



TSG  
2019-6335

# Säkerhetshöjande åtgärder vid arbete på och vid väg

© Transportstyrelsen

Väg och järnväg  
Trafikant

Rapporten finns tillgänglig på Transportstyrelsens webbplats [www.transportstyrelsen.se](http://www.transportstyrelsen.se)

Dnr/Beteckning TSG 2019-6335

Författare Christopher Patten, Michael Stridsberg, Lars Hammar  
Månad År Augusti 2020

Eftertryck tillåts med angivande av källa.

## Förord

Regeringen gav i augusti 2019 Transportstyrelsen i uppdrag att utreda vissa säkerhetshöjande åtgärder för personal som utför arbete inom eller i anslutning till vägområdet. Denna rapport utgör myndighetens redovisning av detta uppdrag.

Uppdragsledare har varit utredarna Lars Hammar och Christopher Patten. I arbetsgruppen har utredaren Michael Stridsberg ingått. Experter i uppdraget har varit verksjuristen Jonas Malmstig, utredarna Magnus Berg och Niclas Nilsson, samhällsekonomen Remigiusz Biedrzycki och statistikern Ryo Yamazaki, samtliga från avdelning Väg och järnväg, samt språkvårdaren Lena Poggi från avdelning Kommunikation.

Inom ramen för uppdraget gav Transportstyrelsen Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI) i uppdrag att utföra en litteraturstudie kring trafikantbeteende och felhandlingar i trafiken. Resultatet av den studien återfinns i VTI PM Arbetande på och vid väg och felhandlingar i trafiken.

Vi vill rikta ett tack till alla de myndigheter, branschorganisationer, företag och andra intressenter som bidragit med kunskap och synpunkter i detta arbete.

Norrköping, augusti 2020

Anita Johansson  
Stf. generaldirektör

## Sammanfattning

### Uppdraget

Transportstyrelsen fick i augusti 2019 i uppdrag att utreda säkerheten för personal som utför arbete på och vid väg. I uppdraget ingick att analysera möjliga åtgärder för att förbättra trafiksäkerheten och arbetsmiljön vid såväl planerade som oplanerade arbeten i vägtrafiken. Yrkesgrupper som berörs är framför allt vägarbetare, bärgare, personer som utför fordonsservice, räddningstjänst och ambulanspersonal.

### Resultat

Kartläggningen av trafiksäkerheten visar att förhållandevis få personer omkommer och skadas då de utför arbete på och vid väg. Under perioden 2015–2019 omkom tre personer och lika många skadades allvarligt. I samband med arbete på och vid väg utgör personal en liten andel av de som omkommer eller skadas. Det är i stället passerande trafikanter som råkar ut för flest olyckor.

Den kartläggning av arbetsmiljön vi gjort visar att det finns en utbredd upplevd otrygghet bland personal i samband med arbete på och vid väg. En stor majoritet upplever att det känns osäkert att arbeta på och vid väg, att trafikanter inte visar tillräcklig hänsyn och att det relativt ofta inträffar olika former av tillbud. Eftersom antalet faktiska olyckor är begränsat bidrar sannolikt oron för att olyckor ska inträffa i hög utsträckning till att arbetsmiljön upplevs vara otrygg.

Genomgången av befintliga regelverk visar att personer som arbetar på och vid väg har många regler att förhålla sig till. Olika aktörer ska förhålla sig till bland annat trafikregler, olika bemyndiganden, bestämmelser gällande utmärkning och arbetsmiljöregler. Det är tydligt att ett stort ansvar vilar på väghållaren för att skapa en säker arbetsplats i samband med att arbeten utförs. Möjligheterna för andra än väghållaren att på egen hand vidta olika former av åtgärder är begränsade och ska enligt vår tolkning ses som nödatgärder.

### Diskussion och slutsatser

Utifrån resultaten av utredningen är vår bedömning att regelverken som behövs för att kunna åstadkomma en god arbetsmiljö för personer som arbetar på och vid väg och säkerhet för förbipasserande i hög utsträckning finns på plats. Vi föreslår ett förtydligande i trafikförordningen gällande trafikanters skyldighet att hålla en med hänsyn till omständigheterna tillräckligt låg hastighet när de passerar en plats för bärgning eller liknande

arbete eller ett sjukdomsfall. Detta bedömer vi får positiva konsekvenser för det transportpolitiska hänsynsmålet, samtidigt som funktionsmålet inte påverkas nämnvärt.

Vid alla former av arbete på väg återfinns tre faser: etableringsfasen, arbetsfasen och avetableringsfasen. De flesta olyckor med personer som arbetat på och vid väg har inträffat i arbetsfasen. Vi ser därför ett behov av utmärkning och utformning enligt gällande regler och enligt principen varna, värna och vägleda. Trafikanter behöver få rätt stöd för att minimera risken att de begår omedvetna felhandlingar som kan leda till olyckor. Arbetsplatser behöver utformas på ett sätt som både upplyser trafikanter om vad som gäller och som begränsar möjligheterna att begå exempelvis hastighetsöverträdelser. Detta behöver göras vid både planerade och oplanerade arbeten på och vid väg.

I utredningen har vi fått anledning att ifrågasätta om vissa av reglerna som finns följs på det sätt som det är tänkt och om olika aktörer tar det ansvar som förväntas av dem. Ett exempel är Arbetsmiljöverkets föreskrifter om att trafik i första hand ska ledas om så att den inte passerar ett vägarbete. Utifrån dokumentation vi fått tillgång till i utredningen framstår det som att Trafikverket inte följer dessa föreskrifter fullt ut. Trafikverket har själva angivit att entreprenören behöver utreda hur en omledning kan utformas för att den ska övervägas. Utifrån föreskrifterna borde ordningen vara den omvända, det vill säga en utredning bör visa varför omledning inte är möjlig eller lämplig.

För att säkerställa att bestämmelser om utformning av vägarbeten följs utför Trafikverket kontroller av de vägarbeten de ansvarar för. Även om antalet kontroller minskat ser vi positivt på att de utförs och att Trafikverket fattat beslut om att öka antalet kontroller, inte minst mot bakgrund av att godkännandefrekvensen minskat de senaste åren. Att det förekommer brister på en stor del av de kontrollerade vägarbetena tyder på att anmärkningarna inte leder till systematiska förbättringar. Ett resonemang kring detta är särskilt aktuellt i ljuset av de ändringar av vägsäkerhetsdirektivet som blivit beslutade och kommer att implementeras i svensk författning.

## Begrepp och förkortningar

Begrepp	Förklaring
ATK	Automatisk trafiksäkerhetskontroll genom fasta eller flyttbara kameror vid vägen.
Flaggvakt	En vakt som vid arbeten på och vid väg ger tecken till trafiken och ska bära särskilda kännetecken.
Oplanerade arbeten	Samlingsbegrepp för händelser i vägtrafikmiljön som kräver snabba insatser, till exempel olyckor, fordonshaverier eller plötsligt uppkomna vägsador.
Planerade arbeten	Samlingsbegrepp för händelser i vägtrafikmiljön som i förväg planeras och utförs i enlighet med en plan, till exempel beläggningsarbeten.
Strada	Strada (Swedish Traffic Accident Data Acquisition) är ett informationssystem för data om skador och olyckor inom vägtransportssystemet.
TMA-fordon	Truck mounted attenuator, ett energiupptagandeskydd som sitter på ett fordon eller en släpvagn. En tvärgående eller längsgående skyddsanordning som används vid vägarbeten eller arbete på och vid väg där passerande trafik förekommer. Det ska skydda såväl vägarbetarna som trafikanterna.
Variabla meddelandeskyltar	Samlingsbegrepp för olika former av elektroniska skyltar vars budskap kan anpassas efter behov för att till exempel styra trafikflöden, rekommendera tillfälligt lägre hastighet och informera trafikanter.

## Innehåll

<b>FÖRORD</b> .....	<b>3</b>
<b>SAMMANFATTNING</b> .....	<b>4</b>
<b>BEGREPP OCH FÖRKORTNINGAR</b> .....	<b>6</b>
<b>INNEHÅLL</b> .....	<b>7</b>
<b>FIGURFÖRTECKNING</b> .....	<b>10</b>
<b>TABELLFÖRTECKNING</b> .....	<b>10</b>
<b>1 INLEDNING</b> .....	<b>11</b>
1.1 Bakgrund och uppdrag .....	11
1.2 Syfte och frågeställningar .....	11
1.3 Metod .....	12
1.4 Avgränsningar.....	12
<b>2 TEORETISK BAKGRUND</b> .....	<b>14</b>
2.1 Trafikanter beteenden och felhandlingar .....	14
2.1.1 Beteendemodell – felhandlingar.....	15
2.2 Tre faser vid arbete på och vid väg .....	17
2.2.1 Etableringsfasen.....	18
2.2.2 Arbetsfasen .....	19
2.2.3 Avetableringsfasen.....	19
<b>3 TRAFIKOLYCKOR VID ARBETE PÅ OCH VID VÄG</b> .....	<b>20</b>
3.1 Metod – uppgifter om trafikolyckor.....	20
3.2 Trafikolyckor bland personal vid arbete på och vid väg .....	21
3.3 Trafikolyckornas relativa förekomst .....	24
3.4 Dödsolyckor bland personal vid arbete på och vid väg .....	26
3.5 Dödsolyckor bland förbipasserande vid arbete på och vid väg .....	27
3.6 Samhällsekonomisk analys av trafikolyckor vid arbete på och vid väg .....	28
3.6.1 Metod.....	29
3.6.2 Resultat .....	29
<b>4 KARTLÄGGNING AV ARBETSMILJÖN</b> .....	<b>31</b>
4.1 Arbetsmiljöverkets regeringsuppdrag .....	31
4.2 Vittnesmål om arbetsmiljön.....	32
4.2.1 Bärgning och fordonsservice.....	33
4.2.2 Räddningstjänst.....	33
4.2.3 Väg och beläggning.....	33
4.2.4 Ambulanspersonal.....	34
4.3 Med fara för livet – en rapport om vägarbetarens arbetsmiljö.....	35

4.4	Trafikverkets kontroller .....	35
4.5	Arbetsmiljöverkets inspektioner .....	37
4.6	Entreprenörernas möjligheter att vidta åtgärder .....	38
4.7	Samhällsekonomiska konsekvenser .....	38
<b>5</b>	<b>KARTLÄGGNING AV REGELVERKEN .....</b>	<b>39</b>
5.1	Vägar och väghållare .....	39
5.1.1	Allmän väg .....	39
5.1.2	Kommunal gata .....	39
5.1.3	Enskild väg .....	40
5.1.4	Åtgärder på och vid väg .....	40
5.2	Tillsyn .....	41
5.2.1	Tillsyn över statlig väghållning .....	41
5.2.2	Tillsyn över kommunal väghållning .....	42
5.2.3	Tillsyn över enskild väghållning .....	43
5.3	Trafiklagstiftning .....	43
5.3.1	Trafikregler .....	43
5.3.2	Varningstriangel och varningsanordningar på fordon .....	45
5.3.3	Myndigheternas bemyndiganden .....	46
5.3.4	Enskild vägs ägare .....	49
5.4	Bestämmelser om anvisningar genom vägmärken och andra anordningar .....	49
5.4.1	Regler för utmärkning med vägmärken .....	49
5.4.2	Rätt att sätta upp vägmärken och andra anordningar .....	51
5.4.3	Beslut från Justitieombudsmannen om uppsättning, nedtagning och underhåll av vägmärken .....	52
5.4.4	Rätt för enskild att sätta upp vägmärken med mera .....	53
5.4.5	Vägtransportledare .....	54
5.5	Undantag från vissa trafikregler .....	55
5.5.1	Undantag vid utryckning, räddningstjänst med mera .....	55
5.5.2	Undantag vid vägarbete, bärgning med mera .....	56
5.6	Räddningstjänstens befogenheter vid olyckor .....	57
5.7	Arbetsmiljörreglering .....	58
5.7.1	Arbetsgivaren ska bedriva ett systematiskt arbetsmiljöarbete .....	58
5.7.2	Arbetsmiljörregler för byggnads- och anläggningsarbete på och vid väg .....	59
5.7.3	Rekommendationer om hastigheter och buffertzoner vid vägarbeten .....	59
<b>6</b>	<b>FÖRFATTNINGSFÖRSLAG .....</b>	<b>61</b>
6.1	Förslag till förordning om ändring i trafikförordningen (1998:1276) .....	61
6.2	Författningskommentar .....	62
6.3	Sammanfattning av konsekvensutredning .....	62
<b>7</b>	<b>FÖRSLAG SOM KOMMIT IN TILL UTREDNINGEN .....</b>	<b>63</b>
7.1	Attityder, beteenden och övervakning .....	63



7.2	Regelverk.....	65
7.2.1	Regler med koppling till Transportstyrelsens verksamhetsområde.....	65
7.2.2	Regler med koppling till Arbetsmiljöverkets verksamhetsområde.....	66
7.2.3	Regler för bärgare och fordonsservice.....	67
7.2.4	Regler för räddningstjänst.....	67
7.3	Vägmärken, utformning och anordningar.....	68
<b>8</b>	<b>DISKUSSION.....</b>	<b>71</b>
8.1	Olyckor.....	71
8.2	Otrygghet och arbetsmiljö.....	72
8.3	Regelverk.....	73
<b>9</b>	<b>SLUTSATSER.....</b>	<b>75</b>
9.1	Stärkt säkerhet för vissa yrkesgrupper.....	75
9.2	Utmärkning enligt gällande regler underlättar för trafikanter och skyddar personal.....	75
9.3	Tydligare vägledning kan ge säkrare vägarbeten.....	76
9.4	Omledning ska vara förstahandsalternativet – även i verkligheten.....	77
9.5	Systematiska förbättringar kan leda till bättre utformade vägarbeten ...	77
	<b>REFERENSER.....</b>	<b>78</b>
	<b>BILAGA 1 – KONSEKVENsutredning av Ändring i TRAFIKFÖRORDNINGEN (1998:1276).....</b>	<b>80</b>
	<b>BILAGA 2 – UPPDRAGET.....</b>	<b>86</b>
	<b>BILAGA 3 – BESLUT FRÅN JUSTITIEOMBUDSMANNEN.....</b>	<b>88</b>

## Figurförteckning

Figur 1. En sammanfattning av de psykologiska egenskaperna vid osäkra/farliga handlingar i trafiken, omritad från Reason (1990, p. 207).....	15
Figur 2. Tre faser vid arbete på och vid väg.....	17
Figur 3. X6 Särskild varningsanordning.....	18
Figur 4. A20 Varning för vägarbete.....	34
Figur 5. Antal godkända respektive ej godkända arbetsplatser vid Trafikverkets kontroller.....	36

## Tabellförteckning

Tabell 1. Sökbegrepp i Strada.....	20
Tabell 2. Antal olyckor med minst en person som arbetat på och vid väg, 2015–2019.....	21
Tabell 3. Antal personer som arbetat på och vid väg som skadats eller omkommit, 2015–2019.....	22
Tabell 4. Antal olyckor vid arbete på och vid väg med fotgängare, 2015–2019.....	22
Tabell 5. Antal olyckor vid olika faser i samband med arbete på och vid väg, 2015–2019.....	22
Tabell 6. Antal olyckor med flaggvakt inblandad vid arbete på och vid väg, 2015–2019.....	23
Tabell 7. Antal olyckor i samband med arbete på och vid väg per väghållare, 2015–2019.....	23
Tabell 8. Antal olyckor vid arbete på och vid väg per län, 2015–2019.....	24
Tabell 9. Dödsolyckor bland personer som arbetat på och vid väg, 2015–2019.....	26
Tabell 10. Dödsolyckor bland förbipasserande vid arbete på och vid väg, 2015–2019.....	28
Tabell 11. Samhällsekonomisk kostnad utifrån skadegrad per individ.....	29
Tabell 12. Värdering av trafikolyckor med personal vid arbete på och vid väg (i miljoner kronor) uttryckt i 2014 års penningvärde.....	30

# 1 Inledning

Detta kapitel innehåller en kortfattad bakgrund till uppdraget, en specificering av de frågeställningar som ska besvaras, metod för genomförandet samt de avgränsningar som gjorts.

## 1.1 Bakgrund och uppdrag

Att befinna sig i närheten av fordonstrafik är alltid förenat med vissa risker. Personer som arbetar på och vid väg befinner sig i sin yrkesroll av naturliga skäl i en utsatt miljö, där den omgivande trafiken utgör ett riskmoment. De riskerar att drabbas av olyckor och upplever att de befinner sig i en otrygg arbetsmiljö.

Regeringen beslutade den 29 augusti 2019 att ge Transportstyrelsen i uppdrag att utreda vissa säkerhethöjande åtgärder för personer som utför arbete inom eller i anslutning till vägområdet.<sup>1</sup> I uppdraget ingick även att analysera möjliga åtgärder för att förbättra såväl trafiksäkerheten som arbetsmiljön vid planerade vägarbeten och oförutsedda händelser och oplanerade arbeten i vägtrafiken såsom bärgning, fordonsservice och räddningsinsatser. Följande tre typer av arbeten innefattas:

- räddningsarbeten
- bärgningsarbeten och fordonsservice
- väg- och anläggningsarbeten.

I enlighet med uppdraget har Transportstyrelsen tagit hänsyn till Arbetsmiljöverkets rapport *Olycksförebyggande åtgärder för arbetstagare som arbetar på eller vid väg – Resultatet av ett regeringsuppdrag att kartlägga risker och föreslå förebyggande åtgärder* (2017).

Transportstyrelsen har vidare inhämtat synpunkter från Trafikverket, Arbetsmiljöverket, Polismyndigheten och andra berörda myndigheter samt från arbetsmarknadens parter och andra branschföreträdare. Analysen inkluderar en konsekvensbeskrivning av de regeländringar som föreslås.

## 1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med utredningen är att förtydliga gällande regler samt föreslå ändringar och andra åtgärder för att åstadkomma högre säkerhet för personer som arbetar på och vid väg.

I följande punkter tydliggörs vilka frågeställningar utredningen ska besvara:

---

<sup>1</sup> Uppdraget återfinns i sin helhet i Bilaga 2 – Uppdraget.

- Hur beter sig trafikanter i närheten av arbeten på och vid väg?
- Hur ser processen för arbete på och vid väg ut och vilka eventuella problemområden finns?
- Hur vanligt är det med olyckor där personal som utför arbete inom eller i direkt anslutning till vägområdet är inblandade?
- Hur ser det rådande rättsläget ut och finns det behov av nya författningsförslag för att öka säkerheten för personer som arbetar på och vid väg?

### 1.3 Metod

För detta regeringsuppdrag har ett flertal metoder använts. I respektive avsnitt redogör vi för de olika metodiska delarna som använts när vi genomfört uppdraget. Information har samlats in från register, rapporter, forskning, olycksutredningar och via samtal med företrädare för myndigheter, branschorganisationer och företag. I kartläggningen av regelverket har vi utgått ifrån en grundläggande juridisk metodik.

För genomförandet av uppdraget angavs det att Transportstyrelsen skulle inhämta synpunkter från Trafikverket, Arbetsmiljöverket, Polismyndigheten och andra berörda myndigheter samt från arbetsmarknadens parter och andra branschföreträdare. Vi har inhämtat synpunkter i flera steg med början i två arbetsmöten: ett för myndigheter inom området och ett för arbetsmarknadens parter och andra branschföreträdare, väghållare – både kommunala och statliga – samt räddningstjänst. Vi har även haft separata samtal med ett flertal av de olika intressenterna.

### 1.4 Avgränsningar

Begreppet *säkerhet* är i detta arbete avgränsat till trafiksäkerhetsaspekter av arbete på och vid väg. Annat – såsom hot och våld – har inte inkluderats, även om det förekommer att personal som arbetar på och vid väg utsätts för sådant. Sådana brott utreds och lagförs av de rättsvårdande myndigheterna.

Den som arbetar på och vid väg exponeras för ett antal olika saker som kan utgöra risker ur ett arbetsmiljöperspektiv. Det handlar till exempel om avgaser, buller och vibrationer som kan påverka hälsan. Eftersom inriktningen för detta uppdrag är trafiksäkerhet behandlas dessa aspekter inte inom ramen för uppdraget. Kompetensen för att hantera denna typ av frågor utifrån ett arbetsmiljöperspektiv finns i första hand hos Arbetsmiljöverket.

Enligt regeringsuppdraget avses med ”arbete på väg” det som är gängse inom transportområdet. Således ingår arbete som utförs vid akuta fordonsreparationer, bortforsling och service inom vägområdet samt

moment som krävs vid räddningsinsatser och efterföljande arbete vid trafikolyckor. Händelser där omgivande trafik är inblandad i olyckor med personer som arbetar vid etablerade vägarbeten ingår också. Däremot ingår inte olyckor som inträffar vid färd på väg, exempelvis vid tjänsteresor.

Uppdraget belyser inte heller situationer som uppstår vid till exempel pågående bogsering eller där privatpersoner själva reparerar fordon vid vägen. Uppdraget är således begränsat till situationer där yrkesutövning bedrivs inom vägområdet och interagerar med andra trafikanter, vilket medför en risk för att personal blir påkörd eller liknande. Olika verksamheter, som har olika förutsättningar att skydda sig, berörs genom detta. Den gemensamma risken för samtliga är den omgivande trafiken.

Inom ramen för uppdraget har vi inte utrett eller analyserat straffbestämmelser. För att utreda sådana frågor bedömer vi att andra myndigheter, exempelvis Åklagarmyndigheten, hade behövt vara del av uppdraget.

## 2 Teoretisk bakgrund

För att förstå vad som orsakar olyckor i samband med arbete på och vid väg är det viktigt att förstå både trafikanters beteenden och vilka åtgärder olika aktörer förväntas vidta för att åstadkomma en säker arbetsplats. Exempelvis riskerar en arbetsplats som inte är utmärkt på ett korrekt sätt att ge trafikanterna otillräcklig vägledning, vilket kan leda till att olyckor inträffar. I detta kapitel redogör vi för vad som påverkar trafikanters beteenden och felhandlingar. Vi presenterar också de tre faser som alltid finns med i samband med att arbete på och vid väg utförs.

### 2.1 Trafikanter beteenden och felhandlingar

Trafikanter gör fel och kan brista i sitt beteende. Väginfrastrukturen är designad, byggd och underhålls av människor som också gör fel och har brister. Samtidigt fungerar transportsystemet, bestående av fordon, trafikanter och infrastruktur, på det stora hela förhållandevis väl. Det beror på människans förmåga att sortera och tolka enorma mängder information, samt förmågan att läsa av andras intentioner och beteenden.

Bristande efterlevnad av trafikregler förekommer generellt i olika grad. Att följa hastighetsbegränsningar är ett område där det finns stora brister i regelefterlevnaden. Att följa hastighetsbegränsningen på en given väg är sannolikt det svåraste att efterleva konstant, eftersom det i princip handlar om nya beslut varje sekund, till skillnad från de flesta andra regler under körning (Forward 2020). För att en förare exempelvis ska stanna för röd trafiksignal behöver han eller hon enbart uppmärksamma signalens färg, fatta ett beslut om att stanna fordonet och verkställa själva inbromsningen.<sup>2</sup> Under 2019 uppgick de oavsiktliga och avsiktliga hastighetsöverträdelserna på det statliga vägnätet till 53 procent, och motsvarande siffra för det kommunala vägnätet var 35 procent (Trafikverket 2020a).

Infrastrukturen ska vara anpassad så att effekten av olyckor minskas i enlighet med nollvisionen. Vid oplanerade arbeten på och vid väg kan vanliga föreställningar och förväntningar på trafiken vara satta ur spel. Trafiksituationen kan bli svår att uppmärksamma och svårtolkad för trafikanterna. Samtidigt kan oskyddad personal (exempelvis bärgare) befinna sig i en utsatt position nära trafiken. Det kan öka risken för att olyckor inträffar.

Genom att förstå vilka svårigheter eller brister trafikanter har i samband med sitt hastighetsbeteende i närheten av arbete på och vid väg kan

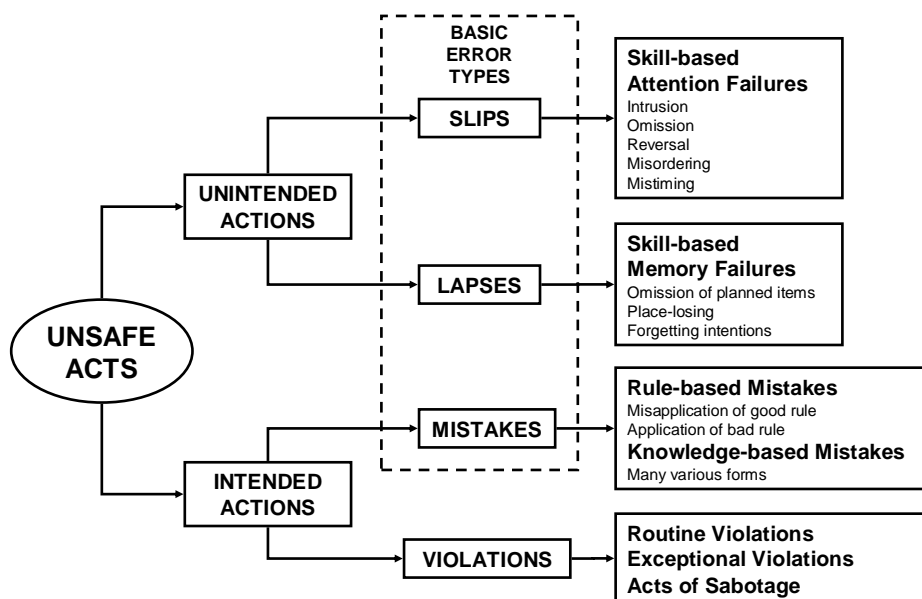
---

<sup>2</sup> En förare som färdas i 50 km/h (som motsvarar 13,85 m/s) på en väg som är en kilometer lång fattar cirka 72 beslut om sin hastighet (räknat på ett beslut i sekunden, det vill säga ett beslut var fjortonde meter). De flesta förare klarar inte detta manuellt och därför blir det en stor andel oavsiktliga hastighetsöverträdelser. Avsiktliga hastighetsöverträdelser har många olika orsaker och omständigheter.

väghållare och entreprenörer lättare skapa skyddsmekanismer. Nedan följer en beskrivning av en modell som ger en behjälplig struktur på de brister som kan uppstå.

### 2.1.1 Beteendemodell – felhandlingar

Det finns många modeller om mänskligt beteende och felhandlingar. En användbar modell har utvecklats av James Reason för användning bland annat inom vägtrafiken.



Figur 1. En sammanfattning av de psykologiska egenskaperna vid osäkra/farliga handlingar i trafiken, omritad från Reason (1990, p. 207).

Reasons modell i Figur 1 börjar med osäkra/farliga handlingar (*unsafe acts*). De psykologiska egenskaperna kan delas in i två huvudgrupper: oavsiktliga handlingar (*unintended actions*) och avsiktliga/medvetna handlingar (*intended actions*). Oavsiktliga handlingar delas sedan in i två grupper: rutinfel bestående av uppmärksamhetsbrister (*slips*) och minnesbrister (*lapses*). Avsiktliga eller medvetna handlingar delas även de in i två grupper: misstag (*mistakes*) och överträdelser (*violations*) (Reason 1990).

Modellen om osäkra/farliga handlingar i trafiken beskrivs i detta fall med utgångspunkt i fordonshastighet. Fordonshastighet står oftast i relation till någonting. Exempelvis är begrepp som fortkörning i sig ointressanta om det saknas ett relevant sammanhang. En viss hastighet är alltså inte nödvändigtvis farlig i sig. En osäker/farlig handling är mer än bara ett

rutinfel, misstag eller en överträdelse. Det är ett fel, misstag eller en överträdelse som begås i närvaro av en potentiell fara.

