

# Lagstiftning för järnvägar – en översikt

Olle Andersson

Vårt dagliga liv är i högre grad än man kan tro styrt av lagar, förordningar och olika myndigheters föreskrifter. Nästan allt vi gör är på något sätt reglerat, från barns fysiska aktivitet till vår begravning, det vill säga lagarna styr oss bokstavligen från vaggan till graven. Drift, säkerhet och byggande av järnvägar, tunnelbanor och spårvägar är inget undantag.

Den 1 juli 2004 skedde en genomgripande förändring i de rättsregler som gäller för järnväg, tunnelbana och spårvägar. Förändringarna innebar bland annat att en ny myndighet inrättades, Järnvägsstyrelsen. Samtidigt försvann myndigheterna Järnvägsinspektionen och Trafikledningen. För att kunna förstå hur olika aktörer agerar och vad som styr olika myndigheter som exempelvis Banverket och Järnvägsstyrelsen behöver man sätta sig in den lagstiftning som gäller. I denna artikel ges därför en översiktlig beskrivning av lagstiftningen inom järnvägsområdet.

## Inledning

Enligt regeringsformen (SFS 1974:152), en av Sveriges fyra grundlagar, utgår all offentlig makt från folket. Den offentliga makten utövas under lagarna. Riksdagen stiftar lag, beslutar om skatt till staten och bestämmer hur statens medel ska användas. Regeringen styr riket, dvs har att besluta om olika åtgärder inom ramarna för de lagar som gäller. Regeringen är ansvarig inför riksdagen.

Så långt är det begripligt och enkelt men *författningar* och *rättsregler* omfattar inte bara lagar utan även förordningar, vilka ges ut av regeringen, och föreskrifter som ges ut av olika myndigheters. Rättsregler är bindande för såväl myndigheter som enskilda. Det innebär att både myndigheter och enskilda måste följa de lagar, förordningar och myndighetsföreskrifter som gäller - *Den offentliga makten utövas under lagarna*. Tvärtemot vad man kan tro är (moderna) lagar lättlästa dokument. Svårigheten ligger mer i den stora volymen och bristen på överblick, särskilt på områden där alla typer av rättsregler förekommer och flera myndigheter är berörda. Eftersom detta är förhållandet järnvägsområdet förklaras begreppen nedan.

## Rättsregler - Lagar, förordningar, föreskrifter

### *Lagar*

Som framgår ovan är det riksdagen som stiftar lagar. Riksdagens rätt att stifta lagar kallas för *normgivningsmakt*.

Normalt föreslår regeringen i en *proposition* vad som sedan blir lag. Ofta har förslaget till en lag föregåtts av omfattande förarbeten. Det kan vara utredningsbetänkanden i SOU (Statens offentliga utredningar) eller utredningar, rapporter mm. i Ds-serien som ges ut av Regeringskansliet. En läsvärd sådan publikation är förövrigt Ds 1998:43 "Handbok i författningsskrivning".

Vissa lagar kallas *balk*, t.ex. miljöbalken. Det är dock ingen skillnad mellan lag och balk. Lagar betecknas med det årtal då lagen beslutades plus ett löpnummer, t.ex. SFS 2004:519 som är Järnvägslagen. Förkortningen SFS står för Svensk författningssamling. I Svensk författningssamling publiceras alla nya och ändrade lagar samt alla nya eller ändrade förordning-

ar. SFS ges normalt ut varje vecka. En lag ändras genom *lag om ändring i lag*. Ändringen, som är en "egen lag" får ett eget nummer. Det innebär att man måste ha koll på SFS för att se om en lag ändrats. Ett exempel är lagen om byggande av järnväg (SFS 1995:1649) som ändrades vid årsskiftet 2005/2006. Detta skedde genom en ny lag (SFS 2005:944) *om ändring i lagen (1995:1649) om byggande av järnväg*. Lagen om byggande av järnväg har för övrigt ändrats flera gånger sedan den trädde i kraft 1 februari 1996. När antalet tillägg blir ohanterligt stort brukar man göra en omtryckning av lagen varvid alla ändringar fram till dags dato tas in i den omtryckta versionen. En lag kan bara upphävas genom att det stiftas en ny lag som anger att den gamla upphör att gälla.

