

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2010-05-10

Närvarande: F.d. justitierådet Bo Svensson, regeringsrådet Eskil Nord och justitierådet Ann-Christine Lindeblad.

Åtgärder för vägars säkerhet

Enligt en lagrådsremiss den 29 april 2010 (Näringsdepartementet) har regeringen beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om åtgärder för vägars säkerhet,
2. lag om ändring i lagen (2010:00) om åtgärder för vägars säkerhet.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Ellika Eriksson.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet:

I lagrådsremissen föreslås en lag om åtgärder för vägars säkerhet. Lagen ska gälla de vägar som ingår i det transeuropeiska transportnätet (TEN-T). Genom lagen genomförs Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/96/EG av den 19 november 2008 om förvaltning av vägars säkerhet.

Förslaget till lag om åtgärder för vägars säkerhet

Lagens rubrik

Enligt Lagrådets mening kan författningsnamnet "Lag om åtgärder för vägars säkerhet" läsas som om det gäller att skydda vägarna mot angrepp. Lagrådet föreslår i stället en mera upplysande och slagkraftig rubrik, nämligen "Vägsäkerhetslag".

2 och 3 §§

Lagrådet noterar att begreppen väghållare och TEN-T-vägnätet förekommer i 1 § respektive 2 § men definieras först i 3 §. I vart fall begreppet TEN-T-vägnätet är så speciellt att definitionen bör föregå bruket. Lagrådet föreslår därför att 3 § placeras under den ändrade rubriken *Inledande bestämmelser* omedelbart efter 1 § och numreras 2 §. Paragrafen 2 § i det remitterade förslaget måste då numreras om till 3 §.

2 § (3 § i remissen)

I förevarande paragraf definieras bl.a. "väghållare". Det har vid föredragningen upplysts att avsikten är att detta begrepp ska motsvara direktivets "behörigt organ" (artikel 2.2). Direktivets definition av "behörigt organ" synes omfatta mera än vad den föreslagna definitionen av "väghållare" gör. Å andra sidan är tillämpningsområdet för lagen smalt eftersom det avser endast TEN-T-vägar i Sverige. Det innebär att endast tre organ för närvarande kan bli aktuella som väghållare (avsnitt 6.1.2). Lagrådet anser därför att den föreslagna definitionen av väghållare kan godtas.

Vad gäller definitionen av begreppet vägprojekt noterar Lagrådet att den definition som anges i lagtexten innebär att varje nyanläggning av väg är att se som ett vägprojekt, medan en betydande förändring av befintlig väg utgör ett vägprojekt endast om ändringen påverkar trafikflödet. Lagtexten avviker i detta hänseende från den svenska översättningen av direktivet. En jämförelse mellan olika språkversioner ger dock vid handen att den föreslagna definitionen är den som är direktivtrogen. Lagrådet har därför ingen erinran mot lagtexten.

I lagen finns två begrepp som framstår som centrala, nämligen trafiksäkerhetsanalys (4 §), som i direktivet benämns trafiksäkerhetsmässig konsekvensanalys (artikel 3) och trafiksäkerhetsgranskning (5 §), som i direktivet benämns trafiksäkerhetsrevision (artikel 4). Begreppen har i direktivet getts särskilda definitioner i artikel 2. Lagrådet anser att det skulle vara en fördel om även den föreslagna lagen innehåller motsvarande definitioner. Lagrådet föreslår därför att förevarande paragraf kompletteras enligt följande:

trafiksäkerhetsanalys: en strategisk, jämförande analys av de effekter en ny väg eller en betydande förändring av det befintliga vägnätet har på vägnätets säkerhet,
trafiksäkerhetsgranskning: en oberoende, ingående, systematisk och teknisk säkerhetskontroll av utformningen av ett vägprojekt.