Reason (1990) definierar uppmärksamhets- och minnesrutinfel som åtgärder som avviker från nuvarande avsikter och beror på felbeslut eller minnesfel. Misstag är handlingar som utförs enligt plan, men där planen är otillräcklig för att uppnå önskat mål eller resultat.

De som begår misstag och rutinfel blir behjälpta av ett vägområde som är markerat på ett tydligt sätt. Detta gäller både avspärningar och utmärkning. Syftet med att markera vägområdet på ett tydligt sätt är att undvika att föraren behöver ta in för mycket information och samtidigt är det värdefullt att varna i tid.

De som begår medvetna handlingar, det vill säga överträdelser och inte misstag, behöver hanteras på ett något annat sätt. Forward (2020) beskriver två grupper som begår överträdelser. Den ena gruppen är de som rutinmässigt begår överträdelser i trafiken. Om de inte följer de anvisningar som gäller vid till exempel ett vägarbete, beror det förmodligen på att de inte förstår att deras beteende utgör en fara för andra. Den andra gruppen är de som kan bli provocerade eller stressade av exempelvis köbildningar och av att de behöver köra långsammare än vad de räknat med. Detta i sin tur kan resultera i att de kör på ett aggressivt sätt och i vissa fall även ger sig på vägarbetare fysiskt eller verbalt.

För att nå de grupper som begår medvetna felhandlingar krävs en kombination av åtgärder, menar Forward (2020). Det behövs dels tvingande åtgärder i trafikmiljön och böter, dels beteendepåverkande åtgärder.

Tvingande åtgärder som kan få ned hastigheten är främst fysiska, såsom sidoförskjutningar, gupp och farthinder. Det kan även handla om ökad polisiär närvaro eller övervakning med ATK.

De beteendeförändrande åtgärderna handlar till stor del om att öka förarnas acceptans för de regler som gäller. I en studie fann man att det förekom brister i trafikanordningarna som sannolikt bidrog till lägre acceptans och sämre regelefterlevnad (Forward, m.fl. 2016). Visserligen fanns det många trafikanter som inte följde de regler och anvisningar som gällde, trots korrekt skyltning med mera. Men det var också rätt vanligt att entreprenören inte följde principen om att varna, vägleda och värna vid utmärkning (Trafikverket 2012).<sup>3</sup> Forwards (2016) studie konstaterade därför att den dåliga regelefterlevnaden till viss del kunde kopplas till entreprenörers inställning till andra trafikanter, något som kunde leda till en självuppfyllande profetia. Man utgick ifrån att bilister inte skulle följa

---

<sup>3</sup> Denna princip beskrivs mer utförligt i kapitel 2.2.



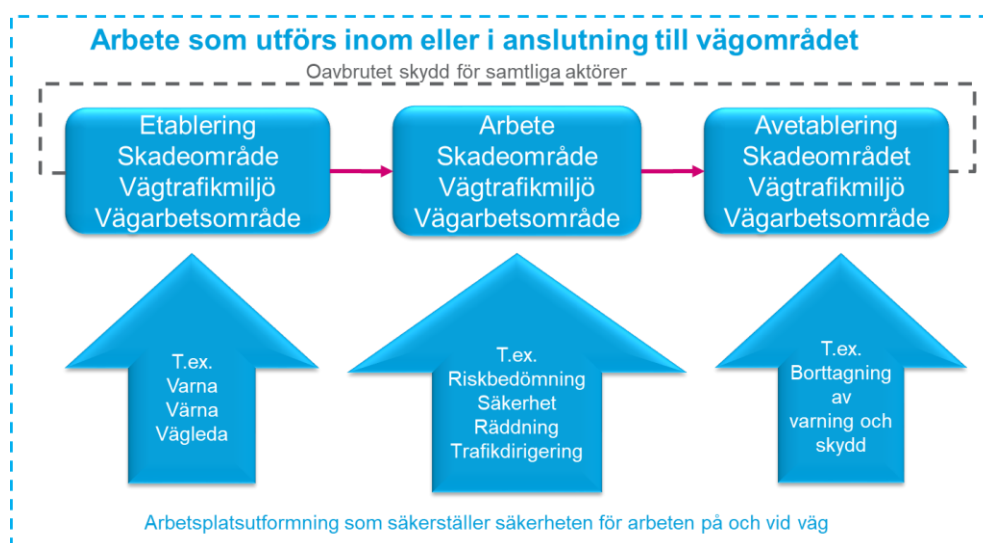
anvisningar och lade därför ned mindre tid på att dessa utformades och sattes upp på ett korrekt sätt. Risken är då stor att även de trafikanter som vill göra rätt i stället gör fel genom att begå misstag och rutinartade fel.

Exempel på en trovärdig utmärkning är att hastighetsbegränsningen är anpassad till vad som sker i realtid. Till exempel kan användningen av differentierade hastighetsbegränsningar öka respekten för de begränsningar som gäller. Andra åtgärder riktade till denna grupp är information och utbildning (Forward, 2020).

## 2.2 Tre faser vid arbete på och vid väg

Arbete i vägtrafikmiljön kan ske av ett flertal olika anledningar. Det kan röra sig om planerade arbeten, såsom vägarbeten, eller oförutsedda händelser, såsom trafikolyckor. Oavsett anledningen till arbetet går det att identifiera tre faser som alltid finns med i processen och innebär olika former av risker

- etablering
- arbete
- avetablering.



Figur 2. Tre faser vid arbete på och vid väg.

Beroende på typ av arbete kan dessa faser vara olika förberedda; förutsättningarna för att de ska kunna genomföras på ett säkert sätt skiljer sig åt och möjligheterna att hantera risker kopplat till dem varierar. Vid ett planerat vägarbete går det exempelvis att förvarna trafikanter om att ett arbete kommer att utföras innan det etablerats. Arbetet kan också etableras och avetableras, och ibland i sin helhet utföras, vid tidpunkter då trafiken är

begränsad eller skiljs från arbetsplatsen genom omledning. Oförutsedda händelser behöver däremot hanteras skyndsamt för att dels minimera eventuella skador bland inblandade, dels för att minimera framkomlighetsstörningar och risken för följdolyckor.

### 2.2.1 Etableringsfasen

Den omgivande trafiken utgör i de flesta fall den största risken på ett område. I etableringsfasen är det därför viktigt att den som etablerar arbetet på eller vid väg lägger fokus på den omgivande trafiken och på att skapa en säker miljö att arbeta i. Det kan vara en utmaning då händelsen i sig kan leda till distraktion, inte minst om det rör sig om en allvarlig olycka. Det är relativt ovanligt att det inträffar olyckor i denna fas (se kapitel 3). Det kan sannolikt förklaras av att den som etablerar arbetsområdet är uppmärksam på den omgivande trafiken och hinner reagera på om exempelvis fordon passerar nära eller i hög fart.

I samband med arbete på och vid väg ska den som etablerar ett arbetsområde normalt sett arbeta utifrån tre principer:

1. Varna trafikanter (till exempel genom att sätta upp den *särskilda varningsanordningen X6*).
2. Värna om skadeområdet (till exempel genom att placera ut skydd).
3. Vägleda trafikanter (till exempel genom att dirigera trafiken).



Figur 3. X6 Särskild varningsanordning.

Innan den som ska utföra ett arbete kommit på plats saknas, av naturliga skäl, olika former av skydd och utmärkningar som gör andra trafikanter uppmärksamma på att det finns någon form av hinder längs vägen. Om sådan information saknas finns det en risk att trafikanter upptäcker hindret i ett så sent skede att det resulterar i hastiga inbromsningar eller väjningsförsök, vilket i sin tur kan leda till olyckor.

En sak som är viktig att ha i åtanke är att det jobb som görs i etableringsfasen lägger grunden för säkerheten i arbetsfasen. Om det sker misstag i etableringsfasen, kan det leda till olyckor när arbetsfasen tar vid. Trots att få olyckor sker i etableringsfasen, är den således väldigt

betydelsefull för att det fortsatta arbetet ska kunna utföras på ett säkert sätt och att olyckor inte ska inträffa i ett senare skede.

### 2.2.2 Arbetsfasen

I samband med att arbetet utförs behöver personalen kunna fokusera på det som ska göras. De ska, så långt som möjligt, inte behöva bekymra sig över omgivande trafik och liknande risker.

I arbetsfasen inträffar klart flest olyckor, vilket vi återkommer till i kapitel 3. Det kan finnas ett flertal orsaker till detta. En är att denna fas i regel löper under längst tid. De som arbetar inom området är således exponerade under längst tid i denna fas, vilket gör att det finns en längre period då olyckor kan inträffa. En annan orsak till den stora koncentrationen av olyckor i denna fas är att arbetarnas fokus på den omgivande trafiken är som minst och risken för att personer till exempel står med ryggen vänd mot trafiken är större.

### 2.2.3 Avetableringsfasen

I samband med att ett arbete vid väg avslutas och ska avetableras uppkommer liknande risker som i samband med etableringsfasen. Den omgivande trafiken är den främsta riskfaktorn och det faktum att eventuella skydd tas bort kan innebära fara. Trafikanter som inte längre får någon förvarning om att det finns ett hinder kan för sent upptäcka detta faktum, vilket kan leda till olyckor.

En fördel vid avetableringen kan samtidigt vara att händelsen som sådan är hanterad och inte riskerar att leda till att personal på området blir distraherad. Den som ska utföra uppgiften att avetablera området kan således fokusera till fullo på uppgiften, vilket är en fördel. Beroende på trafikintensiteten kan det också ha bildats köer som gör det omöjligt för den omgivande trafiken att färdas i höga hastigheter.

En annan risk i samband med avetableringen är att personalen slappnar av i vetskapen om att den huvudsakliga uppgiften är avklarad. Risken finns att insatsen ses som färdig i och med att arbetet avslutats. Detta kan leda till bristande uppmärksamhet eller slarv, vilket i sin tur kan bidra till att en olycka inträffar eller att konsekvenserna av en olycka förvärras.

### 3 Trafikolyckor vid arbete på och vid väg

Detta kapitel ger en bild av hur vanligt det är att personer som arbetar på och vid väg skadas eller omkommer i samband med trafikolyckor. Uppgifterna är hämtade från olycksdatabasen Strada och täcker perioden 2015–2019 (fem år). Under denna tidsperiod är uppgifterna i Strada relativt heltäckande, eftersom samtliga akutsjukhus har rapporterat in uppgifter sedan 2016.

#### 3.1 Metod – uppgifter om trafikolyckor

Analysen av olyckor har till största del genomförts med data från Strada. Strada innehåller information om olyckor som inträffat i vägtrafikmiljö med personskador och omkomna, rapporterade från både polis och akutsjukvård.

För att identifiera olyckorna som är aktuella i den här analysen har sökningar gjorts med fritext. Begreppen som använts vid sökningen på den här typen av olyckor framgår av Tabell 1.

Tabell 1. Sökbegrepp i Strada.

Arbetsford	Nybygg
Asfalteri	Ombygg
Asfaltsa	Omladni
Barriär	Reparation
Beläggningsarb	Reperation
Brandbil	Räddningstjänst
Brandm	Servicearb
Broarbete	Signalvakt
Bärg	TMA
Fjärrvärm	Trafikdiri
Flaggvakt	Vägarbe
Gatuarb	Vägarbetare
Grävarbete	Vägbygg

*Sökbegreppen är medvetet avkortade för att inte begränsa sökningen.*

En del olyckstyper är inte väsentliga för vår utsökning och har därför inte tagits med.<sup>4</sup> De kvarvarande olyckorna har sedan studerats genom att händelseförloppen granskats och utifrån det har vi identifierat de olyckor som är av intresse för utredningen. Detta arbete har krävt en del manuellt arbete.

<sup>4</sup> Fotgängare singel, cykel singel, moped singel, cykel – fotgängare, cykel – cykel, cykel – moped, moped – fotgängare, moped – moped, fotgängare – fotgängare, häst/annat tamdjur, rådjur/hjort, älg, vildsvin.

En risk med detta sätt att få fram statistik över olyckor är att vissa kan missas till följd av att de inte innehåller något av begreppen vi sökt efter. I förhållande till att vi sorterat bort en stor mängd olyckor som inte bedömts vara relevanta för uppdraget anser vi dock att effekten av att enstaka olyckor kan ha missats är försumbar. Vi vet också att det finns en generell bortfallsproblematik beträffande uppgifter om lindriga skador i Strada.

Svårhetsgraden på olyckan klassificeras utifrån den allvarligaste skadade person som var med i olyckan. Klassificeringen görs utifrån fyra nivåer:

- dödsolycka
- allvarlig olycka
- måttlig olycka
- lindrig olycka

### 3.2 Trafikolyckor bland personal vid arbete på och vid väg

Under åren 2015–2019 har det inträffat 77 olyckor där personer som arbetat på och vid väg varit inblandade. Tre av dessa olyckor har varit dödsolyckor och ytterligare tre har klassificerats som allvarliga olyckor.<sup>5</sup> Lindriga olyckor är den klart vanligaste svårhetsgraden.

Tabell 2. Antal olyckor med minst en person som arbetat på och vid väg, 2015–2019.

År	Dödsolycka	Allvarlig olycka	Måttlig olycka	Lindrig olycka	Totalt
2015	1	1	1	14	17
2016	2			12	14
2017				9	9
2018		1	2	17	20
2019		1	2	14	17
<b>Totalt</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>5</b>	<b>66</b>	<b>77</b>

I de 77 olyckorna har totalt 82 personer som arbetat på och vid väg skadats eller omkommit. Tre personer har omkommit och lika många har skadats allvarligt. Det har bara förekommit vid enstaka tillfällen att flera personer skadats vid en och samma olycka. I de fall det inträffat har det rört sig om lindriga skador.

<sup>5</sup> Dödsolyckorna beskrivs mer utförligt i kapitel 3.4.

Tabell 3. Antal personer som arbetat på och vid väg som skadats eller omkommit, 2015–2019.

År	Död	Allvarligt skadad	Måttligt skadad	Lindrigt skadad	Totalt
2015	1	1	1	14	17
2016	2			14	16
2017				9	9
2018		1	2	20	23
2019		1	2	14	17
<b>Totalt</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>5</b>	<b>71</b>	<b>82</b>

De flesta olyckor som skett i samband med arbete på väg har inträffat när personen eller personerna befunnit sig utanför ett fordon. De klassas då som fotgängare. Av totalt 77 olyckor har fotgängare varit inblandade i 67 av dem.

Tabell 4. Antal olyckor vid arbete på och vid väg med fotgängare, 2015–2019.

År	Dödsolycka	Allvarlig olycka	Måttlig olycka	Lindrig olycka	Totalt
2015	1	1	1	11	14
2016	2			9	11
2017				9	9
2018			2	16	18
2019		1	1	13	15
<b>Totalt</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>58</b>	<b>67</b>

Vid arbete i vägtrafikmiljön är arbetsfasen det mest riskfyllda skedet och det är då de flesta olyckorna med omkomna eller skadade personer som arbetar har inträffat. Hela 95 procent av olyckorna där någon omkom eller skadades inträffade under denna fas.

Tabell 5. Antal olyckor vid olika faser i samband med arbete på och vid väg, 2015–2019.

Fas	Dödsolycka	Allvarlig olycka	Måttlig olycka	Lindrig olycka	Totalsumma
Etablering			1	1	2
Arbete	3	3	4	63	73
Avetablering				2	2
<b>Totalt</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>5</b>	<b>66</b>	<b>77</b>

En mängd olika yrkesgrupper är inblandade i olyckor i samband med arbete på och vid väg. Den klart mest frekvent förekommande yrkesgruppen är flaggvakter. De förekom i 39 av de 77 olyckorna, alltså i ungefär hälften av

fallen. Detta indikerar att flaggvakterna är en särskilt utsatt grupp i samband med denna typ av arbeten.

Tabell 6. Antal olyckor med flaggvakt inblandad vid arbete på och vid väg, 2015–2019.

År	Dödsolycka	Måttlig olycka	Lindrig olycka	Totalsumma
2015	1	1	6	8
2016			9	9
2017			2	2
2018			10	10
2019			10	10
<b>Totalt</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>37</b>	<b>39</b>

Den huvudsakliga anledningen till att flaggvakter skadas är att de blir påkörda när trafikanter av någon anledning inte följer deras anvisningar. Av olycksbeskrivningarna är det möjligt att uttyda att skyddet för flaggvakter är svagt.<sup>6</sup> Flaggvakter tycks i viss utsträckning även vara särskilt utsatta för medvetna felhandlingar från trafikanternas sida. Ett flertal olycksbeskrivningar vittnar om att flaggvakter hamnat i dispyt med trafikanter som i frustration agerat vårdslöst och därigenom skadat flaggvakten.

Störst antal olyckor har inträffat på det kommunala vägnätet, där över hälften av olyckorna inträffat. Även det statliga vägnätet har en relativt hög andel av olyckorna. Det enskilda vägnätet består visserligen av klart många fler kilometer än de kommunala och det statliga vägnätet (Skogskunskap 2016) men trafikintensiteten är mycket högre på såväl kommunala som statliga vägar, vilket förklarar att fler olyckor sker där.

Tabell 7. Antal olyckor i samband med arbete på och vid väg per väghållare, 2015–2019.

Väghållare	Vägnätet (km) 2017-12-31	Antal olyckor
Enskild (med statsbidrag)	74 000	3
Kommunal	42 300	41
Statlig	98 500	32
Okänd		1
<b>Totalt</b>	<b>214 800</b>	<b>77</b>

Källa: Trafikverket. Anmärkning: Hela svenska vägnätet består av cirka 570 800 km vägar varav 430 000 km är enskilda vägar.

Stockholms län har det högsta antalet olyckor i samband med arbete på och vid väg. Ungefär 40 procent av det totala antalet olyckor inträffade i Stockholm. Generellt följer antalet olyckor länens befolkningsstorlek

<sup>6</sup> Flaggvakternas utsatta arbetsmiljö beskrivs mer i detalj i avsnitt 4.3.

relativt väl. Flest olyckor sker i länen med flest antal invånare, där trafikintensiteten också tenderar att vara som högst. Noterbart är även att dödsolyckor enbart inträffat i storstadslänen. Antalet dödsolyckor är dock för få för att det ska gå att dra några slutsatser utifrån det. I sammanhanget bör det även nämnas att det i delar av storstadslänen finns stora resurser att sätta in vid olyckor, möjligheter att via variabla meddelandeskyltar signalera att ett körfält stängts av och informera om begränsningar i framkomligheten med mera.

Tabell 8. Antal olyckor vid arbete på och vid väg per län, 2015–2019.

Län	Dödsolycka	Allvarlig olycka	Måttlig olycka	Lindrig olycka	Totalt
Blekinge				2	2
Dalarna		2		1	3
Halland				1	1
Jönköping				5	5
Kalmar				3	3
Kronoberg			1	1	2
Skåne	1		1	7	9
Stockholm	1		1	29	31
Södermanland				2	2
Uppsala				3	3
Värmland		1		1	2
Västernorrland				1	1
Västmanland				1	1
Västra Götaland	1		2	3	6
Örebro				1	1
Östergötland				5	5
<b>Totalsumma</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>5</b>	<b>66</b>	<b>77</b>

*I Gävleborg, Jämtland, Norrbotten och Västerbotten samt på Gotland har det inte rapporterats in några olyckor vid arbete på och vid väg som lett till personsador under den studerade perioden.*

### 3.3 Trafikolyckornas relativa förekomst

För att ge en bild av hur stor problematiken med trafikolyckor bland personal i samband med arbete på och vid väg är kan mängden olyckor sättas i relation till generell olycksstatistik avseende vägtrafik. Mängden olyckor kan också jämföras med uppgifter om trafikolyckor bland trafikanter i samband med arbete på och vid väg.

Under åren 2015–2019 omkom enligt den officiella statistiken totalt 1 326 personer i trafikolyckor i Sverige, alltså i snitt 266 personer årligen (Trafikanalys 2020). De som omkommit i samband med att de arbetat på och vid väg utgör 0,2 procent av det totala antalet omkomna i trafiken under



den studerade tidsperioden. Det rör sig således om en liten andel av de omkomna.

Utifrån de sökbegrepp vi använde för att identifiera olyckor som inträffat i samband med arbeten på och vid väg fick vi fram uppgifter om det totala antalet olyckor med personskador som inträffat totalt sett vid denna typ av arbeten. Skillnaden jämfört med ovan redovisade siffror är att vi här inte sorterat ut de olyckor där personer som arbetat på och vid väg omkommit eller skadats. Då sökningen gjorts med fritext är det sannolikt att en viss övertäckning finns med. Därför väljer vi att inte redovisa exakta siffror. Däremot kan vi konstatera att det under perioden 2015–2019 inträffade omkring 2 000 olyckor i samband med arbete på och vid väg.<sup>7</sup> Det innebär att i dessa olyckor skadades personer som arbetade på och vid väg i mindre än fem procent av olyckorna, vilket är en siffra som stämmer överens med tidigare studier (Trafikverket 2014). Risken att skadas eller omkomma i samband med arbete på och vid väg är således betydligt större för någon som passerar arbetet än för personerna som utför arbetet. Utifrån tidigare studier på området vet vi att det exempelvis är vanligt att fotgängare och cyklister faller och skadar sig vid vägarbeten (Trafikverket 2016). Även de uppgifter vi tagit fram indikerar att omkring 50 procent av olyckorna involverat fotgängare eller cyklister.

När fordon är inblandade i olyckor är det klart vanligast med lindriga olyckor; de står för omkring 70 procent av olyckorna. Samtidigt ska det påpekas att i samtliga dödsolyckor som inträffat (se kapitel 3.4 och 3.5) har fordon varit inblandade, vilket gör att risken för ett allvarligt utfall är som störst när ett fordon är involverat. Vid lindriga olyckor handlar det inte sällan om upphinnandelyckor. Ofta uppstår upphinnandelyckorna till följd av bristande uppmärksamhet, där hastigheten varit för hög eller avståndet i förhållande till framförvarande fordon för kort. Det rör sig således om olyckor som är vanligt förekommande vid all typ av köbildning och har ingen direkt koppling till förekomsten av ett vägarbete, en räddningsinsats eller liknande. Däremot kan förarens möjligheter att uppmärksamma att trafiken stått stilla eller rullat långsammare än normalt ha varit begränsade till följd av brister i att varna och värna.

Den stora knäckfrågan vad gäller upphinnandelyckor vid arbete på och vid väg är hur man ska säkerställa att trafikanterna i god tid uppmärksammas och varnas om att trafiken framför antingen står stilla eller har en reducerad hastighet. Av någon anledning uppmärksammas inte detta och om det beror på bristande uppmärksamhet eller bristfällig varning om kommande trafiksituation är oklart och situationsberoende. I många av dessa olyckor

---

<sup>7</sup> Under samma period har polisen och sjukvården rapporterat in omkring 233 000 skadade personer i vägtrafiken i Strada.

har man försökt att hålla trafiken rullande men med begränsad hastighet, för att på så sätt inte få helt stopp i trafikflödet. Den vanligaste upphinnandeolyckan är den så kallade kökrocken. Om man ser till olyckornas svårighetsgrad gällande upphinnandeolyckorna i vårt underlag är 93 procent lindriga olyckor, fem procent måttliga, en procent allvarliga och en procent dödsolyckor. Vid upphinnandeolyckor är det vanligt med skador på halsryggen och då framförallt med en sträckning av halsryggen som skadetyp, vilket kan vara en så kallad whiplashskada. En sådan klassas vanligen som lindrig.

### 3.4 Dödsolyckor bland personal vid arbete på och vid väg

Under de senaste fem åren har tre personer omkommit i samband med att de utfört arbete på och vid väg. Samtliga omkomna har varit män och de har varit mellan 40 och 55 år gamla. Två av de omkomna arbetade inom räddningstjänsten, en som brandman och en som räddningsledare. Den tredje omkomna personen arbetade som flaggvakt. Under den senare delen av perioden, åren 2017–2019, har inga personer omkommit i samband med att de utfört arbete på och vid väg.

Tabell 9. Dödsolyckor bland personer som arbetat på och vid väg, 2015–2019.

Datum	Yrke	Ålder	Län (arbetsgivare)	Händelseförlopp	Typ av insats
2015-10-08	Flaggvakt	49	Skåne	Överkörd av lastbilssläp	Vägarbete, trafikdirigering
2016-02-08	Brandman	40	Stockholm	Påkörd av bil	Räddningsinsats, trafikdirigering
2016-04-26	Räddningsledare	55	Västra Götaland	Påkörd av personbil	Räddningsinsats

Källa: Arbetsmiljöverket, Strada, egna bearbetningar.

Gemensamt för samtliga dödsolyckor är att den som omkommit har varit en oskyddad trafikant som har blivit påkörd av ett fordon. Brandmannen och räddningsledaren har båda omkommit i samband med oplanerade arbeten på väg och flaggvakten i samband med ett pågående, planerat vägarbete.

Det är svårt att se några avgörande likheter mellan de inträffade dödsolyckorna som gör det möjligt att peka på gemensamma åtgärder som hade kunnat förhindra att de inträffade. I ett par fall har det förekommit brister i vägledningen som kan ha gjort det svårare för den omgivande trafiken att uppmärksamma hur situationen såg ut. Vid en av olyckorna vet vi att det före olyckan beslutades att ytterligare särskilda varningsanordningar (X6, olycka) skulle sättas upp och varningsbloss antändas, eftersom en incident inträffat strax innan olyckan skedde. Brister i

att varna, värna och vägleda har varit bidragande orsaker till att fordon kommit in på vägarbetsområdena och orsakat olyckorna. I de två dödsolyckor där personbilar varit inblandade framgår det av olycksbeskrivningarna att förarna av någon anledning haft en för hög hastighet i förhållande till rådande omständigheter, vilket resulterat i att man tappat kontrollen över fordonen. Med ett starkare skydd, exempelvis i form av tydligare utmärkning eller tillfälliga fysiska barriärer, hade olyckorna eventuellt kunnat undvikas eller skadeeffekterna av dem mildras.

Dödsolyckorna tydliggör behovet av noggrannhet i etableringsfasen, där delarna varna, värna och vägleda ska säkerställas för att åstadkomma säkerhet i arbetsfasen. De visar även på den utsatta situationen för oskyddade personer som arbetar på och vid väg när de befinner sig utanför ett fordon och omges av förbipasserande trafik. Dödsolyckorna tydliggör även hur små marginaler som kan avgöra huruvida ett tillbud leder till en riktigt allvarlig olycka eller i bästa fall inte leder till några skador alls.

### **3.5 Dödsolyckor bland förbipasserande vid arbete på och vid väg**

Under de senaste fem åren (2015–2019) har sju personer som inte själva arbetade på vägen omkommit i samband med arbete på och vid väg. Tre av de sju omkom vid oplanerade arbeten, varav två av dessa vid bärgningsplatser och en vid en annan plats. Fyra av de omkomna förolyckades vid planerade arbeten, varav två kommunala vägarbetsplatser, en statlig och en okänd. Olyckstyperna var fördelade på tre upphinnandeolyckor, två singelolyckor, en mötesolycka och en fotgängarolycka.

Tabell 10. Dödsolyckor bland förbipasserande vid arbete på och vid väg, 2015–2019.

Planerat/ oplanerat arbete	Olyckstyp	Väghållare	Händelseförlopp
Oplanerat	Möte – motorfordon	Okänd	Lastbil får sladd och åker in i mötande lastbil.
Oplanerat	Upphinnande – motorfordon	Statlig	MC-förare kör in i framförvarande personbil.
Oplanerat	Upphinnande – motorfordon	Statlig	En lätt lastbil kör in i ett timmersläp.
Planerat	Singel – motorfordon	Kommunal	Personbil får sladd och voltar.
Planerat	Upphinnande – motorfordon	Statlig	MC-förare kör in i framförvarande lätt lastbil.
Planerat	Singel – motorfordon	Okänd	Personbil voltar.
Planerat	Fotgängare – motorfordon	Kommunal	Fotgängare påkörd av en backande lastbil.

