

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2010-03-25

Närvarande: F.d. justitierådet Staffan Magnusson, f.d. regeringsrådet Lars Wennerström och regeringsrådet Eskil Nord.

Ny kollektivtrafiklag

Enligt en lagrådsremiss den 4 mars 2010 (Näringsdepartementet) har regeringen beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om kollektivtrafik,
2. lag om ändring i lagen (1995:1649) om byggande av järnväg,
3. lag om ändring i lagen (1997:735) om riksfärdtjänst,
4. lag om ändring i lagen (1997:736) om färdtjänst,
5. lag om ändring i yrkestrafiklagen (1998:490),
6. lag om ändring i järnvägslagen (2004:519),
7. lag om ändring i lagen (2006:1116) om information till passagerare m.m.,
8. lag om ändring i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av rättssakkunnige Paul Sjögren med biträde av departementssekreteraren Ulf Andersson.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet:

De förslag som lämnas i lagrådsremissen avser att modernisera kollektivtrafiklagstiftningen och anpassa den till EU:s regelverk. Förslagen innebär att kollektivtrafikföretag fritt och inom alla geografiska områden får etablera kommersiell kollektivtrafik. De hittillsvarande trafikhuvudmännen ersätts av regionala kollektivtrafikmyndigheter. Dessa myndigheter får bättre förutsättningar att agera effektivt. Det blir bl.a. lättare att utan administrativa hinder etablera kollektivtrafik över länsgränser.

Förslaget till lag om kollektivtrafik

1 kap. 5 §

Denna paragraf ger begreppet allmänna bestämmelser en viss betydelse. Begreppet förekommer i lagen i endast en ytterligare paragraf, nämligen 3 kap. 3 §. I det följande kommer Lagrådet att föreslå att den paragrafen utgår. Om det förslaget godtas, kan begreppet utmönstras ur paragrafen.

1 kap. 6 §

Paragrafen innehåller en definition av begreppet regional kollektivtrafik. Härmed avses, sägs det, sådan kollektivtrafik som med avseende på trafikutbudet huvudsakligen är ägnad att tillgodose resenärernas behov av arbetspendling eller annat vardagsresande och som med hänsyn till sitt faktiska nyttjande tillgodoser ett sådant behov.

Definitionen är utformad så, att begreppet "regional kollektivtrafik" inte – åtminstone inte i första hand – avser trafik inom ett visst regionalt område utan trafik med en viss funktion. Det framgår också

av allmänmotiveringen (avsnitt 7.3) att begreppet ska tolkas funktionellt.

Enligt Lagrådets mening kan det resas flera invändningar mot att ge definitionen ett sådant innehåll. Den föreslagna definitionen är inte bara mångordig och oprecis och därmed ägnad att vålla avsevärda gränsdragningsproblem. Till detta kommer att begreppet "regional kollektivtrafik" används på ett sätt som strider mot allmänt språkbruk, där regional trafik normalt torde avse trafik inom ett visst geografiskt område. Att låta en definition avvika från den normala innebörden av ett ord eller ett begrepp får anses vara principiellt olämpligt.

Lagrådet föreslår att man ändrar paragrafen så, att begreppet regional kollektivtrafik i första hand får avse trafiken inom ett visst län. En anknytning till länet görs i flera andra paragrafer. Så t.ex. sägs det i 2 § att det i varje län ska finnas en regional kollektivtrafikmyndighet. Med en anknytning till länet får man en klar och enkel geografisk gränsdragnings och en anpassning till hur begreppet region ofta brukar användas. Eftersom kollektivtrafiken inom ett län till största delen torde ha en sådan karaktär som beskrivs i remissförslagets definition fångar man också i stor utsträckning in den sortens trafik som avses med förslaget.

Kvar står att gränsen för en region inte alltid följer länsgränsen. Den trafik som med ett normalt språkbruk får betecknas som regional torde åtminstone på vissa håll beröra mer än ett län. Det måste därför göras ett tillägg till den nyss förordade huvudregeln. Tillägget kan lämpligen utformas så, att man knyter an till ordalagen i remissförslaget.

