

Nr 14

Utlåtande i anledning av väckt motion om ökad rättssäkerhet vid bestämmande av ersättning till följd av övergången till högertrafik.

Första lagutskottet har behandlat en i första kammaren väckt, till lagutskott hänvisad motion, nr 609, av herr *Alexanderson*. I motionen hemställes, att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla om sådan ändring av kungl. kungörelsen den 10 april 1964 (nr 99) om ersättning av statsmedel för kostnader till följd av övergången till högertrafik, att som beslutande organ i frågor om sådan ersättning insättes en särskild nämnd under ordförandeskap av domare; samt att riksdagen för sin del måtte antaga sådan ändring av 2 § lagen den 26 maj 1909 om Kungl. Maj:ts regeringsrätt, att mål angående ersättning av statsmedel för kostnader till följd av övergång till högertrafik kommer att höra under regeringsrättens prövning och avgörande.

Utskottet har i den ordning § 46 riksdagsordningen föreskriver inhämtat yttrande över motionen från statens högertrafikkommission.

Gällande rätt

Kungl. Maj:t har den 10 april 1964 utfärdat *kungörelse om ersättning av statsmedel för kostnader till följd av övergången till högertrafik*. Enligt kungörelsen skall för kostnader, som på grund av övergång till högertrafik åsamkas väghållare, trafikföretag eller annan, utgå ersättning av statsmedel efter närmare angivna regler (1 §). Ersättningsgilla är sådana kostnader som föranledes av vissa i kungörelsen beskrivna åtgärder, t. ex. ändring av trafikanläggning, flyttning av vägmärke eller ombyggnad av redskap för väg- och gatuhållning eller av fordon (2 §). Ärende enligt kungörelsen prövas av statens högertrafikkommission (3 §). Talan mot beslut enligt kungörelsen må föras hos Kungl. Maj:t genom besvär (17 §). Besvärs mål prövas av Kungl. Maj:t i statsrådet (jfr 2 § 4:o regeringsrättslagen).

Historik

I det *betänkande rörande kostnader för övergång till högertrafik* som avgavs år 1961 (SOU 1961:62) uttalade utredningsmannen — under fram-

hållande att planläggningen och genomförandet av en omläggning till höger trafik vore av utomordentligt komplicerad natur och att omläggningen berörde icke endast ett stort antal trafikföretag utan snart sagt varje enskild medborgare — att ledningen av och ansvaret för en omläggning måste anförtros något befintligt eller för ändamålet särskilt tillskapat, statligt organ med relativt vidsträckta befogenheter. Utredningsmannen utgick vid sina kostnadsberäkningar från att den centrala ledningen av planläggningen och genomförandet av trafikreformen skulle anförtros åt väg- och vattenbyggnadsstyrelsen som för ändamålet skulle organiseras med en särskild byrå eller avdelning för högertrafikfrågor. De särskilda uppgifter som skulle tillkomma detta administrationsorgan var enligt utredningsmannen att planlägga genomförandet av trafikomläggningen, att granska och godkänna trafikföretagens detaljplaner för ombyggnad, anskaffning och utrangering av rullande materiel, trafikförsörjning under omställningstiden m. m., att medverka till effektivt utnyttjande av den för ombyggnad och nytillverkning av fordon tillgängliga verkstadskapaciteten, att pröva och utbetala ersättningar för med omläggningen förenade kostnader, att pröva ansökningar om och att utbetala lån för vissa ändrings- och anskaffningskostnader, att genomföra respektive kontrollera de ändringsarbeten som erfordras beträffande väg- och gatuhållningen m. m. samt att öva överinseende över utbildnings- och upplysningsverksamheten.

