslagen har en annan säkerhetsfilosofi.

Inom de andra transportslagen utgår man ifrån att man inte kan acceptera olyckor som medför dödsfall och allvarliga skador och inriktningen av säkerhetsarbetet är därför i hög grad inriktad på att öka systemets säkerhet snarare än på att förbättra individens för-

måga att agera på ett säkert sätt. Arbetet för hög säkerhet har gynnats av att det framför allt handlat om yrkesmässig trafik med professionella utförare. Stödjande teknik har använts för att öka systemets säkerhetsnivå och motverka allvarliga konsekvenser av mänskliga felgrepp.

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

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

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

Mot bakgrund av den oroande trafikskadeutvecklingen gav regeringen därför under år 1998 ett uppdrag till Vägverket att dels

utforma en särskild trafiksäkerhetsplan för fysiska åtgärder på vägnätet, dels redovisa andra åtgärder inom sektorsuppgiften som på ett effektivt sätt leder till att trafiksäkerhetsmålen kan uppfyllas.

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

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

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

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

I budgetpropositionen för år 2000 (prop. 1999/2000 Utgiftsområde 22 Kommunikationer, TU 1999/2000:01) föreslog regeringen att resurserna för arbetet med de elva trafiksäkerhetsreformerna enligt

det nationella trafiksäkerhetsprogrammet skulle minska så att de frigjorda resurserna i stället kunde satsas på fysiska åtgärder på de farligaste vägarna, dvs. punkt 1 i elva – punktersprogrammet.

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

Under våren 1999 presenterade också trafikutskottet ett betänkande kring trafiksäkerhet (TU 1998/1999:09). Utskottet såg med oro på att den positiva utvecklingen med ett kontinuerligt sjunkande antal dödade och svårt skadade i vägtrafiken under åren 1993–1996 har brutits. Ett enligt utskottet framhöll att den s.k. nollvisionen skulle ligga fast.

Det betyder att det långsiktiga målet för trafiksäkerhetsarbetet skall vara att ingen dödas eller skadas allvarligt till följd av trafikolyckor i vägtransportsystemet samt att vägtransportsystemets funktion anpassas till de krav som följer av detta. En fortlöpande minskning av antalet dödade och skadade i trafiken är därför ett krav som inte får efterges. Det är enligt utskottet angeläget att regeringen nu särskilt uppmärksammar hur detta krav skall kunna uppfyllas.

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

2.2.4 2000-talet – ett första steg mot att institutionalisera en ny trafiksäkerhetspolitik

Mot bakgrund av det nya synsättet när det gäller ansvar och riksdagens önskan om att utreda förutsättningarna för att inrätta en

vägtrafikinspektion tillsatte näringsdepartementet en särskild utredare. Den så kallade Trafikansvarsutredningen (Ett gemensamt ansvar för trafiksäkerheten SOU 200:43) avrapporterades april 2000.

Trafikansvarsutredningen föreslog bland annat:

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

De flesta remissinstanser är positiva till tanken att det behövs en lagstiftning för att på så sätt formellt institutionalisera systemutformarnas ansvar. Den stora skiljelinjen går mellan dem som ser lagstiftningen som ett medel att utkräva ett straffrättsligt eller skadeståndsmässigt ansvar till dem som ser lagstiftningen mer som ett hjälpmedel för systemutformarna att kvalitetssäkra sin verksamhet utifrån trafiksäkerhetsaspekter.

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

Däremot är stödet för en inspektion mer tydligt. Det som skiljer sig är att många tar upp frågor om vilka befogenheter denna inspektion skall ha, exempelvis möjligheten till sanktioner från

början eller vid behov i en nära framtid. När det gäller olycksutredningar har flera remissinstanser förordat att inspektionen tar ett väsentligt större ansvar för utredningarna av både praktiska och principiella skäl.

3 Statlig tillsyn – ett förvaltningspolitiskt styrmedel

3.1 Statlig tillsyn – enligt tillsynsutredningen (SOU 2002:14)

Hösten 2000 beslutade regeringen att tillkalla en utredare med uppdrag att utreda hur den statliga tillsynen kan göras till ett tydligare och effektivare förvaltningspolitiskt instrument som bättre bidrar till kontrollen och genomförandet av demokratiskt fattade beslut. Kommittén har antagit namnet Tillsynsutredningen och har överlämnat sitt delbetänkande Statlig tillsyn – Granskning på medborgarnas uppdrag (SOU 2001:14).