3 § (2 § i remissen)

I förevarande paragraf anges att lagen gäller vägar som ingår i TEN-T-vägnätet. Definitionen av detta begrepp består av en hänvisning till en definition som finns i ett angivet beslut från år 1996. Denna hänvisningsteknik leder till att lagen kommer att gälla för detta vägnät även i de delar som ligger utanför svenskt territorium. Det kan emellertid inte vara avsett. Lagen bör dessutom gälla vägar som

befinner sig i planeringsstadiet men som avses ingå i TEN-T-vägnätet. Lagrådet föreslår därför att paragrafen får följande lydelse:

Denna lag gäller vägar eller vägprojekt som ingår i TEN-T-vägnätet i Sverige. Lagen gäller dock inte vägtunnlar som omfattas av lagen (2006:418) om säkerhet i vägtunnlar.

Ett alternativ till en sådan ändrad lydelse av förevarande paragraf är att definitionen av TEN-T-vägnätet inskränks till att avse vägar inom landet. Detta kan göras exempelvis genom att definitionen avslutas med orden ”och som ligger på svenskt territorium”.

4 §

Den föreslagna paragrafen avser att genomföra artikel 3 i direktivet om trafiksäkerhetsmässig konsekvensanalys, som föreslås benämnas trafiksäkerhetsanalys. Enligt artikel 3.3 ska analysen innehålla de överväganden avseende trafiksäkerheten som bidragit till att det föreslagna alternativet valts och alla uppgifter som behövs för en kostnads-nyttoanalys av de analyserade alternativen. Av paragrafen framgår emellertid inte att det ska vara fråga om en jämförande analys. Om Lagrådets förslag att begreppet definieras i lagen godtas ligger dock detta i själva definitionen. Annars bör förevarande paragraf kompletteras såvitt gäller analysens innehåll.

6 och 7 §§

I 7 § 1 föreslås att godkännandet får återkallas, om en trafiksäkerhetsgranskare inte uppfyller de skyldigheter som följer av 6 § och av föreskrifter som meddelats med stöd av 16 §. I 6 § talas det emellertid inte om några skyldigheter. Av författningskommentaren till 6 § framgår att trafiksäkerhetsgranskare ska vara skyldiga att fortbilda sig och att det är denna skyldighet som avses i 7 § 1. Detta bör

framgå av lagtexten. Lagrådet förelår därför att paragraferna ges följande lydelse:

6 § En trafiksäkerhetsgranskare ska vara godkänd av tillsynsmyndigheten. Ett godkännande som trafiksäkerhetsgranskare får meddelas den som har genomgått särskild grundutbildning samt i övrigt är lämplig för uppgifterna. En godkänd trafiksäkerhetsgranskare är skyldig att genomgå en sådan fortbildning som föreskrivs med stöd av 16 §.

7 § Tillsynsmyndigheten får återkalla ett godkännande som trafiksäkerhetsgranskare om

1. denne inte genomgår en sådan fortbildning som avses i 6 §,
2. denne själv begär det, eller
3. det annars finns någon särskild anledning att återkalla godkännandet.

8 §

Lagrrådet föreslår att lagtexten förtydligas genom att orden "som bör vidtas för att öka säkerheten på vägarna" förs in sist i meningen efter "åtgärder".

9 §

I paragrafens första stycke anges att väghållaren har en skyldighet att systematiskt och fortlöpande vidta de åtgärder som behövs för att förebygga allvarliga personskador till följd av användningen av vägen. Skyldigheten begränsas dock av att åtgärderna ska vidtas endast i skälig utsträckning.

I andra stycket skalas skyldigheten ner ytterligare genom att det där anges att det är den omedelbara risken för skador som ska beaktas när skyldigheten prövas. Vid denna bedömning ska dessutom nyttan av skyddsåtgärder jämfört med kostnaderna för åtgärderna beaktas. Väghållaren har dessutom möjlighet att fullgöra sin skyldighet genom andra åtgärder, oklart vilka.

Lagtexten har alltså fått en utformning som de facto gör det möjligt för väghållaren att bedöma att han inte har någon skyldighet att vidta åtgärder, antingen därför att han finner att åtgärderna överskrider skälig utsträckning (första stycket) eller därför att nyttan av åtgärderna inte motsvarar kostnaden (andra stycket).

Det anges i författningskommentaren att paragrafen ska genomföra artikel 5.3 i direktivet. Enligt Lagrådets mening innebär den artikeln jämförd med artiklarna 5.1 och 5.2 att väghållaren har en längre gående skyldighet än vad förevarande paragraf ger uttryck för.