Enligt utredningen måste det administrativa organet för fullgörandet av dessa arbetsuppgifter bedriva ett mycket intimt samarbete med andra myndigheter, organisationer och företag, som berördes av trafikomläggningen. Samarbetet borde organiseras så, att till styrelsen knytes två särskilda rådgivande nämnder under gemensam ordförande. Styrelsen borde därvid vara skyldig att, innan beslut av större räckvidd meddelas, inhämta yttrande från vederbörande nämnd. Inom den ena av de sålunda tänkta nämnderna skulle handläggas de frågor som i huvudsak vore av teknisk-ekonomisk natur, d.v.s. alla de ärenden som berörde trafikföretagens ombyggnads- och anskaffningsbehov och trafikförsörjning samt ärenden angående ändring av fasta anläggningar och maskiner m. m. Denna nämnd borde enligt utredningen bestå av representanter för väg- och vattenbyggnadsstyrelsen, trafikföretagen, städerna, verkstadsindustrien och trafikförsäkringsföretagen samt eventuellt för arbetsmarknadsstyrelsen och någon berörd personalorganisation. Den andra nämnden skulle handlägga frågor sammanhängande med åtgärder mot ökade olycksrisker vid trafikomläggningen. Nämnden syntes böra bestå av, anförde utredningen, representanter för — utom väg- och vattenbyggnadsstyrelsen — statens trafiksäkerhetsråd, Nationalföreningen för trafiksäkerhetens främjande, skolöverstyrelsen, medicinalstyrelsen, polismyndigheterna, trafikförsäkringsföretagen och någon personalorganisation. Antalet ledamöter i nämnderna borde enligt utredningen kunna begränsas till omkring tio i vardera.

Vid *remissbehandlingen* av utredningen gjordes i allmänhet inte några invändningar mot den föreslagna organisationen.

I *proposition nr 58 år 1963*, vari förslaget om övergång till högertrafik framlades, förordade emellertid *departementschefen* — under framhållande främst av att det vore mindre lämpligt att belasta ett redan hårt arbets-tyngt verk med en så komplicerad och omfattande extraordinär uppgift som det här gällde och vidare av att väg- och vattenbyggnadsstyrelsen icke hade någon särskild expertis och därmed speciella förutsättningar för att handlägga de för omläggningen mycket viktiga och mest kostnadskrävande frågorna, nämligen de som rörde ombyggnad av buss- och spårvägsparken — att lämpligen en särskild kommission borde tillskapas för administration av omläggningen och det utredningsarbete, som ytterligare erfordrades. Kommissionen, ansåg departementschefen, borde bestå av ordförande och högst sex andra ledamöter. I kommissionen borde ingå ledamöter med kvalificerad administrativ, ekonomisk och teknisk sakkunskap. En eller flera av ledamöterna borde därjämte ha stor erfarenhet i allmänna värv. Departementschefen föreslog vidare att till kommissionen borde knytas två rådgivande delegationer efter mönster av de nämnder som utredningen föreslagit samt att såväl kommissionen som delegationerna borde ha befogenhet att utnyttja utomstående expertis. I fråga om organisationen av kommissionens kansli anförde departementschefen att det av olika skäl syntes mindre lämpligt att då ta ställning mera i detalj till denna organisationsfråga. Som en tänkbar organisation angavs att kansliet uppdelades på skilda enheter för översiktlig planering, samordning och ekonomi, för buss- och spårvägstrafiken, för vägar, gator och trafiksignaler, för trafik-säkerhet, utbildning och upplysning samt för juridiska frågor. Departementschefen anförde vidare i propositionen att det torde få ankomma på Kungl. Maj:t att, i enlighet med de riktlinjer departementschefen angivit, för administrationen av trafikomläggningen inrätta en särskild kommission med därtill knutna delegationer och kansliorganisation samt bestämma de arvoden och ersättningar i övrigt som borde utgå till ledamöter, experter och tjänstemän.

I sitt av riksdagen godkända *utlåtande nr 23 år 1963* godtog *tredje lagutskottet* den av departementschefen förordade organisationen (s. 42).