Källa: Arbetsmiljöverket, Strada, egna bearbetningar.

Precis som för dödsolyckor där personal omkommit (se kapitel 3.4) är det svårt att se avgörande likheter mellan samtliga olyckor. Förekomsten av upphinnandeolyckor såväl som singelolyckor där föraren voltat kan tyda på brister vad det gäller någon av delarna varna, värna och vägleda vid de aktuella platserna. Att det förekommit att fotgängare omkommit vid vägarbeten belyser vikten av att säkerställa att området är avspärrat och tydligt utmärkt för alla trafikanter.

### 3.6 Samhällsekonomisk analys av trafikolyckor vid arbete på och vid väg

Nedan presenteras den samhällsekonomiska värderingen av kostnader för trafikolyckor vid arbete på och vid väg utifrån den statistiska kartläggningen. Beräkningarna avser de fall där personal skadats eller omkommit.

De samhällsekonomiska kostnaderna för en trafikolycka består av riskvärdering och materiella kostnader. Riskvärderingen består av ett humanvärde som skattar samhällets nyttoförlust vid dödsfall eller på grund av fysiskt och psykiskt lidande för skadade i en trafikolycka. De materiella kostnaderna för en trafikolycka består av kostnader för sjukvård, nettoproduktionsbortfall på grund av personskada eller förlust av liv, administration samt skador på fordon och annan egendom. Ovannämnda

kostnader har värderats med hjälp av skattningar i ASEK<sup>8</sup> 6.1 och redovisas i avsnitt 3.6.2.

### 3.6.1 Metod

I tabellen nedan redovisas skattningar av den samhällsekonomiska kostnaden utifrån skadegraden. Samhällsekonomiska kostnader i tabellen innehåller humankapital och materiella kostnader per individ och är uttryckta i miljoner kronor i 2014 års penningvärde.

Tabell 11. Samhällsekonomisk kostnad utifrån skadegrad per individ.

Skadegrad	Värdering (i miljoner kronor)
Dödsfall (DF)	46,60
Allvarligt skadad (AS)	12,85
• Mycket allvarligt skadad (MAS)	16,64
• Allvarligt skadad, exkl. mycket allvarligt skadad (AS-MAS)	10,96
Ej allvarligt skadad (EAS)	4,24

I skadegraderingen ovan finns det två nivåer av ”allvarligt skadad” (AS, minst 1 procent permanent medicinsk invaliditet). Dessa är ”mycket allvarligt skadad” (MAS, minst 10 procent permanent medicinsk invaliditet) och ”allvarligt skadad exklusive mycket allvarligt skadad” (AS-MAS, minst 1 procent permanent medicinsk invaliditet). Övriga drabbade (mindre än 1 procent permanent medicinsk invaliditet) är ”ej allvarligt skadad” (EAS).

I våra beräkningar har dödsfall och lindrigt skadade värderats genom att direkt applicera korresponderande värden från ASEK (DF och EAS). För allvarligt och måttligt skadade har bedömningen utgått ifrån ISS<sup>9</sup>, RPMI<sup>10</sup> och Max AIS<sup>11</sup> värden i skadejournaler för dessa olyckor och sedan applicerat respektive värden utifrån ASEK:s värderingar för MAS och AS-MAS (Trafikverket 2018a).

### 3.6.2 Resultat

I tabellen redovisas totala samhällsekonomiska kostnader för olyckor från de senaste fem åren där individer som arbetat på och vid väg har blivit skadade. Samtliga värden är uttryckta i 2014 års prisnivå och har beräknats utifrån olycksvärderingen i ASEK.

<sup>8</sup> Analysmetod och samhällsekonomiska kalkylvärden för transportsektorn.

<sup>9</sup> ISS (Injury Severity Score) – en skala för att gradera effekten av multipla skador, utifrån AIS-graderna.

<sup>10</sup> RPMI – risk för permanent medicinsk invaliditet, i procent.

<sup>11</sup> Max AIS (Abbreviated Injury Scale) – är den högsta AIS graden för skadorna hos en person. AIS i sig är utvecklat för att beskriva skadekonsekvenser till följd av trafikolyckor. AIS-värden är specifika för varje skada och skadans grad anges så fort diagnosen har satts.

Tabell 12. Värdering av trafikolyckor med personal vid arbete på och vid väg (i miljoner kronor) uttryckt i 2014 års penningvärde.

År	Död	Allvarligt skadad	Måttligt skadad	Lindrigt skadad	Totalsumma
2015	46,6	16,64	10,96	59,36	133,56
2016	93,2			59,36	152,56
2017				38,16	38,16
2018		16,64	21,92	84,8	123,36
2019		16,64	21,92	59,36	97,92
<b>Totalsumma</b>	<b>139,8</b>	<b>49,92</b>	<b>54,8</b>	<b>301,04</b>	<b>545,56</b>

Utifrån resultaten i tabellen har Sverige under perioden 2015–2019 upplevt en total samhällsekonomisk kostnad av 546 miljoner kronor till följd av trafikolyckor med personer som arbetat på och vid väg. Under samma period har den totala samhällsekonomiska kostnaden för alla trafikolyckor i Sverige varit cirka 1 500 miljarder kronor. Det innebär att olyckor med personer som arbetat på och vid väg utgör 0,04 procent av den totala samhällsekonomiska kostnaden för trafikolyckor för perioden. Ovanstående bekräftar att dessa trafikolyckor är marginella i det stora perspektivet. Statistiken för den typen av olyckor visar inte heller några trender som avviker från resterande typer av trafikolyckor.

## 4 Kartläggning av arbetsmiljön

Årligen omkommer mellan 35 och 60 personer i arbetet (Arbetsmiljöverket 2019a). Orsakerna till dessa dödsfall varierar men det är tydligt att arbetstagare inom vissa branscher löper större risk att förolyckas på sin arbetsplats än andra. Transportområdet är en bransch där det årligen inträffar ett flertal arbetsolyckor med dödlig utgång, exempelvis på grund av trafikolyckor.

Regeringen har antagit en nollvision mot dödsolyckor på arbetsplatser (2015/16:80). Samtidigt gäller sedan mitten av 1990-talet nollvisionen om att ingen ska omkomma eller skadas allvarligt i trafiken (prop. 1996:97:137). Det finns således dubbla visioner som båda pekar tydligt i samma riktning: ingen ska behöva omkomma vid arbete på och vid väg. I skrivelsen *En arbetsmiljöstrategi för det moderna arbetslivet 2016–2020*, uttalar regeringen dessutom särskilt följande: ”Eftersom transportbranschen är en olycksdrabbad bransch kan och bör en nollvision mot dödsolyckor i arbetslivet knytas ihop med nollvisionen mot att människor skadas eller dödas i trafiken” (s. 18, Regeringen 2016). Utöver transportbranschen lyfts även byggbranschen fram som en särskilt olycksdrabbad bransch, där arbete på och vid väg delvis ingår.

Området för detta uppdrag är just olyckor som sker i samband med arbete på och vid väg. Det gör det särskilt relevant att påtala att just dödsolyckor vid arbete på och vid väg är tämligen ovanliga (se kapitel 3), trots att en stor del av de dödsolyckor i arbetet som årligen sker har koppling till transportområdet. I stället sker de flesta dödsolyckorna när arbetstagare färdas i fordon och är inblandade i trafikolyckor. Dock krävs det inte en stor mängd dödsolyckor för att trafiksäkerheten eller arbetsmiljön ska betecknas som problematisk.

### 4.1 Arbetsmiljöverkets regeringsuppdrag

Arbetsmiljöverket redovisade i februari 2017 sitt regeringsuppdrag *Olycksförebyggande åtgärder för arbetstagare som arbetar på eller vid väg – Resultatet av ett regeringsuppdrag att kartlägga risker och föreslå förebyggande åtgärder*. Uppdraget gick ut på att Arbetsmiljöverket, i samarbete med Transportstyrelsen och Trafikverket, skulle

- klargöra vilka riskförhållanden som finns och vilka yrkesgrupper som riskerar att drabbas av olyckor som kan leda till dödsfall eller allvarliga skador, vid arbete på och vid väg
- ta fram ett gemensamt förslag till olycksförberedande åtgärder.

I redovisningen av uppdraget inkluderade Arbetsmiljöverket personer som omkommit under perioden 1 januari 2008–3 maj 2016. Under perioden

omkom totalt 89 personer i händelser med koppling till vägmiljön. 77 av dessa hade befunnit sig i ett fordon och 12 hade befunnit sig på vägen. Bland de 12 personerna ingick bland annat en vägarbetare, en flaggvakt och tre brandmän.

Vad gäller olyckor som inte inneburit dödsfall går det av Arbetsmiljöverkets rapport inte att få en bild av hur många sådana som drabbat personer som arbetat på och vid väg. För dessa olyckor används även andra källor och studerade år än de som användes för dödsolyckorna, vilket gör det svårt att säga något om antal skadade i förhållande till antal omkomna.

Arbetsmiljöverket konstaterade att den omgivande trafiken är den stora risken för alla yrkeskategorier som utför arbete inom vägområdet. De åtgärdsförslag myndigheten lade fram syftade därför till att på ett bättre sätt skydda arbetstagarna från trafiken. Bland annat föreslogs att användningen av stödjande teknik för övervakning av hastighet vid vägarbeten skulle öka och att det borde utredas om fler yrkesgrupper skulle ges befogenhet att stänga av eller leda om trafik. Åtgärdsförslagen sammanfattades i två övergripande punkter:

- fortsätta de insatser som görs inom nollvisionsarbetet för trafiksäkerhet
- intensifiera arbetet med trafiksäkerhet som arbetsmiljöfråga.

## 4.2 Vittnesmål om arbetsmiljön

I november 2019 höll Transportstyrelsen inom ramen för detta uppdrag en workshop med ett flertal branschorganisationer och verksamhetsföreträdare. Ett av syftena med mötet var att få en bild av vilka problem de uppfattar finns i dagsläget vid arbete på och vid väg. Företrädarna representerade främst verksamheterna

- bärgning och fordonsservice
- räddningstjänst
- väg och beläggning.

Utöver dessa verksamhetsområden fanns företrädare för både statliga och kommunala väghållare representerade.

Under utredningens gång har vi även hållit enskilda möten med olika intressenter. I detta avsnitt redogör vi kortfattat för vad respektive verksamhet framfört om arbetsmiljön.



#### 4.2.1 Bärning och fordonsservice

Bärnings- och fordonsservicebranschens bild av arbetsmiljön vid arbete inom vägområdet var att den upplevdes som riskfylld. Uppfattningen var att det förekommer många tillbud, inte minst beroende på att den omgivande trafiken kör för snabbt. En konkret effekt som uttrycktes var att ”det förloras backspeglar i princip dagligen”. De höga hastigheterna skapar rädsla och oro bland de verksamma inom branschen.

Eftersom många inom bärningsbranschen är egenföretagare, upplever de att frågan om arbetsmiljöansvar blir problematisk. Som egenföretagare är man ansvarig för sin egen arbetsmiljö och begreppen arbetsgivare och arbetstagare blir inte relevanta. Därmed uppfattar vissa företagare att det blir otydligt var ansvaret för arbetsmiljön vilar. Effekterna av att tacka nej till arbeten blir även påtagligare för egenföretagare, då det innebär utebliven inkomst för deras del.

#### 4.2.2 Räddningstjänst

Räddningstjänsten delade i hög utsträckning bilden som gavs av bärnings- och fordonsservicebranschen rörande en stor mängd tillbud och upplevelsen av en riskfylld arbetsmiljö. Även bilden av att den omgivande trafiken kör för fort var gemensam. Upplevelsen var att förutsättningarna att skydda sig skiljde sig åt i olika delar av landet. I främst storstadsområdena finns fler tekniska hjälpmedel i form av exempelvis variabla meddelandeskyltar och tillgängliga TMA-fordon. Denna typ av möjligheter saknas utanför storstadsområdena.

Räddningstjänsten upplever även att de ofta hetsas av väghållaren att arbeta snabbare och öppna upp avstängda vägar skyndsamt med hänvisning till stora samhällskostnader som följer av att en väg är avstängd. Samhällskostnaden som stillastående fordon ger upphov till skiljer sig åt beroende på vilken väg fordonet befinner sig på. Något av ett extremfall är att en stillastående bil på Essingeleden i Stockholm uppskattas innebära samhällskostnader på ungefär 6 000 kronor per minut till följd av den omfattande trafik som hindras (Trafik Stockholm, personlig korrespondens, 2020-03-16).

#### 4.2.3 Väg och beläggning

Även inom väg- och beläggningsbranschen upplever man att hastigheten bland den omgivande trafiken är för hög. För denna grupp blir situationen något annorlunda än för de övriga två, eftersom väg- och beläggningsarbeten ofta pågår under en längre tid och är planerade. Det i sig upplever gruppen skapar irritation bland trafikanter som passerar arbetsplatsen, vilket upplevs som ett arbetsmiljöproblem. Men det främsta

bekymret anges vara platsbrist – avstånden till den omgivande trafiken upplevs vara för små.

Ett annat exempel på ett konkret bekymmer som lyftes var utmärkningen vid vägarbeten. Ofta sitter märket A20, *Varning för vägarbete*, uppe hela perioden som ett vägarbete är etablerat, även vid tider på dygnet då inget arbete pågår. Detta upplevs göra att bilister tappar respekten för vägmärkets innebörd och exempelvis håller en högre hastighet än tillåtet, oavsett om det pågår arbete inom området eller inte. Av diskussionerna vid workshoppen framkom att olika väghållare har olika syn på när och hur olika vägmärken ska användas. Trafikverket uttryckte uppfattningen att märke A20 enbart ska sitta uppe när aktivitet pågår och personal är på platsen. Sveriges Kommuner och Regioner menade i stället att märket ska sitta uppe under hela tiden när området för vägarbetet är etablerat oavsett om det finns personal på plats eller inte.



Figur 4. A20 Varning för vägarbete.

#### 4.2.4 Ambulanspersonal

Utöver vad som framkom i samband med de workshoppar som vi anordnat har vi fått information från ambulanspersonal om deras arbetsmiljö. Enligt dem förekommer det att ambulanspersonal är först på plats vid olyckor, men även att de åker på egen hand, utan räddningstjänst eller bärgare, till platser om de inte är att betrakta som olyckor. Det kan till exempel röra sig om fall där en trafikant drabbats av sjukdom men kunnat stanna fordonet på ett kontrollerat sätt. En sådan situation omfattas inte av lagen om skydd mot olyckor (2003:778). Ambulanspersonal har med sig begränsat med utrustning för att åstadkomma en god arbetsmiljö. Varningspuckar eller varningsbloss finns i fordonen hos alla regioner, men det räcker inte alltid för att uppmärksamma den omgivande trafiken på faran. Dessutom räcker ambulansernas två medarbetare i regel inte till för att både ta hand om den sjuka eller skadade och samtidigt uppmärksamma den omgivande trafiken. I kombination med att trafikanter inte upplevs visa tillräcklig hänsyn skapar detta en otrygg arbetsmiljö för ambulanspersonalen, som upplever det som ett stort arbetsmiljöproblem.

### 4.3 Med fara för livet – en rapport om vägarbetares arbetsmiljö

2019 presenterade fackförbundet SEKO rapporten Med fara för livet – en rapport om vägarbetares arbetsmiljö (Wikström Melin 2019). Den är baserad på en enkätstudie bland deras medlemmar om hur personer som arbetar på väg upplever sin arbetsmiljö och huruvida de känner sig trygga eller inte. Liknande enkäter har genomförts tre gånger sedan 2009. Slående i rapportens resultat är det faktum att en väldigt stor andel av dem som svarat upplever att trafikanter inte tar tillräcklig hänsyn till dem som arbetar på vägen och att många oroar sig för att arbeta vid väg. Framför allt den bristande hänsynen har funnits med som ett problemområde under flera års tid. Oron inför att arbeta på väg har på ett tydligare sätt ökat över tid.

Bland specifika arbetsmiljöproblem som respondenterna tillfrågats om är det tydligt att hastigheterna och trafiken runt vägarbeten är något som nästan samtliga anser att man behöver komma tillrätta med. Antalet respondenter som anger att de under det senaste året varit med om incidenter relaterade till trafiken har också ökat över tid.

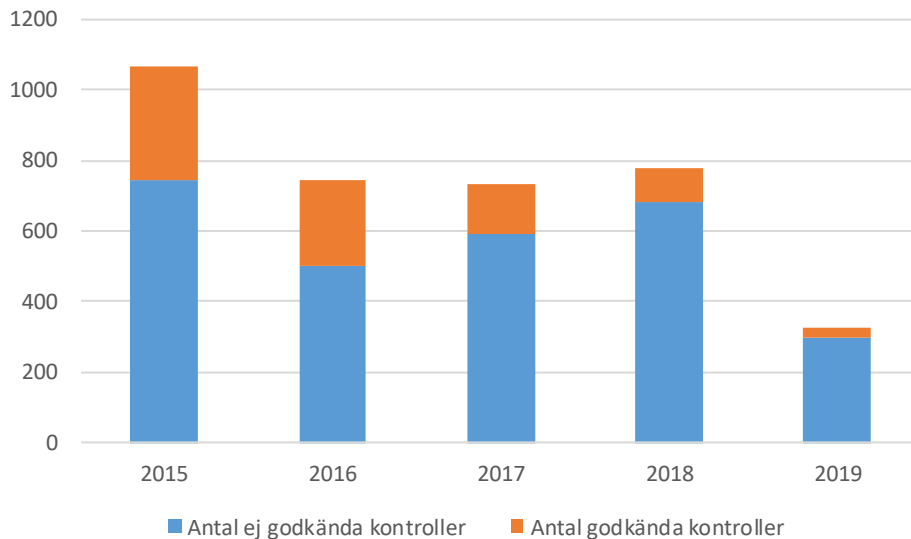
Rapporten pekar ut vägtrafikvakter (flaggvakter) som en särskilt utsatt grupp i samband med vägarbeten. De utgör en liten grupp bland det totala antalet respondenter, men det går ändå att konstatera att gruppen i högre utsträckning än populationen i stort består av kvinnor, yngre och personer med kortare erfarenhet av branschen. Framför allt riskerar gruppen att utsättas för hot och våld från trafikanter, men i och med att de ofta står relativt oskyddade löper de även en högre risk för att bli inblandade i olyckor. Som nämnts i kapitel 3 har vi kunnat se att flaggvakter är den grupp som är inblandad i flest olyckor vid arbete på och vid väg.

Slutsatserna utifrån resultaten som framkommer i SEKO:s rapport är att det krävs åtgärder för att sänka hastigheterna vid vägarbeten och öka trafikanternas hänsyn till personer som arbetar vid väg. SEKO konstaterar att det inte finns några enkla eller självklara lösningar utan att flera åtgärder från olika aktörer behöver användas tillsammans för att åstadkomma förändring.

### 4.4 Trafikverkets kontroller

Trafikverket utför arbetsplatskontroller vid vägarbeten som de ansvarar för. Kontrollerna utförs i två så kallade ansvarslinjer. Ansvarslinje 1 avser projektets egna kontroller, medan ansvarslinje 2 avser kontroller som utförs av särskilda arbetsplatskontrollanter som inte tillhör projektet. Kontroller inom ramen för ansvarslinje 1 har ännu inte effektbedömts och det har inte varit möjligt för Trafikverket att på annat sätt ge information om vad de resulterat i. Resterande del av detta avsnitt avser således endast kontroller i ansvarslinje 2 och baseras på information från Trafikverket.

Kontrollerna syftar till att säkerställa att entreprenörerna följer de regler och riktlinjer som finns för utformningen av säkerhetsskydd i samband med vägarbeten. Är skyddet utformat enligt bestämmelserna blir arbetet godkänt, medan brister leder till ett underkännande. Figur 5 visar hur många arbetsplatser som blivit godkända respektive underkända under de senaste fem åren.



Figur 5. Antal godkända respektive ej godkända arbetsplatser vid Trafikverkets kontroller.

Källa: Trafikverket (2020b).

Andelen godkända vägarbeten vid Trafikverkets kontroller har sjunkit under den senaste femårsperioden. 2015 och 2016 var godkännandefrekvensen omkring 30 procent, medan den 2019 sjunkit till endast nio procent. I nuläget kan Trafikverket inte svara på vad den minskade godkännandefrekvensen beror på. Däremot har de identifierat ett antal åtgärder som de avser att vidta för att kvalitetssäkra kontrollerna och för att bättre kunna analysera kontrollverksamheten. Bland åtgärderna ingår att skapa mer likartade arbetssätt bland kontrollanterna och att öka samarbetet med dem som sätter upp regler och villkor. Sedan tidigare har Trafikverket även kvalitetssäkrat de checklistor de använder sig av.

Av figuren framgår, utöver den sjunkande godkännandefrekvensen, att antalet kontroller minskat kraftigt under den senaste femårsperioden. Från över 1 000 kontroller 2015 har antalet minskat till drygt 300 förra året. Det minskade antalet genomförda kontroller beror enligt Trafikverket på att antalet medarbetare som arbetar med att utföra kontrollerna varit färre än tidigare till följd av olika former av frånvaro. Det finns ett inriktningsbeslut

på att utöka verksamheten framöver. Om det genomförs förväntas antalet kontroller stiga kommande år (Trafikverket 2019b).

Trafikverket tillämpar inte någon riskmodell eller liknande i syfte att utföra kontroller där risken för brister är som störst. I stället försöker de åstadkomma en spridning mellan såväl geografiska områden som myndighetens olika beställande verksamhetsområden. Det rör sig således om stickprovskontroller som inte nödvändigtvis ger en fullt ut representativ bild av hur väl bestämmelser följs, även om ambitionen är att spegla verkligheten.

#### **4.5 Arbetsmiljöverkets inspektioner**

Inom ramen för regeringens arbetsmiljöstrategi har Arbetsmiljöverket under de senaste åren lagt en hel del tid och kraft på tillsyn och andra insatser på transportområdet. Anledningen till det är att transportbranschen varje år drabbas av arbetsplatsolyckor och förhållandevis ofta med allvarlig utgång. Som vi konstaterat i kapitel 3 är det dock ovanligt att dödsfall inträffar i samband med arbete på och vid väg.

Bland de arbeten Arbetsmiljöverket genomfört under de senaste åren finns en insats som innefattade säkerhet vid servicearbete på väg, inklusive bärgning, där ungefär 150 inspektioner gjordes. Inspektionerna hade fokus på hur arbetsgivarna säkerställer att personalen har kunskaper om hur de kan arbeta säkert och skydda sig från passerande fordonstrafik.

Arbetsmiljöverket ställde bland annat krav på att de inspekterade företagen skulle arbeta aktivt för att förebygga olyckor på väg. Ytterligare ett krav var att företagen skulle bedöma när energiupptagande skydd skulle användas i samband med servicearbete. Bland slutsatserna konstateras att trafiksäkerhet inte alltid finns med i arbetsmiljöarbetet hos företagen. Man bedömer att inspektionsinsatsen har förbättrat kunskapen bland företagen. Utöver det ser verket även ett behov av att arbetsmarknadens parter behöver få med sig sina medlemmar och intressenter för att arbeta för att öka säkerheten i trafiken (Arbetsmiljöverket 2019b).

Vid en inspektion som Arbetsmiljöverket utförde mot ett vägarbete där Trafikverket var byggherre anförde entreprenören att de nästan aldrig ges möjlighet att leda om trafiken (Arbetsmiljöverket 2019c). Trafikverket motiverade detta med att det vid totalentreprenader finns krav på att leverantören ska utreda om trafiken kan ledas om. För att fatta beslut om omledning angav Trafikverket att det fanns en mängd aspekter att beakta (Trafikverket 2019c). Att leda om trafiken ska vara förstahandsalternativet vid vägarbeten (se kapitel 5.7).

#### **4.6 Entreprenörernas möjligheter att vidta åtgärder**

Enligt arbetsmiljölagen (1977:1160) är arbetsgivaren ansvarig för de anställdas arbetsmiljö. Arbetet för att uppnå en god arbetsmiljö ska ske i samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare, men arbetsgivaren är i slutändan ansvarig för att tillräckliga åtgärder vidtas för att säkerställa en god arbetsmiljö. Arbetsmiljöbestämmelserna beskrivs mer utförligt i kapitel 5.7.

Under utredningen har det från entreprenörer inom väg- och anläggningsbranschen framförts att vissa krav i upphandlingar och kontrakt gör det svårt för entreprenören att vidta åtgärder som skulle kunna ha en säkerhetshöjande effekt och bidra till en bättre arbetsmiljö. Det kan exempelvis röra sig om krav på att trafik ska kunna passera platsen för ett vägarbete i en viss hastighet eller att ett utpekat antal körfält ska hållas öppna under arbetets gång. Branschen upplever också att beställarnas krav på framkomlighet väger betydligt tyngre än behovet av en trygg och säker arbetsplats för de anställda.

#### **4.7 Samhällsekonomiska konsekvenser**

Vi har identifierat att arbetsmiljön för dem som arbetar på och vid väg har konsekvenser av betydelse utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv. Dessa konsekvenser är kopplade till osäkerheten som dessa personer upplever. Genom SEKO:s rapport om vägarbetares arbetsmiljö och under workshoppen med branschens representanter (se kapitel 4.2 och 4.3) har vi tagit del av den subjektiva bedömningen av risker kopplat till arbete på och vid väg.

Om den upplevda osäkerhetskänslan håller sig på samma nivå som uttrycks i SEKO:s rapport, är det möjligt att anta att det får till konsekvens att det allmänna intresset för att arbeta inom de aktuella branscherna minskar. Detta gäller både för arbetstagare som redan jobbar på och vid väg och de individer som skulle kunna tänka sig att börja jobba inom dessa branscher. Konsekvensen skulle rimligtvis uppstå på lång sikt, men bedöms även kunna utgöra kortsiktiga eller tillfälliga störningar, eftersom de uppstår utifrån individuella, subjektiva bedömningar (till exempel till följd av en omtalad olycka där någon som arbetade på väg skadades eller avled).

En tillräckligt stor omfattning av konsekvensen kan även leda till ett underskott av arbetskraft inom dessa marknader, vilket i sin tur kan leda till en prisökning på arbeten på och vid väg.

## 5 Kartläggning av regelverken

Arbete på och vid väg är omgärdat av ett flertal olika regelverk. I detta kapitel redogör vi för de centrala bestämmelserna som gäller för de parter som berörs av arbete på och vid väg. Kapitlet är tänkt att klargöra det rådande rättsläget och lägga en grund för att identifiera behov av eventuella författningsändringar.

### 5.1 Vägar och väghållare

För att kunna beskriva de olika delarna av reglerna omkring arbete på och vid väg behöver man utgå ifrån de väghållare och vägar som finns. Väghållare som begrepp är inte definierat i lag, men kan förenklat beskrivas som den som äger och ansvarar för en väg. I korthet finns det tre olika vägtyper med olika väghållare som ansvarar för dem. Det finns allmän väg som staten genom Trafikverkets regioner är väghållare för, kommunala gator som kommunen är väghållare för och enskilda vägar som vägens ägare har väghållaransvar för. Det förekommer även att kommuner är väghållare för allmänna vägar. Väghållaren ska hålla vägen öppen och i ett tillfredställande skick i enlighet med 26 § väglagen (1971:948).

#### 5.1.1 Allmän väg

Allmän väg är, något förenklat, väg som är upplåten av staten eller en kommun för allmän samfärdsl.<sup>12</sup> Staten ansvarar för de allmänna vägarna utom de allmänna vägar som ingår i den kommunala väghållningen. Trafikverket handhar väghållningen för statens räkning. När staten är väghållare är aktuell region inom Trafikverket väghållningsmyndighet. När en kommun är väghållare är det den kommunala nämnd som kommunfullmäktige utser som är väghållningsmyndighet. Väghållning omfattar byggande och drift av väg.