Av en rättsregel (lag, förordning eller myndighetsföreskrift) framgår alltid när den träder i kraft. Alla typerna av rättsregler kan innehålla olika typer av *Övergångsbestämmelser*. Ett exempel är Järnvägslagen som innehåller en rad sådana bestämmelser.

Exempel på lagar inom järnvägsområdet:

Järnvägslagen (SFS 2004:519)

Järnvägstrafiklagen (SFS 1985:192)

Lag om internationell järnvägstrafik (SFS 1985:193)

Lag om rätt att anlägga enskilda järnvägar (SFS 1985:1075)

Lag om säkerhet vid tunnelbana och spårväg (SFS 1990:1157)

Lag om byggande av järnväg (SFS 1955:1649)

Observera att lagarna kan vara ändrade många gånger sedan de ursprungligen gavs ut.

### *Förordningar*

En förordning är en författning som innehåller regler beslutade av regeringen. Enligt grundlagen regeringsformen är normgivningsmakten fördelad mellan riksdagen och regeringen. Fördelningen kan förenklat ses som att riksdagen, normalt genom en lag, delegerar möjligheten att ge ut rättsregler till regeringen, riksdagens delegering av *normgivningskompetens*. Inom järnvägsområdet är denna typ av delegering vanlig. Ett exempel är Järnvägslagen (SFS 2004:519) som bl.a. bemyndigar regeringen att med stöd i lagen ange vad som gäller avseende det transeuropeiska järnvägssystemet för konventionella tåg och det transeuropeiska järnvägssystemet för höghastighetståg.

Exempel på förordningar inom järnvägsområdet:

Förordning om säkerhet vid tunnelbana och spårväg (SFS 1990:1165)

Förordning om byggande av järnväg (SFS 1995:1652)

Förordning med instruktion för Banverket (SFS 1998:1392). Omtryckt 2004:536

Förordning med instruktion för Statens järnvägar (SFS 2006:172)

Järnvägsförordning (SFS 2004:526)

Förordning med instruktion för Järnvägsstyrelsen (SFS 2004:527)

Observera att förordningarna kan vara ändrade många gånger sedan de ursprungligen gavs ut.

### *Myndighetsföreskrifter*

Begreppet föreskrifter är besvärligt eftersom det kan betyda (minst) två saker. Ordet föreskrifter kan användas som en samlingsbeteckning för lagar, förordningar och myndigheters föreskrifter. Föreskrift i denna betydelse är då jämförbart med begreppet rättsregler. Föreskrifter

avser också specifikt de rättsregler en myndighet ger ut. I denna artikel används begreppet enbart i den senare betydelsen.

En myndighet har inte någon direkt, på regeringsformen grundad, rätt att ge ut föreskrifter. En myndighet får alltså inte enbart i sin egenskap av att man är en myndighet ge ut några föreskrifter. Regeringsformen medger dock att riksdagen och regeringen i viss utsträckning delegerar möjligheten att ge ut föreskrifter till en myndighet. Som framgår ovan riktas riksdagens delegeringsbeslut i en lag normalt till regeringen men lagen kan också innehålla en rätt för regeringen att delegera vidare till en myndighet. Detta kallas då att riksdagen *subdelegerar* normgivningskompetens. Ett exempel är återigen järnvägslagen (SFS 2004:519) där det av 1 kap 3§ framgår att den myndighet som regeringen bestämmer *tillsynsmyndigheten* skall pröva ansökningar om tillstånd och utöva tillsyn enligt lagen och enligt föreskrifter meddelade med stöd av lagen. I järnvägsförordningens 1 kap 2§ har sedan regeringen bestämt att det är Järnvägsstyrelsen som ska vara tillsynsmyndighet och att Järnvägsstyrelsen får meddela de verkställighetsföreskrifter som behövs för tillämpningen av järnvägslagen och järnvägsförordningen. Både järnvägslagen och järnvägsförordningen är för övrigt skrivna på ett sådant sätt att de inkluderar de järnvägsregler som beslutats inom EG.