Kungl. Maj:t utfärdade den 28 februari 1964 *instruktion för statens högertrafikkommission*. Häri anges att kommissionen har till uppgift att planlägga och leda omläggning till högertrafik i enlighet med vad Kungl. Maj:t och riksdagen därom beslutat (2 §). Av kommissionen i plenum handlägges bl. a. viktigare frågor rörande ersättning för kostnader till följd av trafikomläggningen (9 § 5). Ärende som icke är pleniärende avgöres av kommissionens verkställande ledamot (11 §). Genom arbetsordning eller särskilt meddelat beslut må åt chef för avdelning eller annan tjänsteman överlämnas att avgöra visst ärende eller viss grupp av ärenden, som icke

utgör pleniären eller är av beskaffenhet att böra avgöras av verkställande ledamoten (12 §). Angående det vidare innehållet i instruktionen får utskottet hänvisa till SFS nr 27 år 1964.

I *propositionen nr 158 år 1964* föreslogs ändrad lydelse av regeringsrättslagen så att — utom annat — besvärsmål angående ersättning i följd av övergången till högertrafik skulle prövas av Kungl. Maj:t i statsrådet. Utid den i anledning av propositionen väckta motionen II:1017 hemställdes i första hand att prövningen skulle ankomma på regeringsrätten. I andra hand yrkades att ersättningsfrågor i sista instans skulle avgöras av en särskild besvärnsnämnd under ordförandeskap av domare. *Första lagutskottet* anförde i sitt av riksdagen godkända *utlåtande nr 33 år 1964*, såvitt nu är i fråga, följande.

I kungörelsen den 10 april 1964 om ersättning av statsmedel för kostnader till följd av övergången till högertrafik har meddelats generella ersättningsregler, vilka medför att bedömningen av ersättningsfrågorna erhåller starka rättsliga inslag. Det är en princip för regeringsrättslagens fördelning av besvärsmål mellan Kungl. Maj:t i statsrådet och regeringsrätten att mål av huvudsakligen rättslig karaktär skall avgöras i regeringsrätten. Motionärernas i första hand framställda förslag kan därför te sig tilltalande från rent principiell synpunkt. Vid bedömningen av förevarande fråga synes emellertid jämte ersättningsanspråkens rättsliga natur även böra beaktas att välgående praktiska skäl kan tala i annan riktning.

I propositionen har till stöd för den där intagna ståndpunkten åberopats — förutom ersättningsfrågornas allmänna natur — att frågorna ej sällan har samband med spörsmål om ersättning enligt författning om bidrag till vägföretag m. m. Till Kungl. Maj:t fullföljda mål angående sistnämnda slag av ersättning prövas i statsrådet. Uppenbarligen skulle det medföra besvärande komplikationer om bedömningen av frågor, mellan vilka samband föreligger på angivet sätt, skulle uppdelas på statsrådet och regeringsrätten. Utskottet anser därför att vad departementschefen anført innefattar ett starkt skäl för det i propositionen upptagna förslaget. Härtill kommer vissa andra skäl, även de av företrädesvis praktisk natur. Rätt till ersättning enligt nämnda kungörelse är i stor utsträckning beroende av att åtgärder för övergången till högertrafik vidtages enligt godkänd plan med kostnadsberäkning. Dylig plan får ej godkännas med mindre vid granskning därav befunnits, att åtgärd planerats på sätt som är ändamålsenligt och förenligt med högertrafikkommissionens planläggning av övergången till högertrafik ävensom att kostnad beräknats till skäligt belopp. Beslut rörande godkännande av plan med kostnadsberäkning meddelas i första hand av kommissionen. På grund av planfrågornas beskaffenhet synes det ej råda någon tvekan om att fullföljd talan mot sådant beslut bör prövas i statsrådet. Med hänsyn till att godkänd plan i princip är grundläggande för rätten till ersättning torde det praktiskt sett vara av underordnad betydelse för den ersättningsberättigade, om ersättningsfrågor i trängre mening handlägges i regeringsrätten. Man torde även få räkna med att sambandet mellan planfrågor och ersättningsfrågor kan beaktas på ett riktigare sätt, därest samtliga hithörande spörsmål handlägges i samma slutinstans. Slutligen torde ej helt kunna bortses från att den i propositionen förordade ordningen kan vara lämpligare med hänsyn till målens brådskande natur.

Härvidlag torde få erinras om att snabba avgöranden i ersättningsfrågorna är önskvärda bl. a. med tanke på finansieringen av särskilt trafikföretagens åtgärder i samband med övergången till högertrafik.