#### 5.1.2 Kommunal gata

En gata är en väg som ligger inom ett detaljplanelagt område och är avsedd för allmän trafik. En gata är en del i det vidare begreppet allmän plats, vilket definieras i 4 § plan- och bygglagen (2010:900). Kommunerna förvaltar kommunala gator och ska svara för underhållet av dem (21 §).

I lagen (1998:814) med särskilda bestämmelser om gaturenhållning och skyltning finns bestämmelser för kommunen om drift och underhåll av gator för vilka kommunen är huvudman. Med hänsyn till förhållandena på platsen och övriga omständigheter ska de åtgärder genomföras som behövs för

---

<sup>12</sup> I 1 § väglagen sägs följande om allmän väg: Allmän väg är, förutom väg som anläggs enligt denna lag eller enligt lagen förändras till allmän, sådan för allmän samfärdsl upplåten väg som av ålder ansetts som allmän eller enligt äldre bestämmelser anlagts som eller förändrats till allmän och som vid denna lags ikraftträdande hålls av staten eller en kommun.

trevnad, framkomlighet och trafiksäkerhet. Kommunens skyldigheter gäller inte om åtgärderna ska utföras av staten som väghållare.

### 5.1.3 Enskild väg

Enskilda vägar är alla vägar som inte är allmänna vägar eller gator. En enskild väg förvaltas av exempelvis vägföreningar, samfällighetsföreningar eller enskilda fastighetsägare. Det finns flera lagar som gäller för enskilda vägar. De i sammanhanget viktigaste är

- anläggningslagen (1973:1149), som berör bildandet av en gemensamhetsanläggning, rättigheter för väghållaren, vägområde med mera
- lagen (1973:1150) om förvaltning av samfälligheter som styr bildandet och förvaltningen av samfälligheter
- miljöbalken, som berör tillstånds- och samrådsförfarande vid fysiska åtgärder på vägnätet.

Trafikverket beslutar om statligt driftbidrag till vissa enskilda vägar med stöd av förordningen (1989:891) om statsbidrag till enskild väghållning. Det görs bland annat för att vägen ska hållas öppen för allmän trafik och för att underlätta för boende och näringsliv i glesbygd. En väg har rätt till bidrag om det finns en väghållare som förvaltar och underhåller vägen och det finns åretruntboende, näringsverksamhet eller aktivt friluftsliv minst en kilometer från en allmän väg, eller om vägen har väsentlig betydelse som genomfartsväg. Det står väghållaren för en enskild väg som inte får statsbidrag fritt att besluta om att begränsa tillgången till vägen för allmänheten.

### 5.1.4 Åtgärder på och vid väg

Under normala omständigheter får ingen vidta åtgärder som kan inverka menligt på trafiksäkerheten eller vara till olägenhet för vägens bestånd, drift eller brukande utan väghållningsmyndighetens tillstånd enligt 43 § vägagen. Det innebär att en mängd olika typer av arbeten som sker på och vid väg kan kräva tillstånd av väghållningsmyndigheten. De har själva att avgöra när det krävs ett tillstånd eller inte eller om ett arbete utförs på ett visst sätt så att det inte ska krävas tillstånd. I samband med tillstånd får väghållningsmyndigheten meddela de föreskrifter som behövs.

Enligt 44 § får det inte inom ett vägområde dras eller utföras arbeten på elektriska ledningar, vattenledningar eller andra ledningar utan väghållningsmyndighetens tillstånd. Tillstånd behövs inte när ett sådant redan har meddelats enligt någon annan lag eller författning och anmälan om arbetet har gjorts hos väghållningsmyndigheten.



Väghållningsmyndigheten får meddela de föreskrifter om arbetet och om rätt till upplag eller annan anordning som behövs med hänsyn till vägens bestånd, drift eller brukande. Om det på grund av en inträffad skada krävs skyndsam reparation av en ledning som har dragits inom ett vägområde, får arbetet påbörjas utan tillstånd eller anmälan. Ledningens ägare ska i så fall snarast underrätta väghållningsmyndigheten om arbetet.

Oavsett om arbetet är planerat och fått tillstånd eller om en skyndsam reparation behöver genomföras kan trafiken på vägen påverkas och vägmärken och andra anordningar kan behöva sättas upp, tas ned och underhållas under tiden för arbetet. Det är viktigt att trafikanterna förstår hur de ska bete sig på en plats där nyanläggning eller reparation utförs. Utmärkningen behöver vara tydlig och följa de regler som finns i vägmärkesförordningen (2007:90) och föreskrifter meddelade med stöd av den.

## 5.2 Tillsyn

Tillsyn utförs för att kontrollera att lagstiftningen efterlevs och grundar sig i att syftet med reglerna ska få efterfrågad effekt. Det finns olika tillsynsansvar som berör arbete på och vid väg. Vi redogör här för vilka regler som gäller beroende på vem som är väghållare.

### 5.2.1 Tillsyn över statlig väghållning

För närvarande finns det ingen övergripande lagstiftning som innehåller bestämmelser om tillsyn över den statliga väghållningen som en helhet. Den tillsyn som finns gäller endast delar av vad som hör till väghållningen och endast delar av vägnätet.

Vägsäkerhetslagen (2010:1362) ställer krav på väghållaren att vidta olika åtgärder för att åstadkomma säkrare vägar. Lagen gäller för de vägar som ingår i det transeuropeiska transportnätet (TEN-T). Det motsvarar för Sveriges del i princip landets Europavägar, vilka i stort sett endast är allmänna vägar med Trafikverket som ansvarig väghållare.<sup>13</sup>

Bestämmelserna grundar sig i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/96/EG av den 19 november 2008 om förvaltning av vägars säkerhet (vägsäkerhetsdirektivet).

I vägsäkerhetslagen finns bland annat bestämmelser om att väghållaren ska genomföra regelbundna säkerhetsinspektioner av vägar, kartlägga vägarnas säkerhetsstandard och upprätta en plan för åtgärder som bör vidtas för att öka säkerheten på vägarna (8 §). Väghållaren ska också systematiskt och fortlöpande vidta de åtgärder som behövs för att förebygga allvarliga personskador till följd av användningen av vägarna (9 §). Åtgärder för att

<sup>13</sup> En kort sträcka av väg E20 i anslutning till Öresundsbroförbindelsen i Malmö utgör enskild väg.

avhjälpa den omedelbara risken för sådana skador ska vidtas först. Skyldigheten gäller i den utsträckning som det kan anses skäligt. Därvid ska nyttan av skyddsåtgärder jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder särskilt beaktas, tillsammans med frågan om risken för skador kan minskas genom andra åtgärder.

Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (TSFS 2010:183) om vägsäkerhet innehåller de mer detaljerade bestämmelser som behövs för att genomföra vägsäkerhetsdirektivet fullt ut. I 17 § finns bestämmelser som gäller tillfälliga säkerhetsåtgärder vid vägarbete. Där sägs att väghållaren ska se till att undersökningar görs av vägarbetens eventuella inverkan på säkerheten med avseende på trafikflöde och referenshastighet på den aktuella sträckan. Avvikelse och brister som upptäcks ska dokumenteras och åtgärdas så snart som möjligt. Väghållaren ska också ha riktlinjer för tillfälliga säkerhetsåtgärder för vägarbeten samt ett lämpligt kontrollsystem så att riktlinjerna tillämpas på ett korrekt sätt.

Transportstyrelsen utövar tillsyn över vägsäkerhetslagen, vägsäkerhetsförordningen (2010:1367) och föreskrifter som Transportstyrelsen meddelat med bemyndigande i förordningen.

Nyligen har det beslutats om direktiv (EU) nr 2019/1936 om ändring av vägsäkerhetsdirektivet. Ändringsdirektivet ska vara genomfört den 17 december 2021. I direktivets nya lydelse införs det en ny bilaga: bilaga IIa om vägledande element i riktade vägsäkerhetsinspektioner. Bilaga III är ersatt av en ny bilaga: bilaga III om vägledande element i nätverksövergripande vägsäkerhetsbedömningar. I bägge nämns vägarbeten uttryckligen, vilket innebär att vägarbeten får en större roll i det systematiska vägsäkerhetsarbetet.

En annan förändring är att det sker en utvidgning av direktivets tillämpningsområde till motorvägar och andra huvudvägar utanför TEN-T-nätet. Det innebär att även andra huvudvägar än motorvägar som tillhör den högsta vägkategorin under kategorin motorväg i den nationella vägklassificeringen omfattas av den obligatoriska tillämpningen av direktivet. Sedan tidigare har det funnits en möjlighet för medlemsstaterna att nationellt utöka tillämpningen.

### 5.2.2 Tillsyn över kommunal väghållning

Enligt plan- och bygglagen är det kommunernas byggnadsnämnder som ansvarar för tillsyn av projektering och byggande på väg- och gatunätet. I tillsynen ingår också att bevaka att krav vid byggande upprätthålls. Tillsynen omfattar inte vägtunnlar som är längre än 500 meter<sup>14</sup> och TEN-T-

<sup>14</sup> För dessa tunnlar gäller lagen (2006:418) om säkerhet i vägtunnlar. Transportstyrelsen godkänner sådana tunnlar och utövar tillsyn.

vägnätet. Det är byggherren, det vill säga oftast staten eller kommunen beroende på väg, som ansvarar för att kraven uppfylls i plan- och bygglagen eller föreskrifter som meddelas med stöd av den.

Tekniska egenskapskrav vid byggande av vägar finns i Vägverkets föreskrifter (VVFS 2004:31) om bärförmåga, stadga och beständighet hos byggnadsverk vid byggande av vägar och gator och Vägverkets föreskrifter (VVFS 2003:140) om tekniska egenskapskrav vid byggande på vägar och gator (vägregler). Transportstyrelsen har enligt plan- och byggförordningen (2011:338) bemyndigande att meddela föreskrifter om tillämpning av egenskapskrav för bland annat vägar och gator och arbetar för tillfället med att ta fram nya föreskrifter för egenskapskrav.

Trafikverket ska utöva tillsyn över kommunernas väghållning enligt 6 § väglagen. Trafikverket har i en rättsutredning gjort bedömningen att denna bestämmelse är obsolet och härstammar från ett tidigare system där staten betalade ut stöd för kommunal väghållning av allmänna vägar. Detta stöd finns inte kvar och det saknas därför grund för att utföra tillsyn. Av det skälet utför Trafikverket i praktiken inte någon sådan tillsyn (Trafikverket 2018b).

### 5.2.3 Tillsyn över enskild väghållning

Trafikverket genomför tillsyn och omprövning av fortsatt rätt till statsbidrag för enskilda vägar som fått statsbidrag. Tillsynen omfattar bland annat kontroll av anslutning mot allmän väg, gruslitage och beläggningslitage, diken och kantskärning för en fungerande avvattning och röjning och rengöring av broar. Tillsynen över enskild väghållning innefattar inte tillsyn över hur vägarbeten eller andra arbeten utförs på vägen. För enskilda vägar utan statsbidrag sker ingen tillsyn.

## 5.3 Trafiklagstiftning

Trafiklagstiftningen innehåller en mängd bestämmelser som berör arbete på och vid väg. Bland annat finns det bestämmelser om hur fordonsförare och andra trafikanter ska agera i trafiken likväl som vilka bemyndiganden olika myndigheter har att till exempel meddela särskilda trafikregler. Dessa regler är viktiga att känna till för att veta vad som gäller i samband med olika typer av arbeten på och vid väg.

### 5.3.1 Trafikregler

Trafikförordningen (1998:1276) innehåller bestämmelser för trafik på väg och i terräng. I förordningen finns bland annat bestämmelser om hur trafikanter ska bete sig på väg, hastighetsbegränsningar för olika vägar och olika slags fordon med mera. De bestämmelser som finns i förordningen bygger på konventionen om vägtrafik given i Wien den 8 november 1968.

Utgångspunkten för de varsamhetsregler som finns i trafiken är att trafikanten ska iaktta den omsorg och varsamhet som krävs med hänsyn till omständigheterna för att undvika trafikolyckor. Trafikanten ska uppträda så att den inte i onödan hindrar eller stör annan trafik. En vägtrafikant ska dessutom visa hänsyn mot dem som uppehåller sig vid vägen. Dessa regler gäller alla trafikanter, såväl den som färdas på vägen som den som utför någon form av arbete på och vid väg.

Ett fordonets hastighet ska anpassas till vad trafiksäkerheten kräver. Hänsyn ska tas till väg-, terräng-, väderleks- och siktförhållandena, fordonets skick och belastning samt trafikförhållandena i övrigt. Hastigheten får aldrig vara högre än att föraren behåller kontrollen över fordonet. Förare ska därutöver enligt 3 kap. 15 § trafikförordningen hålla en med hänsyn till omständigheter tillräckligt låg hastighet

1. inom tätbebyggt område,
2. när sikten är nedsatt på grund av ljus- eller väderleksförhållandena,
3. vid övergångsställen eller andra platser där gående korsar vägen,
4. där korsande fordonstrafik kan förekomma,
5. i skarpa kurvor,
6. vid backkrön och andra ställen där sikten är skymd,
7. vid risk för bländning,
8. vid möte med andra fordon på smala vägar,
9. vid halt väglag,
10. när fordonet närmar sig en spårvagn, en buss eller en skolskjuts som stannats för passagerarnas på- eller avstigning,
11. när fordonet närmar sig barn som uppehåller sig på eller bredvid vägen,
12. när fordonet närmar sig kreatur på vägen,
13. där vägarbete pågår,
14. förbi en olycksplats, samt
15. vid smutsigt väglag där det finns risk för att någon annan trafikant utsätts för smutsstänk.

En trafikant ska utöver de trafikregler som gäller även följa anvisningar för trafiken som meddelas genom ett vägmärke, en vägmarkering, en trafik- eller ljussignal. Om en anvisning innebär en avvikelser från en trafikregel,

gäller anvisningen framför regeln. En anvisning genom fast sken i en trafiksignal gäller framför en anvisning om stopplikt eller väjningsplikt som meddelas genom ett vägmärke.

En trafikant ska också lyda en polismans anvisning för trafiken och en sådan anvisning gäller framför trafikreglerna och anvisningar som nämnts ovan. Utöver polismans anvisning gäller på motsvarande sätt även anvisningar som ges av en bilinspektör, en vägtransportledare, en trafiknykterhetskontrollant eller av någon annan person som av en myndighet förordnats att övervaka trafiken, ge anvisningar för denna eller utföra punktskattekontroll.

Bemyndigandet för väghållaren att sätta ut en vakt som får ge tecken i samband med vägarbete finns i 1 kap. 7 § vägmärkesförordningen. I normalfallet innebär det att en entreprenör utför uppgiften på uppdrag av beställaren.

En trafikant ska också lämna fri väg för utryckningsfordon som avger signal med larmanordning. Förare ska stanna helt om det är nödvändigt för att lämna fri väg.

Om ett fordon blivit stående på grund av olyckshändelse, motorfel eller liknande, ska föraren se till att fordonet snarast flyttas till en lämplig plats. Trafikanten ska omedelbart flytta fordonet om det kan vara till fara eller hinder för trafiken. Det innebär att trafikanten är tvungen att begära eller beställa hjälp med att flytta eller reparera fordonet så att det ska kunna flyttas, om den inte kan flytta fordonet själv. Om någon dött eller skadats svårt får dock fordonet endast flyttas om det utgör en fara för annan trafik.

Om ett fordon av någon anledning inte flyttas, om det inte är möjligt eller sker tillräckligt skyndsamt med hänsyn till fara eller att trafiken onödigtvis hindras eller störs, får Polismyndigheten, kommunen eller Trafikverkets region meddela och verkställa beslut om att flytta fordon. Det görs med stöd av 2 och 16 § förordningen (1982:198) om flyttning av fordon. I fråga om fordonsvrak är det kommunen eller regionen som har detta ansvar (18 §).

Om ett vägmärke, en vägmarkering, en trafiksignal eller någon annan anordning för trafiken har rubbats eller ändrats, ska den som orsakat detta omedelbart återställa anordningen i tillfredsställande skick. Om det inte går, ska Polismyndigheten eller den som satt upp och underhåller anordningen snarast underrättas om förhållandet. Den som rubbat eller ändrat anordningen ska också vidta de åtgärder som trafiken kräver.

### 5.3.2 Varningstriangel och varningsanordningar på fordon

Föraren av ett fordon ska sätta ut en varningstriangel när fordonet på grund av en olyckshändelse, ett motorfel eller något liknande har blivit stående på

körbanan eller vägrenen. Bestämmelsen gäller när den högsta tillåtna hastigheten är högre än 50 kilometer i timmen och där fordonet inte får stannas eller parkeras enligt vissa bestämmelser i trafikförordningen. Det gäller till exempel om uppställningen medför att vägmärken eller trafiksignaler skymms, fara kan uppstå eller att trafiken onödigtvis hindras eller störs. En varningstriangel ska även sättas ut när fordonet av något annat skäl har parkerats på en körbana och väderleksförhållandena eller andra omständigheter gör det svårt för andra förare att se fordonet i tid. Föraren ska också i övrigt genom utmärkning eller dylikt vidta de åtgärder som behövs för att varna andra trafikanter.

Ett fordon får vara försett med lyktor som avger blinkande orangegult ljus och som är särskilt anordnade som varningsanordning, vilket framgår av 3 kap. 76 § trafikförordningen. Lyktor som avger orangegult ljus och som särskilt är anordnade som varningsanordningar (varningslyktor) får bland annat användas på fordon i väghållningsarbete eller liknande arbete, vid bärgning och transport av bärgat fordon, vid olycksplats eller motsvarande eller jämförliga fall med dessa, enligt Transportstyrelsens föreskrifter (TSFS 2009:83) om användning av vissa varningsanordningar m.m. Varningslyktan får endast användas om det behövs för att varna för att fordonet på grund av verksamheten eller förhållandena måste ställas upp eller föras så att det kan utgöra hinder eller fara för annan trafik.

### 5.3.3 Myndigheternas bemyndiganden

Trafikförordningen innehåller en ansvarsfördelning mellan kommuner och statliga myndigheter när det gäller beslut som meddelas med stöd av förordningen. Trafikverket och dess regioner, länsstyrelserna och kommunerna har i huvudsak bemyndigande att meddela föreskrifter i olika avseenden som är avgränsade till plats och eventuellt tid och ändamål.<sup>15</sup> Transportstyrelsen har i huvudsak bemyndigande att meddela föreskrifter som är mer generellt gällande. Sådana föreskrifter får bland annat gälla att viss utrustning ska vara av en typ som har godkänts av Transportstyrelsen eller någon annan myndighet.

#### **Lokala trafikföreskrifter**

Särskilda trafikregler som avviker från eller kompletterar de trafikregler som finns i trafikförordningen får meddelas i vissa fall. Det görs normalt genom lokala trafikföreskrifter (10 kap. 1 § trafikförordningen). Dessa får bland annat meddelas för en viss väg eller vägsträcka eller samtliga vägar inom ett område. En vanligt förekommande särskild trafikregel som meddelas genom lokala trafikföreskrifter är begränsning av den högsta

---

<sup>15</sup> I övrigt har Polismyndigheten och Tullverket vissa begränsade bemyndiganden. Även Försvarsmakten har vissa bemyndiganden enligt militärtrafikförordningen (2009:212).

tillåtna hastigheten om det behövs med hänsyn till trafiksäkerheten, framkomligheten eller miljön.

Vilka myndigheter som får meddela lokala trafikföreskrifter om bland annat hastighetsbegränsningar, stannande och parkering framgår i 10 kap. 3 § trafikförordningen. I normalfallet är det, med vissa avvikelser, kommunen som meddelar lokala trafikföreskrifter på kommunala gator och vägar inom tätbebyggt område, medan länsstyrelsen meddelar motsvarande för vägar utom tätbebyggt område, företrädesvis statliga vägar. Polismyndigheten får bland annat meddela lokala föreskrifter om man inte kan avvakta väghållningsmyndighetens beslut utan olägenhet.

På en enskild väg utom tätbebyggt område meddelar länsstyrelsen genom lokala trafikföreskrifter de trafikregler som den enskilde vägens ägare inte får meddela. Det rör bland annat bestämmelser om avvikelser från högsta tillåtna hastighet utom tätbebyggt område. Kommunen har motsvarande mandat inom tätbebyggt område och på enskild väg utom tätbebyggt område där kommunen är väghållare. De särskilda trafikregler genom lokala trafikföreskrifter som beslutas av kommunen märks ut med vägmärken av kommunen. De lokala trafikföreskrifterna som meddelas på övriga enskilda vägar av länsstyrelsen märks ut av Trafikverkets region.

### **Föreskrifter**

Flera olika särskilda trafikregler meddelas enligt trafikförordningen som föreskrifter i stället för lokala trafikföreskrifter. Det gäller bland annat föreskrifter enligt 3 kap. 17 § trafikförordningen andra stycket. Enligt bestämmelsen får en kommun meddela föreskrifter om att den högsta hastigheten inom ett tätbebyggt område eller del av ett sådant område ska vara 30 eller 40 kilometer i timmen om det behövs med hänsyn till trafiksäkerheten, framkomligheten eller miljön. Ett annat exempel är Trafikverket som föreskriver om att den högsta tillåtna hastigheten på en väg ska vara 80, 90, 100 eller 110 kilometer i timmen, se 3 kap. 17 § fjärde stycket.

Föreskrifter får meddelas med anledning av vissa angivna ändamål som är olika för respektive beslutsmyndighet, vilket framgår av 10 kap. 14 §. De ska i allmänhet gälla under tillfälliga förhållanden under kortare tid, till exempel under ett vägarbete eller liknande arbete. Föreskrifterna kan bland annat gälla förbud mot trafik med fordon, förbud eller påbud att köra i viss riktning eller begränsning till lägre hastighet än vad som annars gäller.

Trafikverket, kommuner, Polismyndigheten och Tullverket får meddela sådana föreskrifter då särskilda tillfälliga behov av trafikreglering uppstår. Väghållningsmyndigheterna – Trafikverket eller kommunen – meddelar föreskrifterna för respektive väg inom sina ansvarsområden i samband med

till exempel vägarbete eller annat som kan medföra fara eller hinder för trafiken på vägen. Polismyndigheten meddelar föreskrifter om det behövs i samband med trafikövervakning, kontroll av förare och fordon eller trafikolyckor. Tullverket meddelar föreskrifter som behövs i samband med punktskattekontroll.

### **Värden i föreskrifter om hastighetsbegränsning och hur de ska användas**

I trafikförordningen finns det för vissa slag av föreskrifter om hastighetsbegränsning särskilt angivet vilka värden som får användas.<sup>16</sup> Detta gäller inte för särskilda trafikregler om hastighetsbegränsning som meddelas genom lokala trafikföreskrifter eller föreskrifter enligt 10 kap. 14 §. I 13 kap. 7 § har Transportstyrelsen getts bemyndigande att meddela föreskrifter som gäller vilka värden som får användas i lokala trafikföreskrifter om högsta tillåtna hastighet och innehålla riktlinjer för hur olika värden bör användas. Vi har ännu inte haft möjlighet att prioritera att meddela föreskrifter med riktlinjer om användning av olika värden. I Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (TSFS 2015:60) om lokala trafikföreskrifter m.m. finns dock reglerat vilka värden som får användas i lokala trafikföreskrifter om högsta tillåtna hastighet.<sup>17</sup> Det är i dag således inte reglerat vilka värden som får användas när behov finns att begränsa den högsta tillåtna hastigheten vid vägarbete eller liknande arbete enligt 10 kap. 14 §. En risk med detta är att tillämpningen kan vara olika, vilket medför otydlighet för trafikanterna och att värden som används inte harmoniserar med hastighetssystemet i övrigt.

Ett skäl till att vi ännu inte har meddelat föreskrifter med riktlinjer om hur olika värden bör användas är att bemyndigandet såsom det är formulerat är begränsat till en viss typ av hastighetsbegränsningar, nämligen sådana som meddelas genom lokala trafikföreskrifter. Vi ser samtidigt att det också finns ett behov av att föreskriva om riktlinjer för användning av olika värden i andra föreskrifter om hastighetsbegränsning. Detta gäller inte minst de som meddelas i samband med vägarbete och liknande enligt 10 kap. 14 § trafikförordningen.

I stället för föreskrifter med riktlinjer har Transportstyrelsen möjlighet att besluta allmänna råd om hur olika värden ska användas för de föreskrifter som inte omfattas av det nämnda bemyndigandet. Allmänna råd är sådana generella rekommendationer om tillämpningen av en författning som anger

---

<sup>16</sup> Jämför bland annat de föreskrifter som nämns under föregående rubrik. Det gäller dessutom föreskrifter enligt 9 kap. 1 § tredje stycket.

<sup>17</sup> De värden som får användas är 30, 40, 50, 60, 70, 80, 90, 100, och 110 kilometer i timmen.



hur någon kan eller bör handla i ett visst hänseende.<sup>18</sup> De är dock till skillnad från föreskrifter inte bindande.<sup>19</sup>

#### 5.3.4 Enskild vägs ägare

En enskild vägs ägare avgör vilka motordrivna fordon som får föras på vägen. Detta har sin grund i att allemansrätten inte gäller trafik med motordrivna fordon på enskilda vägar. Ägaren kan då antingen sätta upp en bom som hindrar motordrivna fordon att passera eller förbjuda alla eller vissa motordrivna fordon eller förbjuda fordon av viss största bredd, längd eller vikt i enlighet med i 10 kap. 10 § trafikförordningen. Om den enskilda vägen uppbär statsbidrag innebär det dock en skyldighet att låta vägen vara öppen för sådan allmän samfärdslösning som vägen tekniskt klarar av.

Om kommunen är ensam ägare till en enskild väg, kan kommunen meddela föreskrifter enligt 10 kap. 14 § samma förordning. Men i de fall kommunen utför drift på uppdrag av den enskilde vägens ägare eller är delägare av vägen kan kommunen inte meddela beslut enligt den paragrafen på den enskilda vägen. Vid andra omständigheter än en trafikolycka som innebär fara eller hinder för trafiken på den enskilda vägen är det vägens ägare som i enlighet med 10 kap. 10 § får avgöra vilken trafik som är lämplig på vägen med hänsyn till omständigheterna.

### 5.4 Bestämmelser om anvisningar genom vägmärken och andra anordningar

#### 5.4.1 Regler för utmärkning med vägmärken

I vägmärkesförordningen finns bestämmelser om anvisningar för trafik och utmärkning på väg genom bland annat vägmärken. De bestämmelser som finns i förordningen och de principer som ligger till grund för användningen av vägmärken och andra anordningar bygger på konventionen om vägmärken och signaler given i Wien den 8 november 1968. Det system av vägmärken som beskrivs i konventionen syftar till att vägleda, varna och upplysa trafikanter.

Anvisningar för trafik och utmärkning på väg sker genom

- vägmärken och tilläggstavlor
- trafiksignaler

<sup>18</sup> Se 1 § författningssamlingsförordningen (1976:633).

<sup>19</sup> I Ds 1998:43 Myndigheternas föreskrifter Handbok i författningsskrivning anges följande om allmänna råd:

”Till kategorin allmänna råd hör regler som rekommenderar hur en person lämpligen kan förfara i vissa situationer men där det ändå står den enskilde fritt att välja en annan väg för att nå det önskade resultatet. Som allmänna råd räknas numera också sådana regler som skall främja en enhetlig tillämpning av en viss författning eller som skall bidra till utveckling i en viss riktning av praxis men som inte formellt binder den som råden är riktade till.” (s. 25)

- vägmarkeringar
- andra anordningar för anvisningar för trafiken och tecken av vakt
- säkerhetsanordningar i korsningar med järnväg eller spårväg
- tecken av polisman m.fl.