Föreskrifter som ges ut av myndigheter finns inte med i Svensk författningssamling utan de publiceras i författningssamlingar som myndigheten själv svarar för. Vilka myndigheter som ger ut författningssamlingar framgår av bilaga 1 till författningssamlingsförordningen (SFS 1976:725). Förordningen är ändrad många gånger efter 1976 och av den nu aktuella utgåvan framgår det att exempelvis Banverket och Järnvägsstyrelsen får ge ut egna författningssamlingar, BV-FS (Banverket) och JvSFS (Järnvägsstyrelsen). Av bilaga 2 framgår att även Statens järnvägar får kungöra författningar, dock utan att behöva publicera dem i en författningssamling. Banverkets och Järnvägsstyrelsens föreskrifter beskrivs närmare nedan.

#### *Allmänna råd*

Lagar, förordningar och myndigheters föreskrifter kan i vissa fall kompletteras med *Allmänna råd*. De allmänna råden är generella rekommendationer om hur en lag, förordning eller föreskrift från en myndighet kan eller bör tillämpas. De allmänna råden är således inte tvingande men kompletterar och förklarar reglerna.

Järnvägsstyrelsen har gett ut allmänna råd om tillämpningen av 4 kap. 1§ i järnvägslagen (JvSFS 2005:3).

#### *Handböcker och PM*

Det är många gånger svårt att få en överblick över vilka regler som gäller på ett visst område. Både antalet nivåer i regelgivningen, lag, förordning och myndighetsföreskrifter samt allmänna råd medverkar till detta. Behovet av att på ett samlat och lättillgängligt sätt få del av hela materialet har lett till att vissa myndigheter har gett ut *handböcker* där rättsreglerna presenteras på ett sätt som ska förenkla för användaren. En myndighet kan dock inte med rättslig verkan kungöra sina föreskrifter i en handbok, förutsatt att inte regeringen särskilt medgett detta. Att en myndighet återger en författningstext i en handbok ersätter inte myndighetens skyldighet att kungöra föreskriften i en författningssamling.

Järnvägsstyrelsen har gett ut en handbok, senast uppdaterad 1 januari 2007. Handboken innehåller en samlad dokumentation av några utvalda regelverk som styr förutsättningarna för verksamhet inom järnväg, spårväg och tunnelbana med särtryck av de viktigaste lagarna, förordningarna, föreskrifterna, allmänna råden och tillhörande vägledningar.

En myndighet kan även förklara sin tolkning av en rättsregel och/eller ge kompletterande förklaringar i PM som myndigheten offentliggör. Järnvägsstyrelsen valde 2005 att i ett sådant PM (PM 2005-07-01) förklara vilka rättsregler som gäller för godkännande av delsystem inom järnvägen. Denna PM hade ingen rättslig verkan men gav en övergripande information om vad som skulle gälla för godkännande av en ny järnväg eller nya fordon tills detta reglerats i föreskrifter.

### *Gamla rättsregler och författningar*

Före 1 januari 1975, då regeringsformen ändrades, användes beteckningarna, lag, förordning och föreskrifter på ett annat sätt. Dessutom förekom begreppen kungörelse, stadga, reglemente, anvisningar mfl. I vissa äldre lagar som fortfarande gäller förekommer dessa begrepp fortfarande. Ett exempel på en gammal, fortfarande gällande, rättsregel inom järnvägsområdet är: *Kungörelse med särskilda föreskrifter angående inrättande och förande av ny fastighetsbok i fråga om vissa järnvägar* (1880:48 s.1). Kungörelsen ändrades senast 1944 genom lag (SFS 1944:271). Ett annat exempel på en gammal lag som fortfarande gäller inom järnvägsområdet är lag om stängselskyldighet för järnväg (SFS 1945:119), senast ändrad 1 juli 2004 (SFS 2004:520).

### Styrning av myndigheter

Arbetsuppgifter för en myndighet regleras genom lagar och förordningar. För de flesta myndigheter ger regeringen särskilda instruktioner i form av en speciell ”instruktionsförordning”. Inom järnvägsområdet styrs främst Banverket, Statens järnvägar, Järnvägsstyrelsen och Rikstrafiken av sådana förordningar.