Vad utskottet nu anfört har tagit sikte på det av motionärerna i första hand framförda yrkandet. Motsvarande betraktelsesätt synes i det väsentliga kunna anläggas i fråga om andrahandsyrkandet.

Med ledning av huvudsakligen de synpunkter som nu angivits har utskottet funnit övervägande skäl tala för att ifrågavarande ersättningsmål bör prövas av Kungl. Maj:t i statsrådet. Utskottet får därför med avstyrkande av motionen tillstyrka det i propositionen upptagna förslaget i förevarande del.

Sju av utskottets ledamöter reserverade sig mot utskottets yttrande i denna del.

Motionen

I motionen upptas frågan om utformningen av förfarandet i ersättningsärenden. I många fall blir enligt motionären dessa ärenden av utomordentlig betydelse för den enskilde som för sin fortsatta verksamhet kan vara beroende av att erhålla gottgörelse för sina utlägg i samband med trafikomläggningen. Motionären anser att en helt fristående instans måste ha beslutanderätt i dessa frågor. Härefter anföres i motionen följande.

Enligt kungörelsen är beslutanderätten i dessa ärenden lagd på statens högertrafikkommission (3 §) med besvärsrätt till Kungl. Maj:t i statsrådet (17 §). Statens högertrafikkommission är en administrativ myndighet, tillsatt och sammansatt för att besluta om alla de svåra frågor som uppkommer i samband med övergången till högertrafik. Dess verksamhet är sålunda i främsta rummet inriktad på att genomföra detta viktiga beslut och träffa alla i samband därmed stående administrativa avgöranden. Det kan knappast anses lämpligt att samma instans som sålunda omhänderhar administrationen av trafikomläggningen också skall utöva den rättskipande verksamhet som ligger i att bevilja ersättningar till dem, som blivit lidande på omläggningen och är berättigade till ersättning.

I andra likartade fall skall enligt svensk rättsordning uppkommande ersättningsfrågor avgöras av domstolar eller organ med starkt rättsligt inslag. Ersättningen vid expropriativa ingrepp bestämmes sålunda enligt expropriationslagstiftningen av särskilda expropriationsdomstolar. När enskild fiskerätt avskaffades i vissa vatten tillsattes särskilda fiskevärderingsnämnder, vilka kan betecknas såsom specialdomstolar, med uppgift att bedöma ersättningsfrågorna. Då militära skador inträffar i samband med övningar, träder en särskild skaderegleringsnämnd med starkt judiciellt inslag i funktion och reglerar ersättningsfrågorna.

Uppenbarligen borde på ifrågavarande område likartade former ha valts. Avgörandet i ersättningsfrågorna vid övergång till högertrafik borde tillkomma en särskild nämnd under ordförandeskap av domare med uteslutande uppgift att besluta i dessa ärenden. Om besvärsrätt över besluten anses böra införas, bör regeringsrätten vara slutinstans.

Denna anordning vad gäller beslutsfunktioner hindrar självfallet icke att, på sätt i kungörelsen närmare anges, den som räknar med att behöva göra större omläggningar, för vilka han vill kräva ersättning, har att till

högertrafikkommissionen ingiva plan — jämte kostnadsberäkning — över de åtgärder han anser behöva utföras. Kommissionen har därpå att taga ställning till denna plan. Självfallet bör en godkänd plan vara utgångspunkt för beräkning av ersättning, men ersättningsnämnden måste i princip stå fri att efter sitt bedömande besluta om ersättning för de kostnader, som enligt 2 § kungörelsen är ersättningsgilla.

Då ersättningsärenden ännu icke torde ha inkommit till och avgjorts av kommissionen i någon större omfattning, är ännu ej för sent att rätta till här påtalade inadvartenser i den nuvarande ordningen och övergå till ett system, som bättre överensstämmer med vad som regelmässigt tillämpas i svensk rätt vid beräkning av ersättningar av denna art. Vid frågans behandling 1963 tog riksdagen icke heller ställning till det här upptagna särskilda organisationsproblemet.