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

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

Till detta kan också tilläggas utvecklingen i samhället mot att stärka skyddet för den enskildes rätt, vilket har fått till följd att också traditionell statlig verksamhet, som tidigare varit undantagen tillsyn, också kommit att bli föremål för tillsyn. I betänkandet konstateras att tillsynen syftar till att skydda medborgarnas kollektiva intressen, särskilt inom områden som omfattar den enskilde individens rättigheter, trygghet och säkerhet samt upprätthållandet av goda livsmiljöer och olika marknadens funktions sätt. Genom tillsynen har medborgarna givit offentliga organ rätt och skyldighet att vid behov ingripa mot förhållanden, handlingar och processer m.m. som strider mot medborgerliga intressen. Tillsyn spelar därför enligt utredningen en viktig roll för

medborgarnas förtroende för såväl staten som för andra vitala funktioner i samhället. För de tillseddads perspektiv (tillsynsobjekten och dem som är ansvariga för dessa objekt) är tillsynen en garant för att sunda och likvärdiga villkor tillämpas av alla som t.ex. utövar en viss typ av verksamhet.

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

Utredningens förslag är bland annat att man skall se tillsynen som ett system i betydelsen strukturerad kombination av regler, organisation och processer som staten tillskapat för att tillförsäkra medborgarna att förhållandena inom ett visst samhällsområde uppfyller ställda krav. Vad som skall uppfattas som krav är något oklart beskrivet i utredningen, men måste nog uppfattas som krav på allt från aktörers processer och arbetssätt, till konkreta produkter och tjänsters utformning samt dess effekter.

Enligt utredningen måste tillsynsrelationen grundas i lag. Det kommer till uttryck på åtminstone tre sätt:

1. tillsynsorganets mandat är givet i lag, och vanligen närmare preciserat i andra bestämmelser eller uttalanden,
2. inriktningen är, dvs. valet av de aspekter som tillsynen avser och som ligger till grund för granskningen av tillsynsobjektet given i lag och ofta i kompletterande bestämmelser,
3. kriterierna mot vilken tillsynsobjektet värderas kan härledas till en lag. Vanligen är dessa kriterier ett resultat av en process med utfyllande normerande beslut där mandatet för denna normering ges i lag.

Enligt utredningen är ovanstående kärnverksamheten i tillsynsuppdraget. Detta hindrar dock inte att också tillsynsorganet har andra kompletterande uppdrag som exempelvis normering och uppgift att skapa överblick över förhållandena inom det samhällsområde där organet har ett tillsynsansvar.

Sammanfattningsvis är, enligt utredningen, tillsyn i sin ideala form ett förvaltningspolitiskt instrument som innebär att ett tillsynsorgan, som har sitt mandat givet i lag, granskar ett tillsynsobjekt och genom ett tydligt beslut avgör om tillsynsobjektet

uppfyller de krav som en viss lag anger. I vissa fall har tillsynsorganet eller något annat organ behörighet att formulera och fastställa normer som preciserar lagstiftningens krav. Ansvar för att kraven uppfylls finns reglerat i lag och åvilar en juridisk eller fysisk person, den objektansvarige. Tillsyn tillämpas företrädesvis i sammanhang där lagstiftningen ger uttryck för en utfästelse att vissa särskilda villkor eller förhållanden skall råda i tillsynsobjektets relation till medborgarna.

Enligt utredningen anges tillsynsuppdrag i lag eller i förordning. Detta kan ske genom att en viss myndighet direkt anges i den lag vilken reglerar tillsynen eller att regeringen i denna lag ges ett mandat att utse tillsynsorgan. Enligt utredningen kan ingen myndighet eller annat organ kan utse sig själv till tillsynsmyndighet eller ta på sig ett tillsynsmandat som inte är grundat på lag.