Det är riksdagen som tilldelar ekonomiska medel till de olika myndigheterna. Riksdagen meddelar vad som beslutats i en *riksdagsskrivelse*. Baserat på riksdagsskrivelsen beslutar sedan regeringen vad som ska gälla i ett *regleringsbrev* ställt till myndigheten. Förutom de ekonomiska ramarna anger regeringen vilka mål som ska gälla för verksamheten och hur regeringen vill att myndigheten ska återrapportera hur verksamheten löper och om hur målen uppnås. Inom regeringen är det Näringsdepartementet som handlägger förvaltningsärenden och lagstiftningsärenden för järnvägar, spårvägar och tunnelbanor. Statens järnvägar, Banverket och Järnvägsstyrelsen samt Rikstrafiken är myndigheter som lyder under Näringsdepartementet.

### Järnvägsstyrelsen

1 juli 2004 trädde den nya järnvägslagen (SFS 2004:519) och den nya järnvägsförordningen (SFS 2004:526) i kraft. Förändringarna innebar bland annat att en ny myndighet bildades, Järnvägsstyrelsen, samtidigt som myndigheterna Järnvägsinspektionen och Tågtrafikledningens upphörde. Parallellt tillkom en ny förordning med instruktion för Järnvägsstyrelsen (SFS 2004:527). Förändringarna påverkade också Banverket som bland annat fick en ny instruktion (SFS 1998:1392) vilken senare omtryckts (SFS 2004:536).

Järnvägsstyrelsens huvudsakliga uppgift är att handlägga frågor enligt järnvägslagen och järnvägsförordningen samt frågor rörande tunnelbana och spårväg enligt lag och förordning om säkerhet vid tunnelbana och spårväg. När Järnvägsstyrelsen inrättades övertog den ansvar och arbetsuppgifter som tidigare legat på Järnvägsinspektionen. När Järnvägsinspektionen

upphörde gick personalen över till Järnvägsstyrelsen som liksom Järnvägsinspektionen har sitt kontor i Borlänge.

Bland de nya uppgifterna ingår även att övervaka att avgifter som tas ut för användningen av järnvägsinfrastrukturen fastställs på ett konkurrensneutralt och icke-diskriminerande sätt. Järnvägsstyrelsen ska också övervaka att kapacitetstilldelning av infrastrukturen och tillhandahållande av tjänster sker konkurrensneutralt och icke-diskriminerande. Järnvägsstyrelsen ska även övervaka att marknaden för järnvägstjänster fungerar i ett konkurrensperspektiv.

Järnvägsinspektionens föreskrifter, vilka gavs ut inom Banverkets författningssamling, BV-FS, gäller tills de upphävs av Järnvägsstyrelsen. Även Tågtrafikledningen gav ut föreskrifter i Banverkets författningssamling. Alla Tågtrafikledningens föreskrifter har dock upphört att gälla. Järnvägsinspektionen gav ut egna, icke bindande, kommentarer till sina föreskrifter. Dessa kommentarer har inte reviderats sedan 2003 och kan därför innehålla icke uppdaterade och felaktiga hänvisningar.

Av Järnvägsstyrelsen utgivna föreskrifter:

Föreskrifter om tekniska specifikationer för driftskompatibilitet för delsystemet "Rullande materiel" för konventionella tåg vad gäller godsvagnar (JvSFS 2006:10)

Föreskrifter om tekniska specifikationer för driftskompatibilitet för delsystemet "Trafikstyrning och signalering" för konventionella tåg (JvSFS 2006:9)

Föreskrifter om tekniska specifikationer för driftskompatibilitet för delsystemet "Rullande materiel" för konventionella tåg vad gäller buller (JvSFS 2006:8)

Föreskrifter om tekniska specifikationer för driftskompatibilitet för delsystemet "Drift" för höghastighetståg (JvSFS 2006:7)

Föreskrifter om tekniska specifikationer för driftskompatibilitet för delsystemet "Underhåll" för höghastighetståg (JvSFS 2006:6)

Föreskrifter om tekniska specifikationer för driftskompatibilitet för delsystemet "Rullande materiel" för höghastighetståg (JvSFS 2006:5)

Föreskrifter om tekniska specifikationer för driftskompatibilitet för delsystemet "Trafikstyrning och signalering" för höghastighetståg (JvSFS 2006:4)

Föreskrifter om tekniska specifikationer för driftskompatibilitet för delsystemet "Energiförsörjning" för höghastighetståg (JvSFS 2006:3)