Till följd av att vägmärkesförordningen trädde i kraft och ersatte den föregående förordningen (1978:1001) fanns det behov av att anpassa myndighetsföreskrifterna till den nya förordningen. Detta gjordes genom Vägverkets föreskrifter (VVFS 2007:305) om vägmärken och andra anordningar. Dessa och de kompletterande föreskrifterna, Vägverkets föreskrifter (VVFS 2008:272) om storlekar på vägmärken och andra anordningar, innebär en förenkling av regelverket. Vissa av de äldre bestämmelserna samlades i föreskrifterna och resterande bestämmelser övergick från att vara regler till att ingå som råd i handböcker. Handböckerna fungerade då som stöd för andra vägghållare, till exempel olika kommuner, och gör så även i dag. Utöver handböckerna från Trafikverket finns handböcker framtagna av Sveriges Kommuner och Regioner.

Trafikverket, kommunerna och andra ska med stöd av föreskrifterna se till att bestämmelserna om vägmärken bland annat ska bidra till att ge trafikanterna styrning, vägledning och information i enlighet med 1 kap. 3 § vägmärkesförordningen. Vägmärken och andra anordningar ska vara utformade och placerade samt i sådant skick att de kan upptäckas i tid och förstås av de trafikanter som de är avsedda för. De får inte sättas upp så att de innebär fara för eller onödigtvis hindrar trafikanter. Vidare ska särskild hänsyn tas till barn, äldre och personer med funktionsnedsättning.

Transportstyrelsen har långtgående bemyndigande att föreskriva närmare bestämmelser om tillämpningen av förordningen. Det har bland annat skett för vägmärken och andra anordningar, trafiksignaler och vägmarkeringar.<sup>20</sup>

### **Varning för vägarbete**

En vägmärkeskategori som ofta används vid olika arbeten på väg är varningsmärken. Dessa ska sättas upp för att varna för en fara och upplysa om farans art. De ska sättas upp på det avstånd från faran som gör dem effektivast såväl på dagen som på natten. Kompletterande information till märket anges på en tilläggstavla.

---

<sup>20</sup> Se Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (TSFS 2019:74) om vägmärken och andra anordningar, Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (TSFS 2014:30) om trafiksignaler och Transportstyrelsens föreskrifter (TSFS 2010:171) om vägmarkeringar.

Flera faror kan märkas ut med ett eget vägmärke, till exempel vägmärke A20, *varning för vägarbete*, som anger en vägsträcka där vägarbete eller liknande arbete pågår (2 kap. 5 § vägmärkesförordningen). Aktivt arbete ska äga rum när märket är uppsatt. Det innebär motsatsvis att A20 inte får vara uppsatt då arbete inte pågår. Om det när arbete inte pågår finns skäl att varna för faror sker detta i stället med varningsmärke för respektive fara, till exempel varning för *stenslott* (A11), *ojämn väg* (A8), eller *kö* (A34). Övriga faror, även på andra platser än vägarbeten, går att varna för med varningsmärke A40, *annan fara*, med en tilläggstavla som beskriver farans art.<sup>21</sup>

#### 5.4.2 Rätt att sätta upp vägmärken och andra anordningar

I 1 kap. 6 § vägmärkesförordningen anges vilka som ansvarar för att anordningar och tecken för anvisning av trafiken sätts upp, tas bort, underhålls och utförs i den omfattning som anges för respektive plats.

Den statliga väghållningsmyndigheten och respektive kommun har ansvaret på allmän väg respektive kommunal väg eller gata. I vissa fall ansvarar dessa myndigheter för att motsvarande sker på enskild väg. På enskild väg inom tätbebyggt område och utom tätbebyggt område där kommunen är väghållare ansvarar kommunen för trafiksignaler och andra anordningar för att reglera trafiken och tillgodose trafiksäkerheten. Vidare ansvarar kommunen i dessa fall för att vakt eller andra anordningar sätts ut och tas bort i händelse av vägarbete eller liknande (1 kap. 6 och 7 §§). Skyldigheterna gäller om åtgärderna behövs för att tillgodose ett allmänt behov. Motsvarande bestämmelser gäller för den statliga väghållningsmyndigheten på enskild väg där kommunen inte är väghållare.

Anordningar som regleras i vägmärkesförordningen får enligt 8 kap. 4 § inte sättas upp, underhållas eller tas bort av någon annan än den som enligt 1 kap. 6 § ansvarar för åtgärden eller av den som han eller hon anlitar. Myndigheterna kan alltså anlita någon, exempelvis en entreprenör, för det praktiska arbetet att hantera vägmärken. Åtgärder får inte utföras på något annat sätt än så som anges i förordningen eller i föreskrifter som meddelats med stöd av den. Inte heller får någon sätta upp en anordning som kan förväxlas med eller har samma innebörd som en annan anordning enligt förordningen.

Myndigheterna kan inte delegera ansvaret att besluta om vilka vägmärken som ska sättas upp (se kapitel 5.4.3). Av 1 kap. 6 § framgår också att andra, under vissa omständigheter och på vissa platser, kan ansvara för utmärkning. Exempelvis märker den enskilda vägens ägare ut de förbud

---

<sup>21</sup> Samtliga vägmärken finns att se på Transportstyrelsens hemsida, [transportstyrelsen.se](http://transportstyrelsen.se)

eller villkor som den beslutat. Polismyndigheten och Tullverket ansvarar för utmärkningen av eventuella föreskrifter som de meddelar.

Flera olika vägmärken och andra anordningar används vid de situationer som är föremål för denna utredning, bland annat X6 *särskild varningsanordning*. Den sätts upp i samband med uppställning av fordon eller vid någon annan verksamhet som kan innebära att framkomligheten minskar. Det är den enda anordningen i vägmärkesförordningen där det inte är särskilt utpekad på vem det ankommer att sätta upp anordningen under de förutsättningar som nämnts. Exempel på sådana situationer är, utöver olycka, även poliskontroller eller andra kontroller, bärgning, lastning och eftersök. Den som sätter upp anordningen har ansvaret för den på motsvarande sätt som myndigheter har för övriga märken och anordningar.

Om det på grund av en trafikolycka, en skada på vägen eller av annan orsak uppstår förhållanden som kan medföra fara eller hinder för trafiken, kan även någon annan sätta upp, ta bort och underhålla anordningar enligt denna förordning om det behövs för att tillgodose säkerheten. Detta gäller dock endast i de fall någon åtgärd från den som ska svara för åtgärden enligt 1 kap. 6 § inte kan avvaktas (se kapitel 5.4.4).

#### 5.4.3 Beslut från Justitieombudsmannen om uppsättning, nedtagning och underhåll av vägmärken

Frågan om vem som ansvarar för vägmärken på vägar och vem som får sätta upp och ta ned samt underhålla vägmärken har inte varit föremål för någon närmare rättslig prövning särskilt många gånger. Justitieombudsmannen (JO) meddelade dock år 2002 ett beslut av intresse, nämligen om vem som kan tillåtas sätta upp vägmärken på en gata (se Bilaga 3 – Beslut från Justitieombudsmannen). Beslutet fattades utifrån en tidigare version av vägmärkesförordningen än den som gäller nu.

Vid tillfället för JO:s uttalande fanns det inte något lagstöd för att överlämna uppgiften att fatta beslut om vägmärken till enskild. JO menade att befattningen med, det vill säga ansvaret för, vägmärken utgör myndighetsutövning, åtminstone i den utsträckning som därvid bestäms att vägmärken ska sättas upp och var det ska ske. Enligt vår uppfattning fanns det vid tidpunkten inget som hindrade någon enskild från att sätta upp, ta ned och underhålla vägmärkena, så länge den statliga eller kommunala myndigheten fattade beslutet om att så skulle ske. Detta tydliggjordes när den nya vägmärkesförordningen trädde i kraft. Den anger numera att anordningar inte får sättas upp eller tas ned av någon annan än den som anges i 1 kap. 6 § vägmärkesförordningen eller av den som han eller hon anlitar (8 kap. 4 §).

#### 5.4.4 Rätt för enskild att sätta upp vägmärken med mera

Bestämmelsen i 8 kap. 4 § andra stycket vägmärkesförordningen om att någon annan än den som normalt sett ansvarar för åtgärden får sätta upp, ta bort och underhålla anordningar är en nödparagraf. Den gäller om det på grund av en trafikolycka, en skada på vägen eller liknande uppstår förhållanden som kan medföra fara eller hinder för trafiken och det behövs för att tillgodose säkerheten. Bestämmelsen gäller endast i de fall någon åtgärd från den som ska svara för åtgärden enligt 1 kap. 6 § inte kan avvaktas.

Vi har inte kunnat hitta någon utredning som närmare beskriver bakgrunden eller skälen till att ändringen infördes, framförallt inte vilket problem som skulle lösas genom ändringen. Vid workshoppen med branschen fick vi information om att en utbredd tolkning bland aktörer inom olika arbeten som sker på och vid väg är att paragrafen ger vem som helst, inklusive enskilda, rätt att under vissa förhållanden nyttja den. Paragrafen används i praktiken även av dem som professionellt har till uppgift att utföra åtgärder på vägen, såsom vid bärgning eller fordonsservice.

Av förklarliga skäl får inte alltid den som ska svara för åtgärder vetskap om att exempelvis en trafikolycka eller ett fordonshaveri inträffat i direkt anslutning till händelsen. Då har de inte heller möjlighet att direkt fatta beslut om att få vägmärken eller andra anordningar på plats för att kunna vägleda, styra och ge information till trafikanterna.

Möjligheten finns därför för alla och envar att sätta upp, underhålla och ta bort anordningar om det behövs för att tillgodose säkerheten. Det gäller dock endast i de fall man inte kan avvakta den som normalt ansvarar för att åtgärden utförs. Denna bestämmelse ska tolkas mycket restriktivt, särskilt mot bakgrund av att om förvaltningsuppgifter som avser myndighetsutövning överlämnas åt enskilda ska det ske med stöd av lag (12 kap. 4 § regeringsformen). För den enskilde trafikanten kommer det sannolikt i fråga endast vid mycket speciella tillfällen och i absoluta nödfall. Det som i första hand kan komma ifråga för den enskilde är möjligheten att ge tecken eller anvisningar till trafiken. Bestämmelsen är enligt vår bedömning inte tänkt att avse de verksamheter där man i förväg vet om eller har planerat för arbete på väg eller i trafikmiljön.

Vår bedömning är också att möjligheten för någon annan att sätta upp vägmärken och andra anordningar inte gäller de vägmärken som endast får sättas upp efter det att en föreskrift meddelats. Bland dessa kan nämnas till exempel regler om högsta tillåten hastighet, stopplikt, förbud mot trafik med fordon, eller liknande. Sådana regler får endast myndigheter utfärda och märken får endast sättas upp efter det att den särskilda trafikregeln har

meddelats. Varningsmärken och vägvisning är exempel på märken som inte kräver föreskrift för att få sättas upp och därför får användas i dessa fall.

Bärgnings- och servicepersonal är i allmänhet förberedda på att arbeta på och vid väg och de olika situationer som då kan uppstå. De har därför små möjligheter att åberopa 8 kap. 4 §, eftersom de redan i förväg har möjlighet att kontakta väghållaren.

En jämförelse kan göras gentemot andra bestämmelser i andra lagstiftningar och som rör den som utför arbete på eller i anslutning till väg. Gemensamt för dessa arbeten är att vägmärken och andra anordningar sätts upp för att vägleda och styra trafikanterna. Trafikanterna förväntas i sin tur följa dessa märken och anordningar. Det grundläggande regelverket som behöver vara på plats för att någon annan än väghållaren ska få sätta upp eller ta ned vägmärken eller lagstiftningen som gör att arbetet får bedrivas ska inte den enskilde behöva fundera närmare på. Trafikanterna ska kunna utgå från att den som arbetar på vägen oavsett orsak har fått stöd av den myndighet som har hand om vägen att utföra de anvisningar som trafikanterna ska följa. Enligt vår uppfattning är igenkänning av regler, utmärkning och anvisningar en viktig faktor för trafikanternas förståelse för hur de förväntas bete sig då de passerar ett vägarbete, en olycksplats, bärgningsplats eller plats där fordonsservice pågår. Gemensamt för alla dessa verksamheter är att de i de flesta fall utförs på en väg där det finns en ansvarig myndighet som ytterst i de flesta situationer ansvarar för vilka vägmärken och andra anordningar som sätts upp på vägen.

#### 5.4.5 Vägtransportledare

År 2005 infördes en ny yrkeskategori genom lagen (2004:1167) om vägtransportledare. För utredningen har det varit relevant att kort redogöra för skillnaden mellan denna lag och vägmärkesförordningen vad gäller möjligheten för enskilda att utföra uppgifter som innebär myndighetsutövning, såsom att ge anvisningar till trafik eller bestämma vilka vägmärken som ska sättas upp (jämför kapitel 5.4.4).

Vägtransportledare har rätt att under eskortuppdrag ge anvisningar för trafiken (4 § lagen om vägtransportledare) medan det i vägmärkesförordningen däremot inte kan medges att enskilda gör det. Detta sker i stället genom att de gör det på uppdrag av väghållaren eller att rätten följer av annan lagstiftning.

De anvisningar för trafiken som vägtransportledaren får ge står i 4 § förordningen (2004:1169) om vägtransportledare. Bestämmelsen hänvisar till 7 kap. 1 och 2 §§ vägmärkesförordningen. För att ge anvisningar för trafiken får vägtransportledare använda varningsmärke A40 och anordningarna X1–X3. De tecken som kan komma i fråga för en vägtransportledare att visa gentemot trafikanterna är enligt vår uppfattning

tecknen P1–P5. P1–P3 är olika tecken för stopp, P4 betyder kör fram och P5 är tecken för att minska hastigheten. Trafikanter ska lyda de anvisningar som ges av vägtransportledare enligt 2 kap. 3 § trafikförordningen.

Transportstyrelsen anser att ovan nämnda bestämmelser tydligt anger att vägtransportledares bemyndigande att ge anvisningar till trafiken och sätta upp vägmärken är begränsat.

## **5.5 Undantag från vissa trafikregler**

### **5.5.1 Undantag vid utryckning, räddningstjänst med mera**

I 11 kap. trafikförordningen finns flera olika typer av undantag från olika trafikregler, till exempel bestämmelser om högsta tillåten hastighet där undantag finns för brådskande räddningstjänst eller viss sjuktransport. Motsvarande undantag finns även för att använda vägar trots förbud eller inskränkning att trafikera vägen, området eller leden. Undantagen gäller motsvarande yrkeskategorier och i andra jämförliga trängande fall.

#### **Utryckningsfordon**

Utryckningsfordon är enligt förordningen (2001:651) om vägtrafikdefinitioner fordon som i vägtrafikregistret är upptagna som utryckningsfordon. De flesta fordon som kan komma i fråga för att upptas som utryckningsfordon är fordon som tillhör polis, räddningstjänst och ambulanssjukvård.

Förare av utryckningsfordon har i trängande fall enligt 11 kap. 11 § trafikförordningen ett generellt undantag från att följa föreskrifter som inte gäller särskilt för föraren. Undantagen gäller endast om särskild försiktighet iakttas. Föraren får i trängande fall också kräva fri väg för fordonet genom att ge signal med föreskrivna larmanordningar. Föraren är trots signalerna skyldig att ta hänsyn till andras säkerhet (11 kap. 12 §). Larmanordningen på ett utryckningsfordon får vara tänd när det är uppställt på en olyckplats eller annan plats för förrättning om det behövs för att varna för hinder eller fara. Det framgår av Transportstyrelsens föreskrifter (TSFS 2009:83) om användning av varningsanordningar. Genom bestämmelsen kan larmanordningens signal, som i normalfallet betyder att föraren av fordonet kräver fri väg, även få användas när utryckningsfordonet står uppställt.

#### **Räddningstjänst**

Räddningstjänsten har i stort sett obegränsade möjligheter att se till att en räddningsinsats är säkrad från övriga trafikanter, exempelvis genom att spärra av och utrymma platsen, spärra av vägen med fordon eller utföra hastighetsdämpande åtgärder. Mandatet anges i lagen om skydd mot olyckor, vilken beskrivs mer ingående i kapitel 5.6. Räddningstjänsten kan

med ytterligare stöd i trafikförordningen och vägmärkesförordningen därutöver ge anvisningar till trafiken genom tecken av vakt och sätta upp vägmärken, signaler och andra anordningar. De får däremot inte sätta upp sådana vägmärken som kräver föreskrifter. Som vi tidigare redogjort för är det, beroende på situation, polisen eller vägghållaren som meddelar de föreskrifter som ska märkas ut med avsedda vägmärken.

Förare av utryckningsfordon har som tidigare nämnts möjlighet att bryta mot trafikregler. Det innebär till exempel att föraren får göra en bedömning och bestämma hur fordonet ska placeras på olycksplatsen för att fullgöra arbetsuppgiften och skydda sig själv och andra.

### **Utmärkning med vägmärken och andra anordningar**

Personal som är först på en olycksplats eller liknande och som har vägmärken eller andra anordningar med sig får, precis som en enskild förare, sätta upp vägmärken och andra anordningar enligt 8 kap. 4 § vägmärkesförordningen. Detta gäller dock inte sådana märken som kräver att föreskrifter har meddelats enligt 10 kap. 14 § samma förordning. Vägmärken och andra anordningar ska sättas upp enligt reglerna i vägmärkesförordningen eller föreskrifter som har meddelats med stöd av den. Rätten för någon annan att sätta upp vägmärken gäller dessutom endast om en åtgärd från den som ska svara för den inte kan avvaktas.

#### **5.5.2 Undantag vid vägarbete, bärgning med mera**

Vid exempelvis vägarbeten, bärgning och liknande arbeten får förare föra fordonet mot flera trafikregler, bryta mot vissa parkeringsbestämmelser, använda vägar trots föreskrifter om förbud med mera. Vi bedömer att liknande arbete till exempel är akuta fordonsreparationer eller byte av punkterade däck som utförs av företag. Undantagen gäller enbart om omständigheterna kräver det och särskild försiktighet visas. Dessa undantag regleras i 12 kap. trafikförordningen. De är generellt skrivna och innefattar färd till och från arbetet i den omfattning som krävs, rörligt arbete samt arbete på själva arbetsplatsen i den omfattning som krävs. I övrigt gäller trafikreglerna.

Enligt trafikförordningen är det polisen som vid behov meddelar föreskrifter vid trafikolyckor, se kapitel 5.5.1. Under andra förhållanden som kan medföra fara eller hinder för trafiken än trafikolyckor är det den myndighet som har hand om väg- eller gatuhållningen inom området som får meddela föreskrifterna. Myndigheten ansvarar också för uppsättning, underhåll och borttagning av dessa vägmärken men även andra vägmärken och andra anordningar. Det är också den myndigheten eller den som myndigheten har anlitat som vid behov sätter ut vakt.



Når personal som utför bårkning eller fordonsservice avslutar insatsen finns inga särskilda författningsbeståmmelser i trafikförordningen eller vägmårkesförordningen som reglerar hur insatsen ska avslutas. De generella trafikreglerna och de eventuella föreskrifter som meddelats med hänsyn till insatsen gäller för bårkning och annat liknande arbete. Utöver det kan det ha meddelats föreskrifter eller andra undantag från trafikregler som då kan röra bårknings- eller servicepersonalen ån de som återfinns i 12 kap. trafikförordningen. Med hänsyn till generella hänsynsregler i trafikförordningen och bestämmelserna i vägmårkesförordningen ska bårknings- eller servicepersonalen eller andra berörda personer som satt upp vägmårken eller andra anordningar eller annat se till att de avlägsnas från platsen och om det inte går uppmårksamma andra på förhållandet genom utmårkning eller dylikt tills faran eller olågenheten kan undanröjas (2 kap. 10 § trafikförordningen och 8 kap. 4 § vägmårkesförordningen).

Når vägarbetare avslutar sin insats finns det inte heller några särskilda författningsbeståmmelser i trafikförordningen eller vägmårkesförordningen som reglerar hur insatsen ska avslutas. I normalfallet är förfarandet reglerat i avtal mellan entreprenören och väghållningsmyndigheten.

### **Utmårkning med vägmårken och andra anordningar**

Vågmårken och andra anordningar får endast sättas upp, underhållas eller tas ned av den som enligt 1 kap. 6 § vägmårkesförordningen ansvarar för uppgiften. Det gäller åven vågmårken som sätts upp på stillastående fordon såväl som på fordon i rörelse. Den som är ansvarig för uppgiften får anlita någon annan för att utföra uppgiften. Till exempel anlitar Trafikverkets regioner och flera kommuner entreprenörer. Sålva ansvaret för åtgården gentemot det allmänna eller den enskilde trafikanten kan inte överlåtas. Vågmårken och andra anordningar som bårkningspersonal eller servicepersonal satt upp ska de också ta bort.

Vid ett planerat arbete ska väghållningsmyndigheten sedan tidigare eller i samband med etableringen ha fattat beslut om utmårkning och eventuellt ha anlitat någon att sätta upp, underhålla och ta ned vågmårken och andra anordningar eller sätta ut en vakt. Det finns inget som hindrar väghållningsmyndigheten från att själavständigt välja vem som ska verkställa utmårkningen.

## **5.6 Rådningstjänstens befogenheter vid olyckor**

Lagen om skydd mot olyckor reglerar bland annat rådningstjänstens befogenheter att vidta åtgårder för att hindra och begrånsa effekterna av olyckor. För att förhindra skador på liv, hälsa eller egendom får rådningstjänsten vidta långtgående åtgårder, så kallade ingrepp i annans rätt (6 kap. 2 §). Rådningstjänsten får exempelvis spärra av eller utrymma

områden, vilket kan vara aktuellt vid exempelvis trafikolyckor. Det innebär således rättigheter som sträcker sig än längre än de undantag från trafikreglerna som gäller för räddningstjänsten.

De befogenheter räddningstjänsten har gäller så länge en räddningsinsats pågår. Räddningsinsatsen avslutas när räddningsledaren beslutar om det. I samband med efterföljande åtgärder ska polisen lämna den hjälp som behövs (3 kap. 9 §). Efter att insatsen avslutats har räddningstjänsten alltså inte befogenhet att exempelvis hålla en väg avstängd. Det mandatet har i stället väghållaren och polisen.

## 5.7 Arbetsmiljöreglering

Regleringen kring arbetsmiljöfrågor finns i huvudsak i arbetsmiljölagen, arbetsmiljöförordningen (1977:1166) och i Arbetsmiljöverkets föreskrifter. En stor del av reglerna gäller samtliga arbetsgivare, vilket gör dem tillämpliga för verksamheter som bedriver arbete på och vid väg.

Enligt arbetsmiljölagen ska arbetsgivaren vidta alla åtgärder som behövs för att förebygga att arbetstagare utsätts för ohälsa och olycksfall (3 kap. 2 §). Även andra än arbetsgivare, exempelvis byggherrar, kan ha skyldigheter enligt 3 och 5 kap. Såväl arbetsgivaren som arbetstagarna är skyldiga att samverka för att uppnå en god arbetsmiljö (3 kap. 1a §).

### 5.7.1 Arbetsgivaren ska bedriva ett systematiskt arbetsmiljöarbete

Alla arbetsgivare ska bedriva ett systematiskt arbetsmiljöarbete i enlighet med Arbetsmiljöverkets föreskrifter (AFS 2001:1) om systematiskt arbetsmiljöarbete. De centrala delarna i det systematiska arbetsmiljöarbetet är

- undersökning av verksamheten
- bedömning av de risker som synliggjorts
- åtgärder för att minska riskerna
- kontrollera att åtgärderna har bidragit till en förbättrad arbetsmiljö.

Arbetsgivare ska ha en arbetsmiljöpolicy, vilket framgår av 5 § nämnda föreskrifter. Den ska beskriva hur arbetsförhållandena ska vara för att olycksfall och ohälsa i arbetet ska förebyggas och hur en god arbetsmiljö uppnås. Trafiken är en överhängande arbetsmiljörisk för den som arbetar på och vid väg. När arbete på och vid väg förekommer i verksamheten bör arbetsmiljöpolicyn ta upp de risker trafiken innebär och hur de hanteras. Det kan ske genom att en särskild trafiksäkerhetspolicy tas fram, alternativt att en sådan är del av företagets arbetsmiljöpolicy.

### 5.7.2 Arbetsmiljöregler för byggnads- och anläggningsarbete på och vid väg

För anläggningsarbete vid väg gäller Arbetsmiljöverkets föreskrifter (AFS 1999:3) om byggnads- och anläggningsarbete. 81–86 §§ styr hur arbetstagare som utför anläggningsarbete ska skyddas från riskerna med passerande fordonstrafik. Föreskrifterna riktar sig till alla som har ansvar för byggnads- och anläggningsarbete, även byggherrar, i planerings- och utförandefasen.

Risker som beror på fordonstrafik ska förebyggas genom att arbetet planeras, ordnas och bedrivs så att betryggande säkerhet uppnås (81 §). De åtgärder som i första hand ska övervägas är, i prioriteringsordning:

- a) Trafiken leds om så att arbetet inte berörs.
- b) Trafiken leds om så att fordonen passerar på betryggande avstånd.
- c) Trafiken skiljs från arbetsplatsen med trafikordningar. I den utsträckning som behövs ska det dessutom finnas skyddsanordningar som effektivt hindrar eller avleder trafiken från att komma in på arbetsplatsen.

Man ska även överväga att sänka hastigheten förbi arbetsplatsen och dirigera förbi trafiken med trafiksignaler eller signalvakt. De åtgärderna kan också kombineras med varandra eller med åtgärder enligt b) och c). Eventuella trafikordningar och skyddsanordningar ska vara placerade samt belastade eller förankrade så att de normalt inte kan kastas in på arbetsplatsen av passerande fordon.

Trafik ska alltså i första hand ledas om så att arbetet inte berörs över huvud taget. I andra hand ska trafiken ledas om på betryggande avstånd och i tredje hand skiljas från arbetsplatsen med trafikordningar. Att leda trafik förbi ett vägarbete på nära avstånd får således inte göras utan att möjligheterna att leda om trafiken utretts. Detsamma gäller begränsning av hastighet och anvisningar för trafiken. När det gäller hastighetsbegränsningar och åtgärder enligt vägmärkesförordningen är det myndighetsuppgifter som ansvariga myndigheter beslutar om.

### 5.7.3 Rekommendationer om hastigheter och buffertzoner vid vägarbeten

Det finns inga föreskrifter eller allmänna råd om lämpligt skydd relaterat till den högsta tillåtna hastigheten på vägen förbi en arbetsplats.

Arbetsmiljöverket tog 2004 fram en intern vägledningpromemoria för att myndighetens inspektörer skulle ställa samma krav över hela landet vad gäller passerande fordonstrafik vid byggnads- och anläggningsarbeten.

Vägverket och Arbetsmiljöverket tog senare också fram en

informationsfolder (Vägverket 2010) inom ramen för ett samarbete med syfte att minska antalet olyckor vid vägarbeten. Informationen i foldern återger, i delar, det som framkommer i vägledningpromemorian.

I korthet anger foldern att lösningar för att reducera hastigheten eller skilja trafiken från arbetsplatsen med trafikordningar ska användas där det inte går att leda om passerande trafik eller att leda den på betryggande avstånd. Vidare förordar foldern att den verkliga maximala hastighet som den passerande trafiken får ha vid långsgående skydd ska vara följande:

- 30 km/h då personer som arbetar på och vid väg uppehåller sig oskyddat mindre än 2,5 meter från trafiken
- 50 km/h då personer som arbetar på och vid väg uppehåller sig oskyddat mer än 2,5 meter från trafiken
- 70 km/h då det finns en långsgående barriär med godkänt utförande och godkänd längd som avskiljande anordning mellan trafiken och dem som arbetar på och vid väg.

De avstånd och skyddsanordningar som anges för långsgående skydd tillämpas enligt vår förståelse i samband med arbeten på vägar som Trafikverket ansvarar för. Vi har inte motsvarande kännedom om i vilken mån kommuner tillämpar rekommendationerna. Eftersom foldern inte utgör föreskrifter, är innehållet inte bindande. Inte heller utgör foldern allmänna råd.