Tillsynens organisatoriska ställning är enligt utredningen en fråga av strategisk betydelse. Lagstiftningen ställer genomgående höga krav på tillsynsverksamhetens och tillsynsorganens oberoende. Särskilt gäller detta i förhållandet mellan tillsynens och den övriga verksamheten i form av myndighetsutövning och produktion som kommunerna och vissa statliga myndigheter ansvar för.

Enligt utredningen måste man vid bestämning av hur en tillsynsverksamhet skall finansieras och vilken avgiftsform som skall användas mycket tydligt framhålla tillsynsobjektets lika behandling och tillsynsorganets oberoende. Utredningen anser att det i sig är önskvärt med en tydlig koppling mellan tillsynens omfattning/inriktning och att avgifterna inom ett visst tillsynsområde kan åstadkommas genom att tillsynsobjekten som kollektiv ges ett mer solidariskt ansvar för finansieringen.

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

3.2 Tillsyn inom transportområdet utom vägtrafiken

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

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

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

stora hela tycks fungera bra uttrycks farhågor att arbetet har blivit tuffare då marknader avregleras och konkurrensen hårdnar.

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

3.3 Tillsyn inom vägtrafikområdet

I kap. 2 ges en historisk beskrivning av säkerhetsarbetets utveckling inom vägtransportsektorn. Av den kan man dra slutsatsen att den tillsyn som bedrivs inom vägtrafikområdet för att förbättra säkerheten till stora delar är inriktad på att granska individers kunskaper och körförmåga (körkortsprovningen, yrkestrafikens kör- och vilotider) samt fordonens egenskaper och kondition utifrån gällande regelverk, för övrigt ett regelverk som är mycket statiskt. Det är i första hand bilprovningen och en kår av bilinspektörer (ca 77 personer) som är anställda på landets polismyndigheter som bedriver tillsynsverksamhet riktad mot fordon och fordonsägarna. Tillsyn riktad mot andra delar av systemet och ansvariga verksamhetsutövare som infrastrukturhållare, aktörer som beställare och utförare av transporter sker inte idag. Lagstiftningen ger inte heller något stöd för detta.

Det finns en början till ett mer modernt tillsynsarbete som bygger på nollvisionen och dess säkerhetsprinciper. Sedan 1 januari 1997 har Vägverket bedrivit djupstudier av alla olyckor med dödlig utgång i vägtransportsystemet. Detta har inneburit att rutiner och metoder för insamling av information från olyckorna har utvecklats. Vägverkets sju regioner ansvarar för att informationen samlas in. Informationens innehåll styrs av ett antal dokument som utarbetats av Vägverkets huvudkontor i samverkan med regionerna. Dessa dokument är föremål för översyn med jämna mellanrum. För att säkerställa rätt information sker dessutom regelbunden kontakt med kommuner, polis, räddnings- och ambulanspersonal, bärgningstjänst m.fl. Även andra källor används ibland för att komplettera materialet.

Vägverket har också, mot bakgrund av sitt sektorsansvar för trafiksäkerheten, beslutat att införa ett arbetsätt som ligger i linje

med Trafikansvarsutredningen (SOU 2000:43). Under verksamhetsåret år 2002 kommer därför ett successivt införande av arbetssättet att påbörjas i hela Vägverket. Det nätverk som byggs upp kring djupstudieverksamheten kommer att utnyttjas för detta. Vägverket avser också att inrätta ett rådgivande organ bestående av kompetenser inom områden som analyser av händelsekedjor och kvalitetssäkring vad gäller säkerhet. Aktörer som exempelvis skulle kunna tänkas vara representerade är Luftfartsinspektionen, Statens haverikommission, Kärnkraftsinspektionen, Räddningsverket, SIQ m.fl.

Dessutom har under senare år en ny typ av "dynamiskt" normarbete utvecklats som Vägverket deltar i och driver. Det bästa exemplet på en sådan verksamhet idag är den så kallad Euro NCAP (The European New Car Assessment Programme). I Euro NCAP tas kunskap fram och sprids om skillnad i säkerhet mellan olika, av EU godkända, bilmodeller för att på så sätt driva biltillverkare till att förbättra säkerheten utöver vad som krävs enligt rådande normer. Ett arbete har också påbörjats med att tillämpa denna metod också på vägområdet.