Föreskrifter om tekniska specifikationer för driftskompatibilitet för delsystemet "Infrastruktur" för höghastighetståg (JvSFS 2006:2)

Föreskrifter om godkännande av delsystem inom järnväg m.m. (JvSFS 2006:1)

Föreskrifter om redovisning av järnvägsverksamhet (JvSFS 2005:4)

Allmänna råd om tillämpningen av 4 kap. 1 § i järnvägslagen (2004:519) (JvSFS 2005:3)

Föreskrifter om spåranläggningar som inte är järnvägsinfrastruktur (JvSFS 2005:2)

Som framgår av sammanställningen har Järnvägsstyrelsen varit aktiva under 2006 och gett ut hela 10 föreskrifter under föregående år. Av Järnvägsstyrelsens författningssamling framgår dessutom att ytterligare 14 föreskrifter är tillämpliga och att dessa getts ut tidigare i banverkets författningssamling BV-SF.

### Banverket

Tidigare var Järnvägsinspektionen som en del av Banverket och gav ut sina föreskrifter som en del av Banverkets författningssamling, BV-FS. Som framgår ovan gäller de gamla föreskrifterna till dess Järnvägsstyrelsen beslutar att de ska upphöra. Ett sådant beslut är normalt

en egen föreskrift och ska kungörs i Järnvägsstyrelsens författningssamling. En jämförelse genomförd i mars 2007 visar på några betänkliga skillnader mellan de två myndigheternas redovisning av sina författningssamlingar på respektive hemsida. Banverket har i sin författningssamling fyra-fem föreskrifter utgivna av gamla Järnvägsinspektionen som inte finns med i motsvarande förteckning hos Järnvägsstyrelsen.

Banverket använder dessutom begreppet *föreskrifter* för en del av sina interna styrande och vägledande dokument. Ingen myndighet bör använda dokumenttypen *föreskrift* för något annat än de rättsregler som man ger ut med stöd av lag och förordning. Om man söker i Banverkets dokumentdatabas på dokumenttypen *föreskrift* får man 479 träff på en salig röra av dokument från *Banverkets arbetsordning till Hantering av K16-nycklar på vutbanan Morjärv – Karlsborgsbruk*.

### Museijärnvägar

Som framgår av Sven Fredéns utmärka artikel i boken *Museibanor och veterantåg* var tillståndsfrågor för museijärnvägar länge oklara. I järnvägslagen (SFS 2004:519) är denna fråga reglerad i 3 kap. 4§ om *särskilt tillstånd*.

Särskilt tillstånd får beviljas den som avser att inom landet utföra endast

1. persontrafik på lokal eller regional fristående järnvägsinfrastruktur,
2. regionala godstransporter,
3. trafik i samband med underhåll av järnvägsinfrastruktur, eller
4. till sin omfattning obetydlig trafik med museijärnvägsfordon eller annat liknande materiel.

Särskilt tillstånd skall endast beviljas den som uppfyller de krav som ges i 2§ första stycket och 3§ första stycket. Kraven får dock anpassas till verksamhetens art och omfattning. I tillståndet skall tillsynsmyndigheten ange hur kraven anpassats och för vilken verksamhet tillståndet gäller.

I järnvägsförordningen står dock inget ytterligare om särskilt tillstånd, bara att Banverket får besluta om museitrafik på järnvägsnät som förvaltas av staten.

Allmänt gäller att det är Järnvägsstyrelsen som är tillsynsmyndighet och att Järnvägsstyrelsen ska meddela vilka föreskrifter som ska gälla. Underförstått då även för exempelvis en museijärnväg.

Att en museijärnväg är att betrakta som en järnvägsinfrastruktur och därmed omfattas av kraven enligt järnvägslagen framgår indirekt av Järnvägsstyrelsens föreskrifter (JvSFS 2005:2) eftersom museijärnvägar inte är medtagna i de undantag som regleras i föreskriften. Museijärnvägar är inte heller omnämnda i föreskriften om godkännande av delsystem inom järnväg m.m. (JvSFS 2006:1) men föreskriften ger dock utrymme för förenklingar och undantag som borde kunna vara tillämpliga för museijärnvägar.