Foldern tar även upp tvärgående skyddsanordningar och anger att sådana ska vara energiupptagande och följas av en buffertzon. Buffertzonen förklaras som en helt fri sträcka mellan tungt skydd och den plats där verksamhet pågår. På denna sträcka får inte personal, maskiner, utplag eller annat finnas. Buffertzonens längd anges kunna beräknas genom att man tar talet för vägsträckans ordinarie högsta tillåtna hastighet, dividerar detta med två och lägger till tio. Det talet som man då får är lika med buffertzonens längd i meter.

## 6 Författningsförslag

Transportstyrelsen föreslår ändringar i trafikförordningen som följd av vårt regeringsuppdrag för att förtydliga reglerna kring hänsynstagande till personer som arbetar på och vid väg.

### 6.1 Förslag till förordning om ändring i trafikförordningen (1998:1276)

Härigenom föreskrivs att 3 kap. 15 § trafikförordningen (1998:1276) ska ha följande lydelse.

<i>Nuvarande lydelse</i>	<i>Föreslagen lydelse</i>
<b>3 kap.</b> <b>15 §</b>	
<p>Utöver andra fall som anges särskilt skall förare hålla en med hänsyn till omständigheterna tillräckligt låg hastighet</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. inom tätbebyggt område,</li> <li>2. när sikten är nedsatt på grund av ljus- eller väderleksförhållandena,</li> <li>3. vid övergångsställen eller andra platser där gående korsar vägen,</li> <li>4. där korsande fordonstrafik kan förekomma,</li> <li>5. i skarpa kurvor,</li> <li>6. vid backkrön och andra ställen där sikten är skymd,</li> <li>7. vid risk för bländning,</li> <li>8. vid möte med andra fordon på smala vägar,</li> <li>9. vid halt väglag,</li> <li>10. när fordonet närmar sig en spårvagn, en buss eller en skolskjuts som stannats för passagerarnas på- eller avstigning,</li> <li>11. när fordonet närmar sig barn som uppehåller sig på eller bredvid vägen,</li> <li>12. när fordonet närmar sig kreatur på vägen,</li> <li>13. där vägarbete pågår,</li> </ol>	<p>Utöver andra fall som anges särskilt skall förare hålla en med hänsyn till omständigheterna tillräckligt låg hastighet</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. inom tätbebyggt område,</li> <li>2. när sikten är nedsatt på grund av ljus- eller väderleksförhållandena,</li> <li>3. vid övergångsställen eller andra platser där gående korsar vägen,</li> <li>4. där korsande fordonstrafik kan förekomma,</li> <li>5. i skarpa kurvor,</li> <li>6. vid backkrön och andra ställen där sikten är skymd,</li> <li>7. vid risk för bländning,</li> <li>8. vid möte med andra fordon på smala vägar,</li> <li>9. vid halt väglag,</li> <li>10. när fordonet närmar sig en spårvagn, en buss eller en skolskjuts som stannats för passagerarnas på- eller avstigning,</li> <li>11. när fordonet närmar sig barn som uppehåller sig på eller bredvid vägen,</li> <li>12. när fordonet närmar sig kreatur på vägen,</li> <li>13. där vägarbete, <i>bärningsarbete eller liknande arbete</i> pågår,</li> </ol>

14. förbi en olycksplats, samt 15. vid smutsigt väglag där det finns risk för att någon annan trafikant utsätts för smutsstänk.	14. förbi en <i>plats för olycka eller sjukdomsfall</i> , samt 15. vid smutsigt väglag där det finns risk för att någon annan trafikant utsätts för smutsstänk.
--	--

## 6.2 Författningskommentar

### 3 kap. 15 §

I uppräknningen över situationer när fordonsförare är skyldiga att hålla en tillräckligt låg hastighet i 3 kap. 15 § har det gjorts tillägg i punkterna 14 och 15.

I 13 punkten har det lagts till att skyldighet att anpassa hastigheten även gäller vid bärgningsarbete och liknande arbete. Med liknande arbete avses i första hand akuta fordonsreparationer av bärgare eller vägassistans som kan medföra att ett fordon inte behöver bärgas från platsen. Syftet med bestämmelsen är att tydliggöra trafikanternas skyldighet att visa hänsyn i samband med att bärgning och liknande verksamhet sker på väg.

I 14 punkten har det lagts till att skyldigheten att anpassa hastigheten också gäller där det inte skett en trafikolycka, men inträffat sjukdomsfall där föraren exempelvis kunnat stanna fordonet på ett kontrollerat sätt. Ändringen är föranledd av att det behöver tydliggöras att ambulanspersonal behöver arbeta på väg också vid sjukdomsfall då lagen om skydd mot olyckor inte är tillämplig. Bestämmelsen syftar till att trafikanterna ska visa hänsyn i fall då ambulans befinner sig på en plats utan stöd av polis eller räddningstjänst.

### 6.3 Sammanfattning av konsekvensutredning

De föreslagna ändringarna i trafikförordningen har konsekvensutredts.<sup>22</sup> I korthet bedömer vi att det blir tydligare för trafikanterna vad som gäller när de passerar någon av de situationer som anges. Det i sin tur bedöms få positiva effekter för säkerheten för personer som arbetar på och vid väg. Förslagen leder inte till ökade kostnader eller ökad administration för någon part. Ändringarna kan få positiv effekt på det transportpolitiska hänsynsmålet i form av att risken för olyckor vid arbete på väg minskar. Samtidigt bedömer vi att ändringarna inte får någon påverkan på tillgänglighetsmålet. Sammantaget bedömer vi att ändringarna leder till positiva effekter för den transportpolitiska måluppfyllelsen. Ändringarna kan även bidra till steg i riktning mot att nå såväl nollvisionen om trafiksäkerhet som nollvisionen rörande dödsolyckor vid arbetsplatser.

<sup>22</sup> Se Bilaga 1 – Konsekvensutredning.

## 7 Förslag som kommit in till utredningen

I samband med genomförandet av uppdraget har det inkommit en mängd förslag kring potentiella åtgärder för att öka säkerheten för personal som arbetar på och vid väg. För att kunna hantera alla förslag som kommit in har vi grupperat dem under ett antal olika rubriker. Detta möjliggör även att bemöta likartade förslag samlat. Vi har inte haft möjlighet att redogöra för alla inkomna förslag och har därför valt att lyfta fram ett urval som vi ansett vara särskilt relevanta. I detta kapitel beskrivs hur vi bedömt och tagit omhand förslagen alternativt varför vi inte gått vidare med dem.

### 7.1 Attityder, beteenden och övervakning

Vi har fått in några förslag som handlar om trafikanters beteenden och attityder när de passerar områden där arbete på och vid väg pågår. Förslagen har i huvudsak rört följande:

- attityder och beteenden bland trafikanter gällande hastighet och hänsyn
- attityder kring fotografering vid olycksplatser eller sjukvårdsinsatser
- utökad hastighetsövervakning vid olycksplatser och vägarbeten
- markant höjda bötesbelopp vid hastighetsöverträdelser vid vägarbeten.

De främsta problemen som personer som arbetar på och vid väg upplever är att trafikanter kör för fort eller för nära arbetsplatsen. Detta sammantaget indikerar att trafikanterna inte visar tillräcklig hänsyn i samband med att de passerar oskyddad personal på och vid väg. Bättre regelefterlevnad i dessa delar är eftersträvänsvärt.

Under utredningens gång har vi identifierat att bärgare, servicepersonal och ambulanspersonal i dagsläget har ett svagt rättsligt skydd i samband med att de utför arbete på och vid väg. Trafikanter förväntas förvisso alltid hålla en med hänsyn till omständigheterna tillräckligt låg hastighet, men det finns redan idag vissa situationer som är särskilt utpekade. Därför föreslår vi att det införs en skyldighet för trafikanter att hålla en med hänsyn till omständigheterna tillräckligt låg hastighet när denna typ av arbeten passeras (se kapitel 6).

I övrigt är vår bedömning att nödvändiga regelverk och riktlinjer i huvudsak finns på plats för att åstadkomma en god arbetsmiljö och minimera risken för olyckor. Däremot ser vi brister i efterlevnaden av dessa regelverk från såväl trafikanter som personal som arbetar på och vid väg. Personalen upplever att trafikanterna – via medvetna felhandlingar – inte visar hänsyn

när de exempelvis passerar ett vägarbete. Detta gäller enligt branschen även när vägarbetet utformats enligt gällande bestämmelser och riktlinjer. Det får personalen att lägga mindre tid på att utforma arbetsplatsen och vägledningen på ett korrekt sätt. Det ökar i sin tur risken för omedvetna felhandlingar från trafikanternas sida, vilket ökar den totala risknivån. Det är därför av största vikt att regler och riktlinjer kring varna, vägleda och värna följs.

Vad gäller attityder kring fotografering kan vi konstatera att det sedan 2018 är förbjudet att sprida integritetskänsliga bilder, till exempel från olycksplatser. Förbudet kom till genom införandet av 4 kap. 6 c § brottsbalken, där brottet olaga integritetsintrång fördes in. Bestämmelsen innebär att det är förbjudet att sprida känsliga bilder från en olycksplats på exempelvis sociala medier. Att fotografera vid olycksplatsen är däremot inte förbjudet. Spridningen behöver vara ägnad att medföra allvarlig skada för den person som bilden eller uppgiften rör (prop. 2016/17:222). Vi bedömer att detta dock inte ryms inom detta uppdrag, samtidigt som detta är en lagstiftning som ligger utanför Transportstyrelsens verksamhetsområde. Vi har därför valt att inte utreda saken vidare.

Det har även framförts önskemål om att utöka övervakningen vid olycksplatser och vägarbeten med hjälp av flyttbara trafiksäkerhetskameror, ATK. Nödvändiga regelverk för att utföra sådan övervakning finns på plats, och därför är någon regeländring inte aktuell. Det som begränsar användandet är att antalet existerande kameror är litet. Till exempel finns det i polisregion Stockholm endast två kameror tillgängliga. I samtal vi haft med Polismyndigheten har det även tydliggjorts att det dessutom saknas personal som kan prioritera att bemanna kamerorna om fler skulle införskaffas. Huruvida denna arbetsuppgift borde prioriteras högre bedömer vi är en fråga för polisen, så vi lämnar inte några förslag kring detta.

Slutligen har det även förts fram önskemål om att bötesbeloppen i samband med hastighetsöverträdelser vid vägarbeten ska höjas kraftigt. Motivet till förslaget är att det anses krävas klart högre belopp än i dag för att motivera trafikanter att hålla rätt hastighet. Detta då trafikanterna idag upplever att belöningen i form av att komma fram snabbare väger över risken för att åka fast och det straff som det skulle medföra. Att höja bötesbeloppen i samband med hastighetsöverträdelser vid vägarbeten är dock en fråga som inte kan hanteras isolerat utan måste ställas i relation till bötesbelopp för andra trafikbrott.<sup>23</sup> Om det förslaget ska utredas behöver det vara del av en större, generell översyn av bötesbelopp i samband med hastighetsöverträdelser och

---

<sup>23</sup> Se Riksåklagarens föreskrifter (1999:178) om ordningsbot för vissa brott som innehåller bestämmelser om storlek på ordningsbot för olika trafikbrott då penningböter är påföljden.



andra trafikbrott generellt. Ska beloppen kunna höjas utöver nuvarande maxbelopp<sup>24</sup> behöver bestämmelserna i brottsbalken om penningbot och dagsbot ändras. Av dessa skäl har förslaget inte utretts vidare.

## 7.2 Regelverk

### 7.2.1 Regler med koppling till Transportstyrelsens verksamhetsområde

Det har kommit in ett flertal önskemål om att Transportstyrelsen borde ha ett större ansvar för regelverk, tillsyn och kontroller kopplat till arbete på och vid väg. Särskilt har önskemålen rört planerade vägarbeten. Bland förslag som lyfts kan följande nämnas:

- Krav bör ställas på utbildning och kompetens på ett liknande sätt som på järnvägsområdet.
- Transportstyrelsen borde ta över kontrollverksamheten, eller i alla fall kravställa hur den ska göras.
- Transportstyrelsen bör vara den myndighet som ställer krav på säkerhetsanordningar samt insyns- och bullerskydd.

Vad gäller jämförelsen med järnvägssidan är de krav som ställs på infrastrukturförvaltare i hög grad funktionella. Transportstyrelsen granskar innehållet i infrastrukturförvaltarnas säkerhetsstyrningssystem utifrån gällande regler. Tillståndshavaren ska utforma sitt eget säkerhetsstyrningssystem utifrån den egna verksamheten och riskerna i den. Styrande rutiner för utbildning och kompetens är områden som ska ingå i säkerhetsstyrningssystemet. Det ställs således inga detaljerade krav på exempelvis vilka utbildningar en person ska ha gått för att få arbeta med järnvägsunderhåll. Vi ser inte tillräckliga vinster med att bygga upp ett liknande regelverk för underhåll av vägar som motsvarande för järnväg, eftersom förutsättningarna för de olika verksamheterna skiljer sig åt på centrala punkter. Vidare bedömer vi att ändringarna i vägsäkerhetsdirektivet, vilka beskrivs i kapitel 5.2.1, kommer att innebära ett utökat ansvar för tillsyn för Transportstyrelsen. Därför har vi valt att inte gå vidare med detta förslag.

Inom ramen för uppdraget har vi fört en dialog med Trafikverket om kontrollverksamheten vid vägarbeten, vilken beskrivs i kapitel 4.4. Vår bedömning utifrån den dialog vi haft är att vi inte ser några uppenbara fördelar med att ansvaret för att genomföra denna typ av kontroller skulle ligga på Transportstyrelsen. Vidare har vi kunnat konstatera att brister i

---

<sup>24</sup> Maxbeloppet för penningböter är 4 000 kronor eller när påföljden avser flera brott, 10 000 kronor (25 kap. 3 och 6 §§ brottsbalken).

kontrollerna har uppmärksammats av Trafikverkets internrevision och hanterats av myndigheten. Trafikverkets interna processer har således visat sig kunna uppmärksamma brister i utförandet av kontrollerna. Vi har av dessa skäl valt att inte gå vidare med det förslaget.

Transportstyrelsen har i dag ett bemyndigande i 10 kap. 6 § plan- och byggförordningen (2011:338) som ger oss möjlighet att föreskriva om skyddsanordningar vid nybyggen, ombyggnad och annan ändring av vägar och banor. Mandatet medger dock inte att vi föreskriver om krav på temporära skyddsanordningar, exempelvis TMA. En eventuell ändring av denna begränsning i förordningen anser vi inte kan utredas inom ramen för detta uppdrag.

### 7.2.2 Regler med koppling till Arbetsmiljöverkets verksamhetsområde

Ett par av de förslag som kommit in till utredningen rör Arbetsmiljöverkets regler och verksamhetsområde:

- Förtydliga vilka Arbetsmiljöverkets regler riktar sig till.
- Rekommendationerna kring högsta verkliga hastighet förbi vägarbeten behöver formaliseras.

Inom ramen för detta uppdrag har vi gjort en översyn av vilka av Arbetsmiljöverkets regler som riktar sig till yrkeskategorier som berörs av detta uppdrag. Vår bedömning är att reglerna på en generell nivå är tydliga och att det även är tydligt vilka som berörs av dem. Dessutom finns särskilda regler som gäller vid bygg- och anläggningsarbeten. Arbetsmiljöverket har i år presenterat ett förslag till ny struktur för sina regler. Förslaget är ute på remiss till slutet av december 2020. Denna omstrukturering kan leda till att regelverken förtydligas.

I kapitel 5 har vi redogjort för de interna riktlinjer för hastigheter för passerande fordonstrafik vid vägarbeten som Arbetsmiljöverket tagit fram. Riktlinjerna har i viss mån blivit normerande eftersom de används av Trafikverket i samband med vägarbeten på det statliga vägnätet. Men det finns inget krav på att följa dem – de utgör inte föreskrifter eller allmänna råd. Transportstyrelsens bedömning är att det torde finnas klara fördelar med att det finns regler som ger vägghållningsmyndigheterna ledning och styrning i fråga om hastighetsgränser som bör gälla vid vägarbete eller liknande arbete. Det saknas dock idag ett bemyndigande att meddela föreskrifter om vilka värden som får användas i föreskrifter om begränsning till lägre hastighet än som annars gäller enligt 10 kap. 14 § trafikförordningen och riktlinjer för hur dessa bör användas. Det är då

naturligt att Transportstyrelsen, som är central förvaltningsmyndighet i fråga om trafik på väg, svarar för denna reglering.

### 7.2.3 Regler för bärgare och fordonsservice

Ett par förslag som rör bärgnings- och servicetjänster har kommit in:

- Bärgare bör omfattas av kraven på yrkeskompetensbevis.
- Kraven på hänsyn från passerande fordonstrafik bör även omfatta fordonsservice och bärgningsarbeten.

Yrkesförarkompetensbevis regleras i lagen (2007:1157) om yrkesförarkompetens, förordningen (2007:1470) om yrkesförarkompetens och i föreskrifter meddelade med stöd av förordningen. Det finns i dessa regleringar inga undantag för bärgare, utan de omfattas av kraven på yrkeskompetensbevis. Däremot behöver företag som enbart ägnar sig åt bärgning inte ha något yrkestrafiktillstånd, eftersom de är undantagna från kravet på att inneha tillstånd i enlighet med 1 kap. 2 § 5 yrkestrafikförordningen (2012:237). Många företag som bedriver bärgningsverksamhet ägnar sig dock även åt vissa andra typer av transporter som kräver yrkestrafiktillstånd, och av den orsaken har företagen ändå dessa tillstånd.

Under utredningens gång har vi identifierat att exempelvis bärgare och servicepersonal i dagsläget har ett svagt rättsligt skydd i samband med att de utför arbete på väg. Därför föreslår vi att det i trafikförordningen förtydligas att trafikanterna har en skyldighet att hålla en med hänsyn till omständigheterna tillräckligt låg hastighet när dessa grupper passeras (se kapitel 6).

### 7.2.4 Regler för räddningstjänst

Vi har även fått ett antal förslag som rör regler för räddningstjänst. Förslagen har dels kommit från räddningstjänsterna själva, dels har andra organisationer kommit med inspel. Bland förslagen återfinns tankar om att

- införa ändringar i trafikförordningen om tillåtelse för räddningstjänsten att stänga av trafik vid olycksplatser
- genomföra en regeländring som tillåter räddningstjänsten att ge anvisningar för trafiken
- ändra i lagen om skydd mot olyckor som gör att räddningstjänsten kan åka ut vid olyckor för att skydda ambulans med buffertzona, även när det inte rör sig om en räddningsinsats.

Räddningstjänsten omfattas av lagen om skydd mot olyckor. I 6 kap. 2 § ges räddningstjänsten ett långtgående mandat att vidta de åtgärder som är nödvändiga för att hindra fara för liv, hälsa, egendom eller skada på miljön. Bland det man är berättigad att göra ingår att spärra av eller utrymma områden, det vill säga hindra att personer befinner sig inom vissa områden. Detta innefattar rätt att stänga av vägar i samband med räddningsinsatser i den mån det behövs.

Till utredningen har det framförts att ett bekymmer för räddningstjänsten är att de ibland finns kvar på till exempel en olyckplats även efter att den faktiska räddningsinsatsen har avslutats. Då kan de inte längre återropa lagen om skydd mot olyckor, eftersom de befogenheter räddningstjänsten ges där enbart är tillämpliga så länge räddningsinsatsen pågår. En vanlig anledning till att räddningstjänsten finns kvar vid en olycka även efter att räddningsinsatsen är avslutad är att de ska ombesörja restvärdesräddning. Det är något man gör på uppdrag av väghållaren och som räddningstjänsten har avtal med Trafikverket om att sköta på de statliga vägarna. Det innebär att räddningstjänsten vid restvärdesräddning agerar som väghållarens entreprenör och därigenom exempelvis kan leda om trafik i enlighet med 8 kap. 4 § första stycket vägmärkesförordningen. Någon uttrycklig rätt för räddningstjänsten att ge anvisningar för trafiken finns dock inte. Det är primärt en polisiär uppgift (2 kap. 3 § första stycket trafikförordningen) och vi bedömer inte att det är lämpligt att också räddningstjänsten ges mandat att utföra sådana uppgifter.

Från räddningstjänsten har det även förts fram önskemål om ändringar i lagen om skydd mot olyckor för att ge uttryckligt författningsstöd för räddningstjänsten att rycka ut för att skydda ambulanser i samband med händelser som inte utgör olyckor. Det kan till exempel röra sig om en trafikant som drabbats av sjukdom men lyckats stanna fordonet under kontrollerade former. Redan i dag bistår räddningstjänsten ofta ambulanspersonal vid ärenden av denna typ, men det ingår inte i räddningstjänstens uttryckliga uppgifter. Vi har inte fått till oss i utredningen att det inte skulle vara tillåtet för räddningstjänsten att stötta ambulanspersonal i denna typ av ärenden. Vi vill även poängtera att räddningstjänstens fordon inte är utformade för att utgöra fysiska skydd och inte ska ses som alternativ till exempelvis TMA-fordon. Några åtgärder föreslås inte med anledning av önskemålen.

### 7.3 Vägmärken, utformning och anordningar

Ett antal förslag rör på olika sätt vägmärken, utformning och andra anordningar. Förslagen i dessa delar är förhållandevis konkreta och inbegriper följande:

- Öka användningen av omledningsvägar

- Avskaffa vägmärket F26, *körfält avstängt* och använd i stället B6 *väjningsplikt mot mötande trafik* och B7 *mötande trafik har väjningsplikt*
- Avskaffa möjligheten att enbart använda röd flagga för att signalera stopp vid trafikdirigering.

Vad gäller omledningsvägar i samband med vägarbeten finns bestämmelser i 81 § Arbetsmiljöverkets föreskrifter om byggnads- och anläggningsarbete, vilka har beskrivits i kapitel 5.7. Av dessa framgår att omledning ska vara förstahandsalternativet. Transportstyrelsens bedömning är att regelverket som finns på plats är tillräckligt för att kunna uppnå en god arbetsmiljö under förutsättning att de olika alternativens angivna ordning följs.

Vägmärket F26, *körfält avstängt*, anger att ett körfält är tillfälligt avstängt och att inget annat körfält i färdriktningen kan användas, vilket framgår av 2 kap. 17 § vägmärkesförordningen. Märket ska användas vid tillfälliga avstängningar, till exempel vid vägarbeten. Det kan även i viss mån anpassas utifrån förutsättningarna på platsen. Märket är ett lokaliseringsmärke för vägvisning och sätts upp utan att föreskrifter behöver meddelas. Märkena B6, *väjningsplikt mot mötande trafik*, och B7, *mötande trafik har väjningsplikt*, är väjningspliktsmärken och sådana märken kräver att föreskrifter meddelas för att de ska få sättas upp. Transportstyrelsen har dock föreskrivit om att märkena B6 och B7 i de flesta fall inte kräver att föreskrifter meddelas. Det är bra att känna till de olika förutsättningarna som gäller för att få sätta upp respektive märke och att ovanstående märken är exempel på sådana som kan användas för att styra och leda trafiken, bland annat vid vägarbeten. Vaghållaren bestämmer vilka vägmärken som ska sättas upp med hänsyn till lämplighet och situation. Vår bedömning är att märket F26 fyller en funktion och att det därför vore olämpligt att ta bort det från vägmärkesförordningen.

Att använda röd flagga för att ange stopp i samband med anvisningar för trafiken är ett av flera olika alternativ som en entreprenör kan använda sig av. Bland övriga alternativ finns trafiksignal och lotsning. Befintliga regler hindrar således inte en entreprenör från att använda en annan metod än röd flagga för att trafik ska kunna passera på ett säkert sätt. Bland de olyckor som involverat flaggvakter, vilka är förhållandevis många, har vi inte kunnat utläsa att just flaggan skulle vara bekymret. Flaggvakternas utsatta position bedömer vi är en större risk. Från branschens sida har det förts fram att exempelvis utländska förare har svårt att förstå innebörden av röd flagga. Detta har vi dock inte hittat belägg för. Vi har inte heller kunnat belägga att de skulle förstå den röda flaggan sämre än andra anordningar. Således ser vi inte att det är motiverat att avskaffa möjligheten att använda röd flagga för att signalera stopp. Däremot är det viktigt att entreprenören vid varje tillfälle

bedömer hur trafiken lämpligen ska vägledas och anvisas förbi ett vägarbete.

## 8 Diskussion

Uppdraget som regeringen gav Transportstyrelsen gick ut på att utreda säkerheten för personal som utför arbete på och vid väg. Vi skulle analysera möjliga åtgärder för att förbättra såväl trafiksäkerheten som arbetsmiljön vid planerade och oplanerade arbeten i vägtrafiken och vid behov lämna författningsförslag. I tidigare kapitel har vi redogjort för den nuvarande situationen beträffande olyckor, arbetsmiljö och gällande regler. Vi har även lämnat författningsförslag och redogjort för hur vi hanterat förslag som kommit in till utredningen. I detta kapitel för vi resonemang utifrån resultaten. Diskussionen utgår ifrån områdena olyckor, otrygghet och arbetsmiljö samt regelverk.

### 8.1 Olyckor

I uppdraget angav regeringen att en stor del av de dödsolyckor som sker i arbetet är trafikolyckor. Transportstyrelsens egna analyser av dödsolyckorna visar att det inträffat tre sådana i samband med arbete på och vid väg de senaste fem åren. Detta står i tydlig kontrast till Arbetsmiljöverkets rapport *Olycksförebyggande åtgärder för arbetstagare som arbetar på eller vid väg*. I den rapporten angav Arbetsmiljöverket att 89 personer omkom under perioden 1 januari 2008 till 3 maj 2016. Olycksstatistiken som redovisades i den rapporten innehöll även trafikolyckor som skedde på exempelvis tjänsteresor och hade för övrigt ingen koppling till olyckor vid arbete på och vid väg. Detta sätt att redovisa olyckor ligger helt i linje med Arbetsmiljöverkets uppdrag och sätt att se på trafiken. En diskrepans uppstår dock när vi tittar på trafikolyckor inom ramen för detta regeringsuppdrag, där exempelvis tjänsteresor inte ingått. Det olycksläge som framhölls i Arbetsmiljöverkets rapport speglas därför inte i vår statistik och våra analyser.

Det har inträffat få allvarliga olyckor bland dem som arbetat på och vid väg under de senaste fem åren (2015–2019): tre personer omkom och ytterligare tre skadades allvarligt. Det kan jämföras med samtliga trafikolyckor i Sverige under samma period, där antalet omkomna var 1 328 personer. Vi konstaterar att de flesta olyckor med personskador vid arbete på och vid väg sker under arbetsfasen. Det kan till viss del förklaras av att exponeringstiden är högre i denna fas. Vi har även noterat att det tycks ha funnits brister i att varna, värna och vägleda.

Ur ett trafiksäkerhetsperspektiv kan vi konstatera att trafikolyckor bland personer som arbetar på och vid väg är ett begränsat problem.

## 8.2 Otrygghet och arbetsmiljö

Brister i arbetsmiljön för dem som arbetar på och vid väg kan handla om psykiska och psykosociala påfrestningar samt upplevelser av otrygghet. I SEKO:s rapport, som vi redogjort för i kapitel 4.3, anger en stor andel av respondenterna att de upplever att trafikanter inte tar tillräcklig hänsyn till dem som arbetar på och vid väg och många oroar sig för att arbeta i de miljöerna. Framför allt lyfts bristande hänsyn fram som ett problemområde, vilket det gjorts under flera års tid. Oron för att arbeta på och vid väg har på ett tydligt sätt ökat. Liknande beskrivningar har vi fått ta del av vid exempelvis möten med branschrepresentanter. Vi har inte haft anledning att ifrågasätta denna bild. Bland specifika arbetsmiljöproblem som respondenterna i SEKO-rapporten tillfrågats om är det tydligt att förbipasserande fordons hastigheter och ökad hänsyn till personer som arbetar på och vid väg var något som nästan samtliga tillfrågade anser att man behöver komma tillrätta med.