Med hänsyn till vad som nu har sagts föreslår Lagrådet att 1 kap. 6 § får följande lydelse:

I denna lag avses med *regional kollektivtrafik*: sådan kollektivtrafik som äger rum inom ett län och, om det är fråga om trafik som sträcker sig över flera län, trafiken får anses ha övervägande regional betydelse.

Vad som avses med "övervägande regional betydelse" kan lämpligen utvecklas närmare i författningskommentaren. Härvid kan som exempel tas upp arbetspendling och annat vardagsresande. Det kan också vara till nytta om det där anges några konkreta exempel på de situationer som avses täckta av bestämmelsen.

2 kap.

I lagförslagets 2 kap., som har rubriken "Ansvar för regional kollektivtrafik", har tagits in bestämmelser som handlar inte bara om vem som har ansvar för den angivna trafiken utan också om regionala kollektivtrafikmyndigheter och deras uppgifter, däribland upprättandet av trafikförsörjningsprogram. Enligt Lagrådets mening bör kapitlet få den mera heltäckande rubriken "Regional kollektivtrafik", medan 1 § bör rubriceras "Ansvar inom ett län".

2 kap. 8 – 11 §§

Paragraferna innehåller bestämmelser om trafikförsörjningsprogram. I 8 § har tagits in vissa allmänna bestämmelser om den regionala kollektivtrafikmyndighetens uppgifter, medan 9 § reglerar kommunernas ansvar för trafikförsörjningsprogram beträffande färdtjänst. 10 § handlar om samråd mellan regionala kollektivtrafikmyndigheter och andra berörda, och den avslutande 11 § anger mera i detalj vad ett regionalt trafikförsörjningsprogram ska innehålla.

Enligt Lagrådets mening bör de angivna paragraferna redigeras om och göras tydligare. Lagrådet föreslår att paragraferna och deras rubriker får följande lydelse:

Den regionala kollektivtrafikmyndighetens ansvar

8 §

Den regionala kollektivtrafikmyndigheten ska regelbundet i ett trafikförsörjningsprogram fastställa mål för den regionala kollektivtrafiken. Programmet ska vid behov uppdateras.

Samråd

9 §

Det regionala trafikförsörjningsprogrammet ska upprättas efter samråd med motsvarande myndigheter i angränsande län.

Samråd ska även ske med övriga berörda myndigheter, organisationer, kollektivtrafikföretag samt företrädare för näringsliv och resenärer. I de fall ett landsting ensamt är regional kollektivtrafikmyndighet ska samråd även ske med kommunerna i länet.

Närmare om innehållet i regionala trafikförsörjningsprogram

10 §

Ett regionalt trafikförsörjningsprogram ska innehålla en redovisning av

1. behovet av regional kollektivtrafik i länet samt mål för trafikförsörjningen,
2. alla former av regional kollektivtrafik i länet, både trafik som bedöms kunna utföras på kommersiell grund och trafik som myndigheten avser att ombesörja på grundval av allmän trafikplikt,
3. åtgärder för att skydda miljön,
4. tidsbestämda mål och åtgärder för anpassning av kollektivtrafik med hänsyn till behov hos personer med funktionsnedsättning,
5. de bytespunkter och linjer som ska vara fullt tillgängliga för alla resenärer, samt

6. omfattningen av trafik enligt lagen (1997:736) om färdtjänst och lagen (1997:735) om riksfärdtjänst och grunder för prissättningen för sådan trafik, i den mån uppgifter enligt dessa lagar har överlåtit till den regionala kollektivtrafikmyndigheten.

En kommuns uppgifter i vissa fall

11 §

Varje kommun ska regelbundet i ett trafikförsörjningsprogram ange omfattningen av trafik enligt lagen (1997:736) om färdtjänst och lagen (1997:735) om riksfärdtjänst och grunderna för prissättningen för resor med sådan trafik, i den mån kommunen inte har överlåtit sina uppgifter enligt dessa lagar till den regionala kollektivtrafikmyndigheten.