Såvitt Lagrådet finner innebär nämligen nyss berörda artiklar att Sverige ska rangordna bl.a. vägsträckor med hög olyckstäthet (art. 5.1) och sedan se till att rangordnade sträckor bedöms av experter (art. 5.2) och slutligen att åtgärderna koncentreras till de vägsträckor som således rangordnats. Motsvarande ska gälla för rangordning av vägnätets säkerhet.

Artiklarna 5.1 och 5.2 avser åtgärder på riksnivå, men det sagda leder till slutsatsen att varje väghållares skyldighet avser alla sålunda rangordnade vägsträckor och vägnät som denne har ansvar för, men att de som ligger främst i rangordningen ska åtgärdas först.

Förevarande paragraf bör utformas så att den bättre ansluter till den direktivtext den avser att genomföra. Lagrådet föreslår därför att paragrafen erhåller följande lydelse:

Väghållaren ska systematiskt och fortlöpande vidta de åtgärder beträffande vägen som behövs för att förebygga allvarliga personskador i vägtrafiken. Åtgärder för att avhjälpa den omedelbara risken för sådana skador bör vidtas först. Därefter bör väghållaren vidta sådana skyddsåtgärder vilkas nytta överstiger kostnaderna för åtgärderna. Väghållaren bör dessutom alltid pröva om risken för

skador kan minskas genom andra åtgärder än sådana som avser själva vägen.

10 §

Förevarande paragraf sägs genomföra artikel 7.1. Enligt Lagrådets mening bör lagtexten tydligare ansluta till artikeln och föreslår att paragrafen får följande lydelse:

Väghållaren ska upprätta en olycksrapport för varje dödsolycka som inträffat på en väg inom TEN-T-vägnätet.

12 §

Det anges i den allmänna motiveringen att sannolikheten för att efterlevnaden av lagen skulle brista hos den dominerande väghållaren är mycket liten. Likväl föreslås att tillsynsmyndigheten ska ha möjlighet att förelägga vite. Det har inte förebringats övertygande skäl för att i den situationen införa en vitesmöjlighet. Men om en sådan möjlighet ändå införs bör beaktas att rättsläget är osäkert när det gäller frågan om staten som väghållare kan vara adressat i ett föreläggande som staten som tillsynsmyndighet utfärdar (jfr Rune Lavin i Karnov 2009/10 s. 331).

Om möjligheten till vitessanktion införs bör frågan om effektiviteten av ett sådant föreläggande som staten riktar till sig själv beröras. Lagrådet har i ett annat sammanhang haft anledning att uppehålla sig vid motsvarande fråga när det gäller den nya sanktionen upphandlingsskadeavgift, där tillsynsmyndigheten kan ansöka om att en annan statlig myndighet ska åläggas att betala en sådan avgift. Lagrådet hänvisar till det resonemang som förs i proposition 2009/10:180 del 1, s. 200 och del 2, s. 516 och anser att denna fråga bör uppmärksammas i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

14 §

Av författningskommentaren framgår att avsikten bakom förevarande paragraf är att säkerställa att det uppkommer en tvåpartsprocess vid ett överklagande till domstol. I de fall en enskild överklagar säkerställs detta genom 7 a § förvaltningsprocesslagen (1971:291). Någon motsvarande bestämmelse finns dock inte för fallet att någon annan än enskild överklagar. I förevarande sammanhang är det väghållaren som skulle kunna överklaga tillsynsmyndighetens beslut. En väghållare enligt definitionen i 2 § kan vara en kommun, varför den avsedda effekten inte uppnås genom den föreslagna lydelsen. Lagrådet anser att paragrafen bör omformuleras för att bättre tillgodose det avsedda syftet och föreslår att den ges följande lydelse:

Om en väghållare som inte är en enskild överklagar tillsynsmyndighetens beslut, ska tillsynsmyndigheten vara klagandens motpart sedan handlingarna i ärendet överlämnats till domstolen.

Förslaget till lag om ändring i lagen (2010:00) om åtgärder för vägars säkerhet

3 §

Godtas Lagrådets förslag ovan om paragrafnumreringen måste 3 § numreras om.