Det framgår i SEKO:s rapport och i våra egna olycksanalyser att flaggvakter är särskilt utsatta för såväl hot och våld som för olyckor. Flaggvakter var inblandade i ungefär hälften av olyckorna, där de flesta var klassade som lindrigt skadade. En flaggvakt finns med bland dem som omkommit vid arbeten på och vid väg under perioden 2015–2019.

Utifrån vad som framkommit om dels förekomsten av olyckor vid arbete på och vid väg, dels vittnesmål om arbetsmiljön vid sådana arbeten framträder en brist på överensstämmelse. Samtidigt som en stor andel av personalen uttrycker oro kring sin arbetsmiljö och risken att drabbas av en olycka, visar uppgifter om inträffade olyckor att det är ovanligt att personal drabbas av olyckor när de utför sitt arbete. Den faktiska risken att drabbas av en olycka framstår således som liten. Den oro personer som arbetar på och vid väg upplever får däremot till effekt att deras psykosociala arbetsmiljö blir otillfredsställande. Arbetstagare ska inte behöva oroa sig för att drabbas av olyckor när de utför sitt arbete. Av den anledningen finns det skäl att vidta åtgärder för att säkerställa en god arbetsmiljö för personer som arbetar på och vid väg.

Något som återkommer när vi tittar på såväl olyckor som vittnesmål från branschen är att en stor del av oron som upplevs härstammar från bristande hänsyn från trafikanternas sida. Det som lyfts oftast är att hastigheten förbi arbeten på och vid väg upplevs vara för hög. Alla verksamheter som bedriver denna typ av arbeten nämner höga hastigheter som ett tydligt problemområde bland trafikanter som passerar områden där arbete på och vid väg pågår. Den sammantagna bilden utifrån vad branschföreträdarna framhåller förstärker den slutsats som Arbetsmiljöverket drog i samband med genomförandet av sitt regeringsuppdrag: den omgivande trafiken är det



som i grunden är en risk och bidrar till otrygghet bland dem som arbetar inom vägområdet.

Bristande regelefterlevnad vad gäller hastigheten har konstaterats råda generellt i trafikmiljön (se kapitel 2). Därför bör allmänna insatser som görs för att förbättra efterlevnaden även kunna ha effekter för att åstadkomma en god arbetsmiljö för personer som arbetar på och vid väg. Samtidigt är det viktigt att arbetsplatser utformas på ett sätt som både upplyser trafikanter om vad som gäller och begränsar riskerna för hastighetsöverträdelser.

Det kan diskuteras om trafikanters hastighetsbeteenden beror på omedvetna fel eller medvetna handlingar. De omedvetna felen skulle kunna åtgärdas genom förstärkt information och vägledning till trafikanterna från väghållare och entreprenörer. Medvetna handlingar som visar brist på hänsyn – såsom hastighetsöverträdelser – kan bero på många olika faktorer. De kan vara individuella, eller så kan de vara systematiska faktorer kopplade till användningen av exempelvis vägmärken. Märket A20, *vägarbete*, kan få tjäna som exempel. Om man använder A20 när det saknas personal och aktiviteter på plats vid det aktuella arbetet, underminerar man värdet av märket som en signal till trafikanter att de ska visa särskild hänsyn. Om A20 inte används på ett enhetligt sätt i landet och av olika väghållare, undermineras även förståelsen för märkets innebörd och dess syfte.

I samband med arbeten på och vid väg kan det även vara ett bekymmer att trafiken passerar för nära. Annat som ibland uppstår – såsom hot från trafikanterna – tycks vara mindre vanligt förekommande, även om det finns grupper som är mer utsatta för detta än andra. Dessa bekymmer ser vi inte i första hand som trafikrelaterade problem. Hur personal ska skyddas från hot och våld bedömer vi är en fråga för arbetsgivaren.

### 8.3 Regelverk

Utifrån genomgången av regelverken som berör arbeten på och vid väg bedömer vi att de regler som behövs för att åstadkomma en god arbetsmiljö och hög säkerhetsnivå i huvudsak finns på plats. De olika bestämmelserna finns visserligen i en mängd olika regelverk, men det bedömer vi är nödvändigt utifrån vad de olika reglerna handlar om. Ett förtydligande föreslås kring den hänsyn förare ska visa när olika former av arbete på och vid väg pågår (se kapitel 6). I övrigt bedömer vi att det finns en kunskapsbrist om befintligt regelverk hos såväl väghållare som dem som utför arbete på och vid väg. Detta riskerar att leda till att de regler som finns inte följs och därigenom inte får avsedd effekt.

Vi har i uppdraget kunnat konstatera att den omgivande trafiken är den största risken för personal vid arbeten på och vid väg. Vid planerade

vägarbeten är förutsättningarna att vidta säkerhetshöjande och arbetsmiljöfrämjande åtgärder som bäst. I Arbetsmiljöverkets föreskrifter är det tydligt att trafik i första hand ska ledas om så att den inte passerar ett vägarbete. Är det inte möjligt ska trafiken i andra hand ledas om på betryggande avstånd. Är inte heller det möjligt, får trafiken passera närmare arbetet, men ska då skiljas från arbetet med trafikordningar.

Vi har i utredningen kunnat konstatera att det tycks finnas tveksamheter kring i vilken mån denna angivna ordning verkligen följs. Entreprenörerna uppger att de ytterst sällan ges möjlighet att leda om trafiken. Av Trafikverkets egna utlåtanden har vi även kunnat se att de menar att en entreprenör vid en totalentreprenad måste kunna redogöra för hur en omledning kan genomföras. Utifrån Arbetsmiljöverkets föreskrifter borde tillvägagångssättet vara det motsatta: kravet bör vara att utreda varför en omledning *inte* är möjlig. På så sätt säkerställs att man följer den ordning som finns föreskriven av Arbetsmiljöverket och som syftar till att åstadkomma en god arbetsmiljö i samband med vägarbeten. Trafikverket har under utredningen framfört att det ofta inte är lämpligt att leda om trafik vid vägarbeten. Att det ibland finns omständigheter som tydligt talar emot en omledning står klart. Vi ser däremot en risk för att andra alternativ än att leda trafiken nära arbetet inte övervägs på rätt sätt, om det behöver visas att det som ska vara förstahandsalternativet kan nyttjas.

När trafik leds om i anslutning till ett vägarbete har Arbetsmiljöverket en intern tillsynsvägledning med bestämmelser om vilken faktisk hastighet trafiken som högst ska kunna passera med. Den är beroende av vilket avstånd som finns mellan trafiken och personalen samt vilka skydd som finns. Dessa gränser är enbart riktlinjer och inte del av föreskrifter eller annan författning, vilket betyder att det inte är tvingande att följa dem. När det gäller Arbetsmiljöverkets möjligheter att meddela föreskrifter bör det beaktas att de riktar sig till byggherren och arbetsgivaren. Dessa är inte nödvändigtvis liktydiga med väghållningsmyndigheten som har rådighet att reglera trafiken. Riktlinjerna togs fram för mer än 15 år sedan och det informationsmaterial om dem som finns har inte uppdaterats på tio år.

För att möjliggöra ökad vägledning och styrning av väghållningsmyndigheterna är det tänkbart att införa ett bemyndigande att meddela föreskrifter beträffande hastigheter vid vägarbeten och liknande arbeten. Detta har vi redogjort för i kapitel 5.3.3. Uppgiften skulle då falla på Transportstyrelsen men för närvarande saknas ett sådant bemyndigande.

## 9 Slutsatser

I detta kapitel redogör Transportstyrelsen för de slutsatser vi kunnat dra med anledning av uppdraget. Här presenteras också de åtgärder som vi anser är nödvändiga för att uppnå högre säkerhet och en bättre arbetsmiljö för personer som arbetar på och vid väg.

De förändringar vi anser är nödvändiga är en mindre ändring för trafikanterna och ytterligare styrning av Trafikverket och kommunerna i egenskap av väghållningsmyndigheter. I övrigt är vår övergripande bedömning att reglerna som behövs för att åstadkomma säkerhet och en god arbetsmiljö för personer som arbetar på och vid väg finns på plats. I viss mån kan efterlevnaden av reglerna behöva skärpas för att säkerställa att de får önskad effekt.

### 9.1 Stärkt säkerhet för vissa yrkesgrupper

Vid en genomgång av de fall där trafikförordningen särskilt pekar på vikten av anpassning av hastighet (3 kap. 15 §) konstaterar vi att vissa av de fall som är föremål för denna utredning saknas i uppräkningslistan. Det gäller dels platser där bärgningsarbeten och liknande arbeten pågår, dels platser där det inträffat sjukdomsfall. Därför anser vi att det bör införas ett förtydligande om att förare ska hålla en med hänsyn till omständigheterna tillräckligt låg hastighet där bärgningsarbete eller liknande arbete pågår och förbi platser där sjukdomsfall inträffat. Syftet är att göra det tydligt för trafikanterna att de ska anpassa sin hastighet även vid denna typ av arbeten. Det förväntas i sin tur leda till en bättre arbetsmiljö för bärgare, servicepersonal, ambulanspersonal med flera.

### 9.2 Utmärkning enligt gällande regler underlättar för trafikanter och skyddar personal

Vid en samlad bedömning anser Transportstyrelsen att nuvarande regelverk i stort sett ger ansvariga myndigheter och dem som utför arbeten på och vid väg de möjligheter som de behöver för att uppnå säkerhet och en god arbetsmiljö.

Trafikanter som närmar sig eller passerar dessa verksamheter har en stor mängd olika generella trafikregler att följa som ska skydda både dem själva och dem som arbetar på vägen. Därutöver ska trafikanterna följa trafikregler, vägmärken och andra anordningar på platsen och även följa eventuella tecken från vakt eller liknande. Trafikanterna ska dessutom förhålla sig till fysiska anordningar som de som arbetar på vägen eller andra lagt ut för att sänka hastigheten hos fordonen inför och vid passering av platsen. Det är därför av största vikt att arbetsplatser märks ut korrekt i enlighet med gällande regelverk för att undvika att omedvetna felhandlingar

från trafikanternas sida får allvarliga konsekvenser. Ledord i sammanhanget är varna, värna och vägleda vid alla arbeten på och vid väg.<sup>25</sup>

Vi har kunnat notera att flaggvakter är inblandade i en stor del av de olyckor som sker i samband med arbete på och vid väg. Flaggvakter är av naturliga skäl utsatta, eftersom de är oskyddade i närheten av trafik. Det är därför av stor vikt att byggherren och entreprenören noga överväger vilket som är det bästa alternativet i samband med att trafik behöver ges anvisningar vid en arbetsplats. I vissa fall kan det exempelvis vara bättre att använda lotsning för att ingen ska behöva befinna sig oskyddad bland den passerande trafiken. Om vakt ändå anses behövas, är det viktigt att trafikanterna görs uppmärksamma på det i ett tidigt skede för att säkerställa att de är beredda på att följa vaktens anvisningar.

### 9.3 Tydligare vägledning kan ge säkrare vägarbeten

För att trafikanter ska ges möjlighet att visa hänsyn när de passerar arbeten är det viktigt att dessa platser märks ut ordentligt, enhetligt och på ett sätt som är anpassat till förhållandena på platsen. Om trafikanterna ges tillräcklig vägledning minskar risken för att de ska begå omedvetna felhandlingar och orsaka olyckor. Inte minst är det av central betydelse att hastighetsbegränsningarna vid vägarbetsplatsen är anpassade utifrån det arbete som utförs och hur utsatta för trafiken de som arbetar är.

Arbetsmiljöverket har interna riktlinjer kring vilken hastighet som är lämplig att den passerande trafiken kan hålla beroende på avstånd och skydd för dem som utför arbetet. Dessa riktlinjer riktar sig dock till den egna tillsynspersonalen och har ingen styrande verkan för andra. Riktlinjerna har heller inte setts över på länge och det kommunikationsmaterial man använder sig av har inte uppdaterats på tio år.

Det finns idag inget uttryckligt bemyndigande i 13 kap. 7 § trafikförordningen att meddela föreskrifter med riktlinjer om vilka hastighetsvärden som bör användas i föreskrifter som meddelas med anledning av vägarbete och liknande arbete. Att detta bemyndigande saknas har sin grund i att dåvarande Vägverket också hade den regelgivande roll som Transportstyrelsen har i dag. När nu ansvaret är uppdelat mellan Transportstyrelsen och Trafikverket, finns skäl att överväga att komplettera eller i vart fall förtydliga bemyndigandet så att det uttryckligen avser hastighetsbegränsningar som meddelas genom andra föreskrifter än lokala trafikföreskrifter.

---

<sup>25</sup> Varna: göra trafikanter uppmärksamma på att arbete pågår.

Värna: skydda personalen och trafikanter genom olika anordningar.

Vägleda: hjälpa trafikanter med information om lämpliga hastigheter eller chikaner och information om varför det finns inskränkningar i framkomligheten och eventuellt hur länge det beräknas pågå.

Se även kapitel 2.2.

#### **9.4 Omledning ska vara förstahandsalternativet – även i verkligheten**

I samband med ett vägarbete behöver trafiken på något sätt kunna passera platsen. I Arbetsmiljöverkets föreskrifter är det tydligt att trafiken i första hand ska ledas om, i andra hand ledas om på betryggande avstånd och i tredje hand skiljas från arbetet med anordningar. Utifrån dokumentation vi fått tillgång till i utredningen har vi fått anledning att ifrågasätta om Trafikverket följer dessa föreskrifter fullt ut. Trafikverket har själva angivit att entreprenören behöver utreda hur en omledning kan utformas för att den ska övervägas. Utifrån föreskrifterna borde ordningen vara den omvända, det vill säga en utredning bör visa varför omledning inte är möjlig eller lämplig.

Vi kan inte uttala oss om huruvida en annan ordning skulle få någon omfattande praktisk effekt, då det kan finnas många aspekter som gör att det inte är lämpligt att leda om trafiken vid vägarbeten. Däremot finns det ett stort värde i att ha som utgångspunkt att de som arbetar på och vid väg ska slippa ha trafik passerande nära arbetsplatsen om det är möjligt. Med en befäst ordning där omledning av trafiken övervägs som första alternativ är chansen större att olika lösningar vägs in och bedöms för att åstadkomma bästa möjliga kombination av framkomlighet och säkerhet.

#### **9.5 Systematiska förbättringar kan leda till bättre utformade vägarbeten**

Trafikverket genomför kontroller av vägarbeten som de ansvarar för i syfte att säkerställa att dessa utformas på ett korrekt sätt. Dessvärre visar utfallet av kontrollerna att brister är vanligt förekommande och att de dessutom har blivit frekventare under senare år. Vi ser därför positivt på att Trafikverket har som inriktning att öka antalet kontroller och genomföra andra åtgärder för att säkerställa att de utförs på ett så bra sätt som möjligt.

Något vi saknar från Trafikverkets sida är ett resonemang kring hur resultaten från kontrollerna kan spridas och leda till förbättringar generellt och inte bara på arbetsplatsen som kontrollerats. Att det förekommer brister på en stor del av de kontrollerade vägarbetena tyder på att anmärkningarna inte leder till systematiska förbättringar.

Utifrån beslutade ändringar i vägsäkerhetsdirektivet kommer vägarbeten att hamna mer i fokus för det systematiska vägsäkerhetsarbetet, vilket gör vårt ställningstagande ännu aktuellt.

I sammanhanget kan nämnas att Transportstyrelsen kommer att införliva vägsäkerhetsdirektivet i våra föreskrifter. De nya föreskrifterna torde innebära ytterligare bestämmelser som rör vägarbete på och vid de vägar som omfattas av lagstiftningen.

## Referenser

- Arbetsmiljöverket (2005). *Väglednings-PM Passerande fordonstrafik vid byggnads- och anläggningsarbete*. Dnr: CTB 2004/21068.
- Arbetsmiljöverket (2017). *Olycksförebyggande åtgärder för arbetstagare som arbetar på eller vid väg – Resultatet av ett regeringsuppdrag att kartlägga risker och föreslå förebyggande åtgärder*. Dnr: 2016/009242.
- Arbetsmiljöverket (2019a) *Arbetssskador 2018*. Arbetsmiljöstatistik Rapport 2019:01.
- Arbetsmiljöverket (2019b). *Projektrapport*. Dnr: 2014/117646, 2014/117647, 2014/117648, 2016/050552.
- Arbetsmiljöverket (2019c). *Resultatet av inspektionen 4 september 2019*. Inspektionsmeddelande. Dnr: 2019/052706.
- Arbetsmiljöverket (2020). *Förslag på Arbetsmiljöverkets föreskrifter och allmänna råd i en ny struktur*. Missiv. Dnr: 2019/072424.
- Forward, S. (2020). *Arbetande på och vid väg och felhandlingar i trafiken*. VTI PM Dnr. 2019/0446-7.3.
- Forward, S., Hedström, R., Nyberg, J., Sörensen, G., & Bolling, A. (2016). *Säkerhet och arbetsmiljö vid väg- och spårarbeten – Implementeringsprocessen av nytt regelverk och dess effekter*. VTI rapport 900. Linköping.
- Justitieombudsmannen (2002). *En kommunal myndighets rätt att till enskilda överlämna förvaltningsuppgifter: att på gator anordna farthinder och sätta upp vägmärken härom*. Beslut. Dnr: 3976-1999.
- Reason, J. (1990). *Human Error*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Regeringen (1997). *Regeringens proposition 1996:97:137 Nollvisionen och det trafiksäkra samhället*.
- Regeringen (2016). *Regeringens skrivelse 2015/16:80 En arbetsmiljöstrategi för det moderna arbetslivet 2016-2020*.
- Regeringen (2017). *Regeringens proposition 2016/17:222 Ett starkt straffrättsligt skydd för den personliga integriteten*.
- Skogskunskap, (2016). *Skogsbilvägar och andra enskilda vägar*. Nerladdad 2020-03-17, <https://www.skogskunskap.se/vagar-i-skogen/om-skogsbilvagar/skogsbilvagar-och-andra-enskilda-vagar/>
- Trafikanalys (2020). *Vägtrafikskador 2019*. Statistik 2020:10.

Trafikverket (2012). *Trafikverkets tekniska krav för Arbete på väg*. TRV 2012/12863 TDOK 2012:86 Publikationsnummer 2012:072.

Trafikverket (2014). *Trafikolyckor vid vägarbeten. En studie av trafikolyckor med personskador 2003-2012 och med speciellt fokus på olyckor som inträffat på kommunala gator och vägar*. Publikationsnummer 2014:075.

Trafikverket (2016). *Trafikolyckor vid vägarbeten 2003-2015*. Publikation 2016:122.

Trafikverket (2018a). *Analysmetod och samhällsekonomiska kalkylvärden för transportsektorn: ASEK 6.1*. Version 2018-04-01.

Trafikverket (2018b). *Väglagens 6 § och mailväxling om vårt tillsynsansvar*. Diarieförd korrespondens, Trafikverkets kundärende nr 507142.

Trafikverket (2019a). *Analys av trafiksäkerhetsutvecklingen 2018 – Målstyrning av trafiksäkerhetsarbetet mot etappmålen 2020*. Publikationsnummer 2019:090.

Trafikverket (2019b). *Inriktningsbeslut för arbetsplatskontroller*. TRV 2019/139129.

Trafikverket (2019c). *Inspektion Asfaltering, väg 255, Nantuna-Alsike, Uppsala*. Ärendenummer: TRV 2019/101549.

Trafikverket (2020a). *Analys av trafiksäkerhetsutvecklingen 2019 – Målstyrning av trafiksäkerhetsarbetet mot etappmålen 2020*. Publikationsnummer 2020:120.

Trafikverket (2020b). *Svar på kompletterande frågor i uppdraget "Säkerhetshöjande åtgärder på och vid väg"*. Ärendenummer TRV 2019/124571. Dokumentdatum 2020-03-13.

Vägverket (2010). *Passerande trafik vid vägarbete*. Informationsfolder.

Wikström Melin, E. (2019). *Med fara för livet – en rapport om vägarbetares arbetsmiljö*. Seko rapport: Nedladdad 2020-03-24 från <https://www.seko.se/press-och-aktuellt/undersokningar-och-rapporter2/>

## Bilaga 1 – Konsekvensutredning av ändring i trafikförordningen (1998:1276)

### Transportstyrelsens förslag:

Transportstyrelsen föreslår att det görs ett tillägg i de generella bestämmelserna om anpassning av hastigheten i 3 kap. 15 § trafikförordningen (1998:1276). Det ska framgå att föraren ska hålla en med hänsyn till omständigheterna tillräckligt låg hastighet inte endast där vägarbete pågår eller förbi en olycksplats utan även där bärgningsarbete pågår eller förbi en plats för sjukdomsfall.

3 kap. 15 § 13 och 14 trafikförordningen får därför följande lydelse:

13. där vägarbete, bärgningsarbete eller liknande arbete pågår,
14. förbi *en plats för olycka eller sjukdomsfall*, samt

### A. Allmänt

#### 1. Vad är problemet eller anledningen till regleringen?

Ambulanspersonal, bärgare och servicepersonal har ett svagt skydd i samband med att de utför arbete på väg. Detta gör att de riskerar att drabbas av olyckor när trafikanter inte visar tillräcklig hänsyn. Risken för att drabbas av olyckor leder till en otrygg arbetsmiljö för dem som utför arbeten på och vid väg.

#### 2. Vad ska uppnås?

Tryggheten och säkerheten ska öka för ambulanspersonal, bärgare och servicepersonal när de utför arbete på väg.

#### 3. Vilka är lösningsalternativen?

##### 3.1 Effekter om ingenting görs?

Om ingenting görs kommer ambulanspersonal, bärgare och servicepersonal att fortsätta uppleva sin arbetsmiljö som osäker och otrygg. Det kommer att vara otydligt för trafikanter vad som gäller i samband med att man passerar en plats för sjukvårdsinsats, bärgning eller fordonsservice. Detta riskerar att i förlängningen leda till olyckor som kan innebära skador eller i värsta fall dödsfall för personal inom dessa yrkesgrupper.

Inom ramen för utredningen har vi också märkt av en uppgivenhet bland personer som arbetar på och vid väg – de upplever att trafikanter inte visar tillräcklig hänsyn. Detta gör att personalen inte ser poängen med att följa regler och riktlinjer kring utmärkning och vägledning, och de utför inte dessa moment på rätt sätt. Det ökar risken för att trafikanter begår



oavsiktliga felhandlingar och att olyckor inträffar. Att inte vidta några åtgärder riskerar därför att skapa en negativ spiral som förvärrar situationen ytterligare.

### 3.2 Alternativ som inte innebär reglering

Det är tänkbart att en viss effekt liknande den vi förväntar oss genom regleringsalternativet skulle vara möjligt att uppnå via olika former av utbildningsinsatser. Tidigare exempel där punktinsatser gjorts visar dock att exempelvis informativ annonsering vid vägarbeten enbart ger tillfälliga effekter på trafikanternas beteenden: man kör försiktigare vid just det vägarbetet, men vid nästa agerar man som vanligt. Denna typ av insatser bedöms inte ge några bestående effekter.

### 3.3 Regleringsalternativ

Regleringsalternativet innebär att två punkter i 3 kap. 15 § trafikförordningen får ny lydelse. Paragrafen som helhet behandlar fall då trafikanter ska hålla en tillräckligt låg hastighet med hänsyn till omständigheterna som råder.

Punkten 13, som i dagsläget avser vägarbete, kompletteras för att även inkludera bärgningsarbete eller liknande arbete.

Punkten 14, som i dagsläget endast avser en olycksplats, formuleras om för att även inkludera platser där sjukdomsfall inträffat.

## 4. Vilka är berörda?

Förändringen i trafikförordningen riktar sig till trafikanter och förväntas ge dem bättre förutsättningar att förstå risker i samband med vissa typer av arbeten på väg och hur sådana risker ska begränsas. Nyttan av utökningen av uttryckta situationer är främst tänkt att gagna personer som

- arbetar inom ambulanssjukvården
- arbetar som bärgare
- utför fordonsservice på väg.

Eftersom det handlar om anställda och egenföretagare berörs även arbetsgivare av förslaget.

## 5. Vilka konsekvenser medför regleringen?

### 5.1 Företag

( X ) Regleringen bedöms inte få effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt. Samtliga konsekvenser för företagen beskrivs därför under 5.1.

( ) Regleringen bedöms få effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt. Konsekvensutredningen innehåller därför ingen beskrivning under 5.1 utan samtliga konsekvenser för företagen beskrivs under avsnitt C.

Den främsta effekten av regelförändringen är att den tydliggör trafikanternas ansvar att hålla en tillräckligt låg hastighet när de passerar platser där företagen bedriver verksamhet. Detta innebär dock inte att företagen kan minska sina insatser för att säkerställa en god arbetsmiljö i enlighet med det ansvar man har för att bedriva ett systematiskt arbetsmiljöarbete.

Regleringen tar sikte på den risk som företagen har svårast att ha kontroll över, även om företagens insatser kan påverka trafikanternas beteende. Totalt sett bedöms den föreslagna regleringen ge företagen bättre förutsättningar att skapa en trygg arbetsmiljö för sina anställda.

## 5.2 Medborgare

Regleringen får effekter för de trafikanter som har behörighet att köra olika typer av fordon. Till exempel har omkring 6,5 miljoner personer B-körkort, vilket utgör en majoritet av Sveriges befolkning.

En konsekvens av förändringen är att det kan påverka möjligheten att få någon dömd för vårdslöshet i trafik i samband med olyckor och tillbud som inträffar med de angivna sammanhangen. Detta i och med att trafikreglerna tydligare anger att en tillräckligt låg hastighet ska hållas vid denna typ av arbeten och att trafikanterna har ett ansvar för att arbeten passeras på ett säkert sätt.

## 5.3 Staten, regioner eller landsting och kommuner

Den föreslagna regleringen förväntas bidra till en tryggare och säkrare arbetsmiljö för personer som arbetar inom ambulanssjukvården och därmed är anställda inom regionerna. Det gör också att det blir lättare för regionerna att leva upp till kraven som ställs kring att tillhandahålla en god arbetsmiljö.

Regleringen bedöms få positiva effekter på riskerna för olyckor vid arbete på väg. Därmed bidrar regleringen till möjligheterna att uppnå regeringens nollvision beträffande dödsolyckor på arbetsplatser. Vidare kan regleringen även komma att få positiv inverkan på möjligheterna att nå nollvisionen om trafiksäkerhet, som säger att ingen ska omkomma eller skadas allvarligt till följd av trafikolyckor (prop. 1996/97:137).

## 5.4 Externa effekter

Den föreslagna regleringen kan innebära tillfälliga försämringar i tillgänglighet till följd av att trafikanter förväntas passera vissa platser i lägre hastigheter. Dessa lägre hastigheter, såväl som köer som kan uppstå

till följd av dem, kan innebära att restiden för enskilda resor förlängs. Då det inte rör sig om några varaktiga hinder och sträckan förbi en plats för bärgning eller sjukdomsfall är mycket kort bedöms dock dessa effekter bli helt försumbara. Effekten begränsas även av att de lägre hastigheterna minskar risken för följdolyckor, som i sig hade kunnat hindra trafiken än mer.

**6. Vilka konsekvenser medför övervägda alternativ till regleringen och varför anses regleringen vara det bästa alternativet?**

Det är tänkbart att en viss effekt liknande den vi förväntar oss genom regleringsalternativet skulle vara möjlig att uppnå via olika former av utbildningsinsatser. Men dessa effekter förväntas få mindre påverkan och bli väsentligt mindre bestående än en ändring av trafikförordningen. Det blir även mindre tydligt för såväl arbetsgivare och arbetstagare som trafikanter vad som gäller.