4 Mina överväganden kring Vägtrafikinspektionens uppgifter

Även om förslag på en precisering av Vägtrafikinspektionens verksamhet är tänkt att avrapporteras i huvudbetänkandet, anser jag det nödvändigt att ändå i detta delbetänkande översiktligt diskutera förutsättningarna för inspektionens arbete innan frågan om hur verksamheten bör organiseras övervägs.

Enligt Tillsynsutredningen behöver en tydlig och effektiv statlig tillsynsverksamhet stöd i lagstiftning. Jag har därför för avsikt att i det fortsatta utredningsarbete ta fram förslag på förändringar av, i första hand, väglagen (1971:948) och yrkestrafiklagen (1998:490) samt lagen (1990:712) om undersökning av olyckor. Jag anser att frågan om att förse Vägtrafikinspektionen med möjligheter att formellt agera då brister upptäcks också måste prövas i det fortsatta utredningsarbetet.

Enligt Tillsynsutredningen bör tillsyn definieras strikt och i första hand avse tillsyn av gällande lagstiftning. Trafikansvarsutredningen föreslog i sitt betänkande en ny lag. Detta lagförslag kritiserades flera remissinstanser, i första hand i avseende sin konstruktion och inte lagförslaget ändamål. Faktum kvarstår. Enligt tillsynsutredningen behöver en tydlig och effektiv statlig tillsynsverksamhet stöd i lagstiftning. Till skillnad mot Trafikansvarsutredningens förslag till en ny lag kommer jag i det fortsatta utredningsarbete i stället pröva möjligheten att förändra redan befintlig lagstiftning. Jag har därför för avsikt att ta fram ett förslag på en omarbetning av i första hand väglagen (1971:948) och yrkestrafiklagen (1998:490) samt lagen (1990:712) om undersökning av olyckor (kanske räcker det med ändringar i förordningar och tillämpningsföreskrifter) för att därigenom klargöra de berörda aktörernas säkerhetsansvar och förtydliga inspektionens tillsynsmandat. Därefter kan man successivt reformera den befintliga trafiklagstiftningen som är

riktad mot de som yrkesmässigt påverkar vägtransportsystemets utformning och funktion i enlighet med den nya trafiksäkerhetspolitikens principer. I Trafikansvarsutredningen avvisades idéen, åtminstone på kort sikt, om att förse Vägtrafikinspektionen med mandat att ingripa med tvångsåtgärder eller sanktioner när fel och brister upptäcks. Jag delar inte utredningens slutsats. Jag anser att frågan om att förse Vägtrafikinspektionen med möjligheter att formellt agera då brister upptäcks också måste prövas i det fortsatta utredningsarbetet.

Säkerhetsarbetet inom vägtransportsystemet handlar om att skapa säkerhet till skillnad mot andra transportslag där det i första hand handlar om att vidmakthålla säkerhet. Detta får därför konsekvenser för hur man bör betrakta normer, tvångsåtgärder och sanktioner.

Normsystemet inom vägtransportsystemet måste tillåtas vara dynamiskt och mer inriktat på olika aktörers processer vilket möjliggör en process mot en ständig förbättring av systemets utformning och funktion.

5 Mina överväganden kring hur en vägtrafikinspektion bör organiseras

Riksdag och regering har tydligt markerat angelägenheten av att snabbt inrätta någon form av inspektion. För att möjliggöra detta föreslår jag att Vägtrafikinspektionen, i likhet med de övriga inspektionerna på trafikområdet, inrättas som en självständig myndighet inom ramen för Vägverkets organisation. Nackdelen är att liksom situationen inom övriga inspektioner på trafikområdena kommer inspektionens oberoende ifrågasättas. I det fortsatta utredningsarbetet fram till slutbetänkandet vill jag därför pröva alternativet med en fristående vägtrafikinspektion. Även denna organisation kan ifrågasättas då en sådan myndighet blir mycket liten. Därför faller det sig naturligt att i det fortsatta utredningsarbetet också prövar om inte Vägtrafikinspektionen bör ingå i en större organisation tillsammans med de övriga inspektionerna. Jag tycker att det finns både verksamhetsskäl och ekonomiska skäl att pröva en sådan ordning. Regeringen bör därför ta ställning till med vilken inriktning det fortsatta utredningsarbetet skall bedrivas. Trots utredningens sena start bedömer jag, vid ett snabbt regeringsbesked om inriktningen av det fortsatta utredningsarbetet, kunna leverera ett slutbetänkande senast den 1 juli 2002. Det är min bedömning att i bägge fallen bör tillsynsverksamheten vila på Tillsynsutredningens (SOU 2002:14) strikta definition av vad som skall betraktas som tillsyn och inspektion.