Statens högertrafikkommission

Sedan kommissionen i sitt yttrande lämnat en redogörelse för grunddragen av de utredningar och ställningstaganden som förekommit i ärendet anföres följande i remissvaret.

Kungl. Maj:t utsåg den 28 juni 1963 ledamöter i kommissionen. Kommissionen började sin egentliga verksamhet den 1 september 1963. Kostnaderna för trafikomläggningen har beräknats till 400 miljoner kronor. Ungefär hälften av dessa kostnader går åt för omställning av bussparken. Ombyggnad av gator och vägar tar i anspråk ungefär en fjärdedel av summan. Förändringar inom spårvägstrafiken, försvaret och skogsbruket kommer att jämte upplysning, utbildning m. m. kräva resten av medlen.

Det är för närvarande icke möjligt att närmare beräkna vare sig det totala antalet ersättningssökande eller antalet ansökningar. Emellertid torde ett begrepp om det ungefärliga antalet erhållas med utgångspunkt från följande förhållanden.

I fråga om bussparken gäller omställningen huvudsakligen cirka 7 000 bussar i linjetrafik fördelade på cirka 600 trafikföretag. Endast ett mindre antal bussar för beställningstrafik berörs av omställningåtgärderna. Trafikföretagen är huvudsakligen representerade av Svenska Omnibusägareförbundet eller Svenska lokaltrafikföreningen.

I fråga om distributionsbilar kan åtgärder aktualiseras i viss utsträckning.

Vad gäller åtgärder rörande gator och vägar riktas de huvudsakliga ersättningsanspråken från väghållarna. De representeras på den allmänna sidan av landets 24 vägförvaltningar och av de 138 städer och samhällen som är väghållare. Härjämte tillkommer de enskilda väghållarna. Bensinstationerna är till antalet ca 5 000. De ekonomiska intressena representeras därvidlag huvudsakligen av Svenska Petroleuminstitutet och Sveriges bensinhandlares riksförbund.

I fråga om skogsbruket torde eventuella ersättningsanspråk avse antingen väghållning eller omställning av väghållningsfordon och -redskap.

Genom att ersättningskungörelsen innehåller ett allmänt undantag att kostnad som är att anse såsom ringa ej skall ersättas har i praktiken följden blivit att möjligheten för enskilda bilägare att få ersättning är ytterst begränsad.

Samma sökande kan till kommissionen inkomma med skilda planer (delplaner) och ersättningsansökningar.

F. n. är ca 1 500 bussar omställda för högertrafik. Tillhoppa har i ersättningar härför utbetalats ca 10 miljoner kronor, vilket belopp hänför sig till ett stort antal ersättningsansökningar. Totalt har kommissionen i ersättningar utbetalt ca 16 mkr.

Genom att omställningsarbetena kommer att fortsätta avsevärd tid efter dagen H kan kommissionen antagas komma att vara i verksamhet ett å två år efter tidpunkten för trafikomläggningen.

Enligt ersättningskungörelsen har regelmässigt den som önskar erhålla ersättning för åtgärd som han ämnar vidtaga med anledning av övergången till högertrafik att upprätta och till HTK ingiva plan med kostnadsberäkning rörande åtgärden. Den tekniska granskningen av planen sker samtidigt som kostnadsberäkningen prövas. Ofta — för att icke säga i regel — sker den tekniska granskningen så att olika alternativ ställas mot varandra varvid kostnaderna vid de olika alternativen vägas mot för- och nackdelarna ur teknisk synpunkt. För godkännande krävs att åtgärd planerats på sätt som är ändamålsenligt och förenligt med HTK:s planläggning av övergången till högertrafik och att kostnaden beräknats till skäligt belopp.

Handläggningen av ärende om godkännande av plan medför ibland överläggningar med sökanden om jämkningar i framlagd plan. Bland annat genom sin prövning av planer med kostnadsberäkning får kommissionen möjlighet att fullgöra sin funktion såsom samordnande organ. Kommissionen skall vid sin prövning av ingivna planer i mån av behov anvisa sökandena lämpliga utvägar att inpassa inköp och andra åtgärder i den samlade planläggningen för trafikreformens genomförande. Planen är grundhandlingen för prövning av anspråk på ersättning.