**7. Vilka bemyndiganden grundar sig myndighetens beslutanderätt på?**

Den föreslagna regleringen har vi inte mandat att själva besluta om. Därför lämnar vi, i enlighet med det regeringsuppdrag vi tilldelats, ett förslag på förändrad reglering. Regeringen har meddelat trafikförordningen med stöd av 1 § lagen (1975:88) med bemyndigande att meddela föreskrifter om trafik, transporter och kommunikationer.

**8. Överensstämmer regleringen med eller går den utöver de skyldigheter som följer av EU-rättslig reglering eller andra internationella regler?**

Regleringen går inte utöver det som följer av EU-rättslig reglering eller andra internationella regler. Det finns inga EU-rättsliga trafikregler av detta slag och de föreslagna ändringarna strider inte mot bestämmelserna i Wienkonventionen om vägtrafik.

**9. Behöver särskild hänsyn tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och finns det behov av speciella informationsinsatser?**

Någon särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande behöver inte tas.

För att förändringen ska få genomslag kan det vara lämpligt att kombinera den med någon form av informationsinsats.

## **B. Transportpolitisk måluppfyllelse**

Det övergripande målet för svensk transportpolitik är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgare och näringsliv i hela landet. Under det övergripande målet finns också funktionsmål och hänsynsmål med ett antal prioriterade områden.

Funktionsmålet handlar om att skapa tillgänglighet för människor och gods. Transportsystemets utformning, funktion och användning ska medverka till att ge alla en grundläggande tillgänglighet med god kvalitet och användbarhet samt bidra till utvecklingskraft i hela landet. Samtidigt ska transportsystemet vara jämställt, det vill säga likvärdigt svara mot kvinnors respektive mäns transportbehov.

Hänsynsmålet handlar om säkerhet, miljö och hälsa. Transportsystemets utformning, funktion och användning ska anpassas till att ingen ska dödas eller skadas allvarligt. Det ska också bidra till det övergripande generationsmålet för miljö och att miljö kvalitetsmålen uppnås, samt bidra till ökad hälsa.

### **10. Hur påverkar regleringen funktionsmålet?**

Regleringen bedöms inte ha någon effekt av betydelse på funktionsmålet.

### **11. Hur påverkar regleringen hänsynsmålet?**

Regleringen bedöms ha en positiv effekt på hänsynsmålet, eftersom den tydliggör trafikanternas ansvar att visa hänsyn i samband med att oskyddade trafikanter befinner sig på vägen i vissa situationer. Förslaget bedöms framför allt ha positiv påverkan på målsättningen om att minska antalet döda och skadade i samband med trafikolyckor.

## C. Sammanställning av konsekvenser

Berörd aktör	Effekter som inte kan beräknas		Beräknade effekter (tkr)	Kommentar
	Fördelar	Nackdelar		
<b>Företag</b>	Säkrare arbetsmiljö för anställda			
<b>Medborgare</b>	Minskad risk för arbetsplatsolyckor  Minskad risk för upphinnandeolyckor vid olycksplatser			
<b>Staten m.fl.</b>	Ett steg i riktning mot nollvisionen för dödsolyckor på arbetsplatser.  Enklare för regionerna att säkerställa tryggare och säkrare arbetsmiljö			
<b>Externa effekter</b>				
<b>Totalt</b>				

## D. Samråd

Det finns inget krav på samråd. Transportstyrelsen har i enlighet med uppdraget inhämtat synpunkter från Trafikverket, Arbetsmiljöverket, Polismyndigheten och andra berörda myndigheter samt från arbetsmarknadens parter och andra branschföreträdare.

## Bilaga 2 – Uppdraget



Infrastrukturdepartementet

Regeringsbeslut 12

2019-08-29  
I2019/02305/TM

Transportstyrelsen

601 73 Norrköping



### Uppdrag att utreda vissa säkerhetshöjande åtgärder

#### Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Transportstyrelsen att utreda säkerheten för personal som utför arbete inom eller i anslutning till vägområdet, och att analysera möjliga åtgärder för att förbättra såväl trafiksäkerheten som arbetsmiljön vid planerade vägarbeten och vid oförutsedda händelser i vägtrafiken såsom bärgning, arbete med fordonsservice samt trafikolyckor och att vid behov lämna författningsförslag.

Vid genomförande av uppdraget ska Transportstyrelsen ta hänsyn till Arbetsmiljöverkets rapport Olycksförebyggande åtgärder för arbetstagare som arbetar på eller vid väg – Resultatet av ett regeringsuppdrag att kartlägga risker och föreslå förebyggande åtgärder (dnr A2017/00421/ARM). Transportstyrelsen ska vidare inhämta synpunkter från Trafikverket, Arbetsmiljöverket, Polismyndigheten och andra berörda myndigheter samt från arbetsmarknadens parter och andra branschföreträdare. Analysen ska inkludera konsekvenser av eventuella åtgärdsförslag och regeländringar som föreslås.

Transportstyrelsen ska redovisa uppdraget till Regeringskansliet (Infrastrukturdepartementet) senast den 8 augusti 2020.

#### Skälen för regeringens beslut

Svenskt trafiksäkerhetsarbete utgår från nollvisionen, målsättningen om att ingen ska omkomma eller skadas allvarigt till följd av trafikolyckor och att transportsystemet ska utformas därefter. Regeringen har höga ambitioner på trafiksäkerhetsområdet och verkar, i enlighet med nollvisionen, för ett

Telefonväxel: 08-405 10 00  
Fax: 08-24 46 31  
Webb: [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se)

Postadress: 103 33 Stockholm  
Besöksadress: Malmsörsgatan 3  
E-post: [regististrator@regeringskansliet.se](mailto:regististrator@regeringskansliet.se)

effektivt arbete för att minska antalet omkomna och allvarligt skadade i trafiken.

En stor del av de dödsolyckor som sker i arbetet är trafikolyckor. Även bland arbetsolyckor som leder till allvarliga personskador är trafikolyckor en av de vanligaste olyckstyperna. Det ska vara säkert på vägarna, både för personer som arbetar vid en vägarbetsplats och för trafikanterna. Det är viktigt att arbetsinsatser på väg, såväl åtgärder vid oförutsedda händelser såsom bärgning, arbete med fordonsservice samt räddningsarbete vid trafikolyckor, som åtgärder vid planerade vägarbeten kan ske på ett säkert sätt.

På regeringens vägnar



Anders Ygeman



Marlene Deogan

Kopia till

Statsrådsberedningen/SAM  
Justitiedepartementet/PO och SSK  
Finansdepartementet/BA  
Arbetsmarknadsdepartementet/ARM  
Infrastrukturdepartementet/RS, US och TP

2 (2)

## Bilaga 3 – Beslut från Justitieombudsmannen



Justitieombudsmannen  
Nils-Olof Berggren

### BESLUT

Datum	Dnr	Sid
2002-01-08	3976-1999	1 (7)

#### En kommunal myndighets rätt att till enskilda överlämna förvaltningsuppgifter: att på gator anordna farthinder och sätta upp vägmärken härom

##### Bakgrund

Av de i en anmälan ingående handlingarna framgick bl.a. att Tekniska nämnden i Botkyrka kommun enligt protokoll den 14 april 1997, § 32, hade beslutat att fastställa ”riktlinjer för utplacering av egna tillfälliga farthinder i bostadsområden” enligt följande.

##### Riktlinjer för tillfälliga farthinder i bostadsområden

Antalet telefonsamtal från föräldrar som kräver åtgärder för att förbättra barnens säkerhet i trafiken ökar för varje år. Oftast är det fråga om lokalgator och återvändsgator i bostadsområden. Genomgående är att man vill att 30-skyltar skall sättas upp eller att farthinder av något slag – helst gupp – skall anläggas.

Tekniska förvaltningen anger i tjänsteutlåtande 1997-03-14 bl a att möjligheterna att besluta om hastighetsbegränsning till 30 km/tim i rena bostadsområden är små. Enligt Trafiksäkerhetsverkets, nuvarande Vägverket, rekommendationer skall sådan föreskrift endast utfärdas vid skolor och barnstugor, där antalet barn på eller vid vägen är större än man har anledning förvänta sig.

Möjligheterna för de boende att få farthinder anlagda genom kommunens försorg är inte heller stora, då antal fordon per timme liksom uppmätt hastighet praktiskt taget aldrig uppgår till sådana nivåer som motiverar anläggande av farthinder.

De boende upplever riskerna mera påtagligt än vad förvaltningen har möjlighet till. Därför har under senare år de boende själva fått placera ut farthinder sommartid i form av blomlådor, ställda i sicksack på lämplig sträcka med varningsmärke ”Avsmälmande väg” i varje ände.

Dessvärre har utformning, placering och skötsel av blomlådorna varierat. Eftersom kommunen har väghållaransvar är det viktigt att tillse att lådorna utformas och placeras på ett tilltalande och trafiksäkert sätt. För att få ett enhetligt utseende på dessa tillfälliga farthinder har tekniska förvaltningen utarbetat riktlinjer för utformning, utmärkning och placering enligt följande:

4. Utplacering skall endast medges på lokalgator och återvändsgator i bostadsområden.
5. Blomlådorna skall vara av trä, fyrkantiga, vitmålade, storlek 100 x 100 cm, med självhäftande eller fastspikade reflexer på varje sida.
6. Blomlådorna skall placeras på följande avstånd:

Riksdagens ombudsmän  
Box 16327  
103 26 Stockholm  
Besök: Västra Trädgårdsgatan 4

E-post: [justitieombudsmannen@jo.se](mailto:justitieombudsmannen@jo.se)  
Telefon: 08-786 40 00  
Texttelefon: 08-786 61 15  
Fax: 08-21 65 58

[www.jo.se](http://www.jo.se)



Dnr 3976-1999 Sid 2 (7)

vägbredd	avstånd mellan blomlådorna, ca
5 m	10 m
6 m	9 m
7 m	8 m

7. Blomlådorna får endast vara utställda 1 maj –30 september.

8. De boende svarar på egen bekostnad för tillverkning, anskaffning, utplacering och tillsyn av lådor, plantor och varningsmärken efter samråd med väghållningsenheten.

9. De boende skall utse kontaktperson, som dels håller kontakt med väghållningsenheten, dels informerar sina grannar om blomlådeprojektet.

10. Särskild överenskommelse skall träffas om villkoren för utplacering av blomlådorna.

I en inom väghållningsenheten upprättad, odaterad handling, rubricerad "Utformning av tillfälliga farthinder i bostadsområden", återgavs ovan angivna riktlinjer med några undantag och tillägg, bl.a. följande punkt (en dubblerad "5"):

Varningsmärket VMF 1.1.3.1 "Avsmalnande väg" --- skall uppsättas i varje ände av den aktuella sträckan.

#### Anmälan

I en i slutet av oktober 1999 gjord anmälan till JO ifrågasatte AA, med hänvisning till tekniska nämndens beslut om farthinder och följer härav, om kommunen hade rätt att "anmana/tillåta kommuninnevävarna bilda medborgargarde". Därvid beskrev han trafiksäkerhetsmässiga brister som enligt hans mening hade uppkommit, delvis genom att nämndens riktlinjer inte hade efterlevts; bl.a. förekom att vägmärken saknades. I vad han ytterligare anförde reste han frågor om bl.a. ansvar enligt vissa bestämmelser om rubbande av anordningar för trafiken samt om förorsakande av fara eller olägenhet för trafiken på en väg.

#### Utredning

Genom remiss begärdes av tekniska nämnden yttrande över anmälan mot bakgrund av kommunens ansvar som väg- eller gatuhållare, varvid angavs att – bland annat – 80, 82 och 85 §§ vägmärkesförordningen (1978:1001) var att beakta. Nämnden svarade genom att överlämna tekniska förvaltningens utlåtande i ärendet.

---

Då många önskemål framförts till förvaltningen från boende om att förbättra trafiksäkerheten så behandlade nämnden 1997-04-14, § 32 riktlinjer för tillfälliga farthinder i bostadsområden. Dessa riktlinjer framgår av bifogade handlingar (se Bakgrund ovan; JO:s anm.) Som underlag för dessa riktlinjer har kunskaper inhämtats från andra kommuner som prövat att låta enskilda personer på egen bekostnad få anordna tillfälliga anordningar för att på så sätt skapa ökad trafiksäkerhet under sommarhalvåret. Utformning av anordningar och tillhörande vägmärken följer de regler som finns i vägmärkesförordningen. När ett önskemål blir aktuellt så sker en prövning från fall till fall. Vad som är väsentligt i de fall kommunen tillstyrker önskemålet är att utformningen blir korrekt, att berörda grannar tillstyrker förslaget samt att det under hela perioden finns ansvarig person som kommunen kan nå. Efterlevnaden av dessa villkor är väsentliga eftersom kommunen som väghållare är ansvarig för trafiksäkerheten på vägarna även om anordningarna bekostas och placeras ut av enskilda personer.

Dnr 3976-1999 Sid 3 (7)

Under de tre sommarperioder som dessa riktlinjer funnits har ett tiotal ansökningar behandlats varje sommar. Ansökningarna har i de flesta fall berört lokala bostadsgator. De riktlinjer som ställts upp har i huvudsak följts.

Under den gångna sommaren har det visat sig att det vid flertal tillfällen kommit upp anordningar utan förvaltningens kännedom eller tillstånd. Vidare har vid flera tillfällen gällande föreskrifter ej följts. Detta har också i brev framförts till kommunen av AA. Handläggningen av detta brev påbörjades ca en vecka innan tiden för de tillfälliga tillstånden löpte ut. I tjänsteanteckningar har förvaltningen per telefon försökt meddela AA att en generell översyn och omprövning av villkoren för tillstånden skulle ske via tekniska nämnden under hösten. AA:s begäran om att få placera blomlådor vid fastigheten T 21-434 har inte behandlats av skäl som redovisats ovan. Av olika anledningar kunde förvaltningen ej komma i kontakt med den sökande per telefon. Något skriftligt svar har ej lämnats. Skälet till detta är att de aktuella frågeställningarna vid ett flertal tillfällen har diskuterats med AA varför förvaltningen bedömde att ett skriftligt svar ej var nödvändigt.

En utvärdering av de av nämnden godkända riktlinjerna har behandlats vid nämndens sammanträde 1999-11-15, § 82. Förvaltningen konstaterade bl.a. vid utvärderingen att fastighetsägarna över lag ej följde gällande regler och vissa tillfrågade inte kommunen utan arrangerade diverse egna anordningar. Resultatet av detta var att trafiksäkerheten i många fall försämrades. Utvärderingen av riktlinjerna innebar att nämnden beslöt " --- [se nedan; JO:s anm.]

---"

I nämndens protokoll redovisades utvärderingen, efter en inledning, så som följer.

---

Under 1999 har överenskommelse tecknats med boende på ett 10-tal vägar.

Åtgärderna har medverkat till sänkt hastighet vid farthindren, men i övrigt har försöket till övervägande del givit negativa erfarenheter. Dessa redovisas i tekniska förvaltningens tjänsteutlåtande 1999-10-27.

Förvaltningen som efter försöksperiodens slut inte kan finna att utplaceringen av farthinder i form av blomlådor givit några tydliga positiva effekter föreslår att farddämpning i stället bör göras permanent av kommunen enligt den plan som ska upprättas efter det att trafikräktsanalys gjorts för kommunen med "Lugna gatan" som målsättning.

Tekniska nämnden beslutar att inför kommande år inte tillåta utplacering av egna tillfälliga farthinder annat än i speciellt motiverade fall.

AA yttrade sig över vad nämnden anför.

I ett beslut den 8 januari 2002 anförde *JO Berggren* följande.

#### Bedömning

Anmälan har gett anledning att ställa den grundläggande frågan huruvida kommunen över huvud taget ägt överlåta till enskilda att på gator anordna farthinder och att sätta upp tillhörande vägmärken. Bakgrunden är bestämmelser i regeringsformen och kommunallagen (1991:900) om möjligheterna att till enskilda överlämna förvaltningsuppgifter. En förvaltningsuppgift kan sålunda enligt 11 kap. 6 § tredje stycket regeringsformen överlämnas till bolag, förening, samfällighet, stiftelse, registrerat trossamfund eller någon av dess organisatoriska delar eller till enskild individ. Innefattar uppgiften myndighetsutövning, skall det ske med stöd av lag.

Dnr 3976-1999 Sid 4 (7)

I avsaknad av en närmare reglering har frågor om överlämnande på det kommunala området av sådana förvaltningsuppgifter, som inte innefattar myndighetsutövning, varit diskuterade i den juridiska litteraturen (se Marcusson, Offentlig förvaltning utanför myndighetsområdet, 1989, bl.a. s. 29 f., 104 f. och 382 f. med hänvisningar). Rättsfall har emellertid förekommit, innebärande att en kommuns skyldighet enligt en viss lag inte får överlätas på någon annan (jfr RÅ 1976 ref. 51 och RÅ 1977 ref. 38).

Bestämmelser har så småningom införts i kommunallagen genom regler om kommunala företag (bet. 1990/91:KU38 s. 42 f. och 161). Efter en senare utvidgning av tillämpningsområdet föreskrivs med allmän räckvidd (prop. 1993/94:188 s. 38 f.) följande i 3 kap. 16 §.

Kommuner och landsting får efter beslut av fullmäktige lämna över värden av en kommunal angelägenhet, för vars handhavande särskild ordning inte föreskrivits, till ett aktiebolag, ett handelsbolag, en ekonomisk förening, en ideell förening, en stiftelse eller en enskild individ.

Värden av en angelägenhet som innefattar myndighetsutövning får dock enligt 11 kap. 6 § regeringsformen överlämnas endast om det finns stöd för det i lag.

---

Vad som menas med att en särskild ordning föreskrivits har i någon mån belysts i förarbeten till paragrafen. Regeringen anförde sålunda följande (prop. 1992/93:43 s. 5; se även prop. 1990/91:117 s. 51).

En grundläggande princip är att den verksamhet som överlämnas till privaträttsliga organ skall falla inom den kommunala kompetensen och att risken för kompetensöverskridanden vid verksamhetens utövande skall vara ringa.

---

En ytterligare begränsning gäller på de specialreglerade områdena. En kommunal angelägenhet får i princip inte överlätas till ett särskilt rättssubjekt, om det i en författning har angivits att ett visst kommunalt organ skall handha detta. Detta utesluter dock inte att vissa delar av en specialreglerad uppgift, t.ex. vissa driftsfrågor eller andra verkställighetsuppgifter, kan bedrivas i privaträttsliga former. Möjligheterna till detta är främst beroende av hur speciallagstiftningen är utformad inom det aktuella området.

En förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning får överlämnas till ett privaträttsligt subjekt bara om det finns lagstöd för detta. Detta följer av 11 kap. 6 § regeringsformen. Också andra författningsbestämmelser kan innebära att verksamheten skall bedrivas i viss form.

När det nu gäller förhållandena i ärendet förutsätter jag att kommunen är huvudman för berörda gator och därmed skall svara för iordningställandet och underhållet av dessa i enlighet med 6 kap. 26 och 30 §§ plan- och bygglagen (1987:10, PBL). PBL anger inget om möjligheter att till enskilda överlämna sådana uppgifter, utom genom bestämmande om själva huvudmannaskapet. I fråga om kommunens organiserande av dessa uppgifter anges i det nu berörda avsnittet i lagen inte något närmare. Enligt 1 kap. 7 § gäller emellertid att det i varje kommun skall finnas en eller flera nämnder som skall fullgöra kommunens uppgifter inom plan- och byggnadsväsendet och ha det närmaste inseendet över byggnadsverksamheten. (Lydelsen, som tillkommit med nya kommunallagen och därvid inte särskilt motiverats i förarbetena, var ursprungligen en annan, men

Dnr 3976-1999 Sid 5 (7)

"kommunen" förutsattes då vid tillämpningen av ett näraliggande avsnitt av 6 kap., om gatukostnader m.m., verka genom en kommunal nämnd efter delegation; prop. 1985/86:1 s. 222 och 660.)

Redan det i 6 kap. PBL angivna får anses innebära att en i kommunallagens mening "särskild ordning" gäller för kommunens gatuhållning. Området är, med ett annat uttryck, "specialreglerat", varför enligt lagens ordalydelse sådan förvaltning inte får överlämnas till enskild.

Vad beträffar den närmare innebörden av uppgifterna med gatuhållning märks att gator m.m. till bredd och utformning i övrigt skall stämma överens med detaljplanen för området; mindre avvikelser får göras, om syftet med planen inte motverkas (6 kap. 27 §). I en detaljplan kan bestämmas även "sådana detaljer som bredd på körbanor, separering av olika trafikslag, beläggning, farthinder, utfartsbegränsningar, plantering, belysning etc." (Boverket, Boken om detaljplan och områdesbestämmelser, Allmänna råd 1996:1, s. 74; se även s. 75, 90 och 161. Jfr 5 kap. 3 § andra stycket PBL och prop. 1985/86:1 s. 583 f.).

Av detta framgår att gatuhållning inbegriper åtskilligt mer än ren skötsel av gator o.d. Med det senare avser jag sådant som beträffande allmänna vägar, för vilka staten – genom Vägverket – i allmänhet är väghållare (1, 5 och 6 §§ väglagen, 1971:948), framgår av de relativt utförliga bestämmelserna om i väghållning ingående "drift av väg". Där innefattas t.ex. reparation, renhållning och underhållsarbeten (4 och 26 §§ väglagen samt 45 § vägkungörelsen, 1971:954). Motsvarande åtgärder med gator torde kunna hänföras till vad som enligt nyss återgivna förarbeten till kommunallagen kan överlämnas till enskilda ("driftsfrågor eller andra verkställighetsuppgifter").

I gatuhållning ingår, enligt vad som alltså följer av planlagstiftningen, något mera: kvalificerade ställningstaganden till och kontroll av gatornas utformning, t.ex. begränsningar i deras användning "för avsett ändamål" (6 kap. 26 § andra stycket PBL). Att en kommun till enskilda överlämnar sådana centrala, i en författning föreskrivna uppgifter är inte ens enligt kommunallagens ovan återgivna förarbeten tillåtet.

Nämnden har i det aktuella fallet visserligen fattat ett grundläggande beslut härvidlag, om "riktlinjer". Men enligt dessa har de enskilda fått svara för bl.a. "utplacering och tillsyn" av lådor m.m. "efter samråd med" företrädare för nämnden. Något uppdrag åt t.ex. en anställd att besluta på nämndens vägnar i de enskilda fallen har inte meddelats, såvitt direkt framkommit om handläggningen i anslutning till fastställandet av riktlinjerna (jfr 6 kap. 33, 35 och 37 §§ kommunallagen, om delegering av ärenden inom en nämnd). Däremot uppges i nämndens yttrande till JO att det skulle ha förekommit "ansökningar" och att en prövning skett från fall till fall, något som i och för sig kan tyda på att beslut om utformningen har fattats av nämnden eller av någon på dess vägnar. Av utredningen framgår att nämnden ändå inte haft det inflytande på de faktiska förhållandena som varit nödvändigt.

Dnr 3976-1999 Sid 6 (7)

Med hänsyn till det nu angivna är det oklart i vad mån tekniska nämnden – genom beslutet om riktlinjer och efterföljande handläggning – till enskilda överlämnat delar av gatuhållningen. I alla händelser tyder inget på att kommunfullmäktige i sammanhanget skulle ha fattat något beslut av det slag som avses i 3 kap. 16 § första stycket kommunallagen, vilket utgör en förutsättning för en kommunal förvaltningsuppgifts överlämnande.

Vad som enligt riktlinjerna kunde överlämnas till de enskilda inbegrep uppgiften att ombesörja vägmärken om farthindren. Därvidlag blir den närmare regleringen i vägmärkesförordningen av intresse.

Sådana märken som det här gällde (varningsmärke enligt 15 § 1.1.3.1) skall enligt 80 § första stycket sättas upp och underhållas, i fråga om väg som inte är enskild, av den myndighet som handhar väg- eller gatuhållningen. Detsamma gäller för övrigt även andra trafikordningar som är tänkbara i sammanhanget, såsom utmärkning av fast hinder enligt 68 §. Vidare skall, med här inte aktuella undantag, kostnader för uppsättning och underhåll betalas av den som svarar för åtgärderna (82 §). Dessa åtgärder får inte utföras av någon annan än den som det åligger att vidta dem, och de får inte heller utföras på annat sätt än som anges i förordningen eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av den (85 §). Förbudet är straffsanktionerat: Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot 85 § döms till böter (86 §).

Specialregleringen av gatuhållningen innebär i denna del således ett uttryckligt förbud mot att annan än ansvarig myndighet utför åtgärderna. Nämndens riktlinjer var inte förenliga med detta förbud och kunde tydligen leda till att enskilda begick straffbelagda forseelser. Dessutom var de oförenliga med förordningens reglering av betalningsansvaret. – Även om den rättsliga regleringen i ärendet i övrigt kan anses på sätt och vis svårgräpbar, föreligger i fråga om vägmärkena tydliga bestämmelser, som nämnden alltså har förbisett eller satt sig över.

Vägmärken har, jämte sin uppenbara praktiska betydelse, följande särskilda rättsliga innebörd. Vägmärkesförordningen gäller anvisningar för trafik på väg och i terräng genom bl.a. vägmärken – såsom varningsmärken – och vägmarkeringar (1, 3 och 5 §§ vägmärkesförordningen). Enligt 2 kap. 2 § första stycket trafikförordningen (1998:1276) skall trafikanter följa anvisningar för trafiken som meddelas genom bl.a. vägmärken. Brott mot denna bestämmelse medför straff (penningböter) enligt 14 kap. 3 § 1 a och 6 § 1 a. (Motsvarande bestämmelser var tidigare 7 § första stycket och 164 § första stycket 2 vägtrafikkungörelsen, 1972:603.) Med hänsyn härtill kan det göras gällande att befattning med vägmärken utgör myndighetsutövning, åtminstone i den utsträckning som därvid bestäms att sådana skall sättas upp och var det skall ske (jfr bl.a. 11 § vägmärkesförordningen). Det rör sig här visserligen inte om myndighetsutövning av välkänd typ, såsom meddelande av tillstånd och förbud. Men åtgärderna har "indirekta rättsverkningar på det sättet, att de kommer att läggas till grund för senare beslut eller kommer att utgöra rättsfakta vid tillämpning av olika rättsregler" (Strömberg, Allmän förvaltningsrätt, 20 u. 2000 s. 59 f., jfr s. 20; se även Ragnemalm, Förvaltningsprocessrättens grunder, 7 u. 1992 s. 32).

Dnr 3976-1999 Sid 7 (7)

I så fall krävs, enligt den inledningsvis angivna grundlagsbestämmelsen, stöd i lag för att överlämna förvaltningsuppgifter som innefattar sådan befattning med vägmärken. Sådant stöd finns inte i detta fall. Av vad jag ovan sagt följer emellertid att tekniska nämndens förfarande i den nu berörda delen stred mot författning, oberoende av vilken uppfattning man har i frågan om myndighetsutövning.

Vad AA anför i övrigt ger inte tillräcklig anledning till utredning. ---

Med den kritik i vissa hänseenden som jag ovan uttalat avslutas ärendet.

Denna rapport är Transportstyrelsens redovisning av uppdraget att utreda vissa säkerhetshöjande åtgärder vid arbete på och vid väg, vilket regeringen tilldelade myndigheten i augusti 2019. Syftet med uppdraget har varit att förtydliga gällande regler samt föreslå ändringar och andra åtgärder för att åstadkomma högre säkerhet för personer som arbetar på och vid väg. I rapporten konstaterar vi att det regelverk som behövs för att åstadkomma trafiksäkerhet och en god arbetsmiljö i hög utsträckning finns på plats. Vi föreslår ett förtydligande i trafikförordningen och uppmärksammar ett behov av ytterligare styrning av vägghållare i samband med arbeten på och vid väg. Alla aktörer måste även leva upp till de ansvar de har enligt gällande regelverk.



**TRANSPORT  
STYRELSEN**

transportstyrelsen.se  
telefon 0771-503 503