Kommunen ska anta programmet efter samråd med den regionala kollektivtrafikmyndigheten och, i förekommande fall, landstinget.

3 kap. 3 §

I bestämmelsen föreskrivs att vissa uppgifter av mer strategisk natur inte får överlämnas av en regional kollektivtrafikmyndighet till någon annan. Frågan om vilka befogenheter som får överlämnas har reglerats i 2 §. Denna reglering får anses uttömmande. Förevarande paragraf kan därför enligt Lagrådets mening utgå.

4 kap. 4 §

4 kap. behandlar bl.a. olika krav som kan ställas på ett kollektivtrafikföretag. I 4 § finns i tre punkter bemyndiganden för regeringen att meddela föreskrifter i fråga om skyldighet att lämna information enligt 2 §, om uppgiftsskyldighet enligt 3 § och om krav på ett samordnat betalningssystem. De två första bemyndigandena avser bestämmelser och bemyndiganden som har sin motsvarighet i nu gällande järnvägslag (2004:519). Punkten 3 som rör det samordnade betalningssystemet är däremot ny.

I remissen anförs (avsnitt 10.4) bl.a. att det ur resenärssynpunkt är viktigt och nödvändigt med en nationell standard för betalsystem inom kollektivtrafiken. Detta kan t.ex. ske genom att betalningssystemen för resor med kollektivtrafiken blir en integrerad del av system för betalningar som redan finns och kommer att finnas på marknaden. En resenär bör kunna använda samma betalningsmedel oavsett var i landet och med vem man åker. För det fall det inte inom ramen för kollektivtrafikbranschens eget ansvar utvecklas system som tillgodoser detta krav bör, enligt vad som framhålls i remissen, regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer få meddela föreskrifter om anslutning till ett sådant samordnat betalningssystem samt normer och standarder för ett sådant system.

Bestämmelser av det slag som kan komma att övervägas i detta sammanhang kan komma att beröra rättsförhållanden mellan en resenär och skilda kollektivtrafikföretag samt mellan olika kollektivtrafikföretag. Det innebär att föreskrifterna åtminstone till en del kan komma att vara av privaträttslig natur av det slag som avses 8 kap. 2 § regeringsformen. Av 8 kap. 2 § regeringsformen framgår att privaträttsliga föreskrifter meddelas genom lag. Möjligheten till delegation inom det privaträttsliga området är i stort sett obefintlig.

Vad som nu har sagts innebär att punkten 3 bör utgå. Frågor som gäller ett samordnat betalningssystem bör konkretiseras och möjligheten till bemyndigande övervägas ytterligare.

Ikraftträdandebestämmelsen

Lagrådet har ingen erinran mot ikraftträdandet, men sätter i fråga om inte ikraftträdandebestämmelsen borde tillföras en eller flera övergångsbestämmelser.

Ett behov av en sådan bestämmelse framträder t.ex. när det gäller kravet på trafikförsörjningsprogram i 2 kap. 8 och 9 §§ (2 kap. 8 och 11 §§ i Lagrådets förslag). I frånvaro av en sådan bestämmelse inträder ansvaret för att upprätta sådana program omedelbart. Det förefaller som om det rimliga vore att regleringen här tillfördes en övergångstid.

Ett liknande behov uppkommer i fråga om 3 kap. 4 §. Enligt den paragrafen ska ett avtal om allmän trafik grunda sig på ett beslut om allmän trafikplikt. Det kan dock tänkas att sådana avtal förberetts före den 1 januari 2012 eller att en upphandling ännu inte är avslutad nämnda datum. Om detta inträffar kan avtalet inte avslutas när upphandlingen väl är klar eftersom det för ett avslut efter ikraftträdandet krävs ett beslut om allmän trafikplikt enligt 3 kap. 4 §.

Förslaget bör alltså tillföras en övergångsbestämmelse som gör det möjligt att under en rimlig tid efter ikraftträdandet ingå avtal om allmän trafik som inte grundar sig på ett beslut om allmän trafikplikt.

Övriga lagförslag

Lagrådet lämnar övriga lagförslag utan erinran.