Riksdag och regering har tydligt markerat angelägenheten av att snabbt inrätta någon form av trafikinspektion. För att möjliggöra detta föreslår jag att Vägtrafikinspektion i likhet med de övriga inspektionerna på trafikområdet inrättas som en självständig myndighet inom ramen för Vägverkets organisation. Inspektionens självständiga roll i tillsynsfrågorna måste dock markeras tydligt dels genom att regeringen tillsätter inspektionens chef och dels att

myndighetens roll markeras i instruktionen för Vägverket. Organisatoriskt är detta ett förslag som innebär minst förändring i förhållande till dagens situation.

Även om inspektionen genom myndighetsinstruktionen och ett förändrat regelverk garanteras en oberoende ställning i förhållande till den övriga verksamheten inom Vägverket, kommer inspektionen att både ekonomiskt och imagemässigt vara en del av Vägverket. Det finns en risk att medborgarna, intresseorganisationer, andra systemutformare och massmedia ifrågasätter inspektionens oberoende.

Det fortsatta utredningsarbetet fram till slutbetänkandet bör utredningen därför pröva alternativet med en fristående vägtrafikinspektion. Även denna organisation kan ifrågasättas då en sådan myndighet blir mycket liten. Därför faller det sig naturligt att i utredningsarbetet också prövar om inte Vägtrafikinspektionen bör ingå i en större organisation tillsammans med övriga inspektioner. Jag tycker att det finns både verksamhetsskäl och ekonomiska skäl att pröva en sådan ordning.

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

De olika transportslagen är till struktur och utformning mycket olika. Naturligt har det därför också utvecklats specialistkompetens inom respektive transportslag. Exempelvis känner en expert på vägtrafiksäkerhet större samhörighet med de som arbetar med utvecklingen av vägtransportsystemet än med en expert på luftfartssäkerhet. Inspektionskommittén såg i och för sig frågor som inspektions- och utredningsmetodik, tillsyn och egenkontroll samt riskvärdering och analysmetoder som gemensamma mellan de olika inspektionerna, men att dessa frågor bättre kunde hanteras i de nätverk mellan inspektionerna som finns. Jag delar inte den uppfattningen. Jag anser att dessa typer av frågor måste bli huvudfrågor för den framtida inspektionsverksamheten. Utvecklingen går från detaljkontroll till egenkontroll inom alla transportslag och

specialistkompetensen gör sig bättre hos respektive verksamhetsutövare och systemutformare.

Regeringen bör ta ställning till med vilken inriktning det fortsatta utredningsarbetet skall bedrivas. Trots utredningens sena start bedömer jag, vid ett snabbt regeringsbesked om inriktningen av det fortsatta utredningsarbetet, kunna leverera ett slutbetänkande senast den 1 juli 2002. Det är min bedömning att i bägge fallen bör tillsynsverksamheten vila på Tillsynsutredningens (SOU 2002:14) strikta definition av vad som skall betraktas som tillsyn och inspektion.

Kommittédirektiv

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

Dir.
2001:68

Beslut vid regeringssammanträde den 4 oktober 2001.

Sammanfattning av uppdraget

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

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

Bakgrund

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

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

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

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

Utredningens förslag och remissbehandlingen

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

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

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

Vägtrafikinspektionens uppgifter

Vägtrafikinspektionens huvuduppgifter skall vara att:

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

Uppdraget

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

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

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

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

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

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

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

Med utgångspunkt i sina överväganden skall utredaren vidare redovisa följande:

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

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

Redovisning av uppdraget

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

(Näringsdepartementet)