I och med att planen godkänts får planen betydelsefulla verkningar för sökandens möjligheter att få ersättning. Godkännandet binder i princip sökanden att vidtaga i planen upptagna åtgärder och kommissionen att betala ersättning för dessa. Medger sökanden det kan i samband med godkännandet av planen bestämmas att ersättning skall utgå med belopp som upptagits i planen.

Enär sålunda godkänd plan i princip är grundläggande för sökandens ersättning torde det för den ersättningsberättigade vara av underordnad betydelse om ersättningsfrågorna i trängre mening handlägges av särskilt organ. Sambandet mellan planfrågor och ersättningsfrågor kan vidare beaktas på ett för saken och den ersättnings sökande riktigare sätt därest samtliga dithörande spörsmål handläggas av samma organ. Även ur den synpunkten att ärende enligt ersättningskungörelsen ej sällan kan tänkas ha ett nära samband med ärende enligt författning om bidrag till vägföretag m. m. som vid fullföljd upptagas av Kungl. Maj:t i statsrådet synes det lämpligare att ifrågavarande ärenden upptagas i samma ordning. Hänsynen till att i ersättningsfrågorna ofta kan erfordras särskilt snabba besked därest trafikföretagens verkställighetsåtgärder i samband med övergången till högertrafik skall hinna vidtagas inom den tillgängliga tidsfristen talar även för att fullföljd av talan bör ske hos Kungl. Maj:t i statsrådet.

Enligt vad utskottet inhämtat från kommissionen har fram till tiden för motionens behandling i utskottet besvär icke anförts mot något ersättningsbeslut.

Utskottet

Såsom framgår av den föregående redogörelsen kan i vissa fall ersättning av statsmedel utgå för kostnader till följd av övergången till högertrafik. Ersättningsgilla är bl. a. kostnader för ändring av trafikaneläggning, flyttning av vägmärke och ombyggnad av fordon. Beslut om ersättning meddelas av statens högertrafikkommission. Besvär över sådant beslut prövas av Kungl. Maj:t i statsrådet.

I föreliggande motion hemställes att som beslutande organ i ersättningsfrågor skall insättas en särskild nämnd under ordförandeskap av domare samt att, om besvärsmått över nämndens beslut anses böra införas, fullföljd skall ske hos regeringsrätten.

Högertrafikkommissionen har i sitt yttrande över motionen upplyst att den börjat sin egentliga verksamhet den 1 september 1963 och att redan åtskilliga ersättningsärenden slutligt avgjorts. En ändring av gällande ordning skulle alltså medföra att den avgränsade krets av ärenden, varom här är fråga, skulle avgöras av olika myndigheter beroende på när ersättningsanspråket framställts. Särskilt med hänsyn till att det här gäller en myndighetsprövning som endast skall pågå under en begränsad tid synes detta förhållande otillfredsställande. Härtill kommer att det ej torde kunna undvikas att handläggningen av en del ärenden genom en nu genomförd omorganisation väsentligen skulle komma att fördröjas. På grund av dessa förhållanden har inom utskottet — ehuru delade meningar yppats om vilket slag av beslutande organ som ur principiell synpunkt är att föredraga — enighet förelegat om att tillskapandet av en ny myndighet i rådande läge icke bör övervägas.

Utskottet får därför hemställa,

att förevarande motion, I:609, icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 18 mars 1965

På första lagutskottets vägnar:

INGRID GÄRDE WIDEMAR

Vid detta ärendes behandling har närvarit

från första kammaren: herrar Ahlkvist, Arvidson, fröken Mattson, herrar Ferdinand Nilsson, Schött, Larfors, Palm och Hilding;

från andra kammaren: fru Gärde Widemar, fru Johansson*, herr Ekström i Björkvik, fru Kristensson, fru Löfqvist, herr Gustafsson i Borås, fröken Berggren och herr Larsson i Norderön.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.