

Justitiedepartementet  
Anna.wernerup@regeringskansliet.se

**Vår referens**  
Utr 2015/27  
**Er referens**      **Datum**  
Ju2015/2409/L3      2015-09-11

## Yttrande över betänkande: En modern reglering av järnvägstransporter (SOU 2015:9)

Trafikanalys har anmodats lämna synpunkter på det rubricerade betänkandet och vill därför lämna följande yttrande.

Den så kallade järnvägstrafikutredningen föreslog i SOU 2014:26 att Sverige skulle tillträda protokollet av den 3 juni 1999 om ändring av fördraget om internationell järnvägstrafik (COTIF 1999) av den 9 maj 1980. Enligt utredningen skulle införlivandet ske genom inkorporering. Den nya lagen (2015:338) om internationell järnvägstrafik trädde i kraft den 15 juni 2015.

I det nu ifrågavarande slutbetänkandet föreslås bl.a. att fördraget om internationell järnvägstrafik i dess senaste lydelse, dvs. COTIF 1999, och tågpassagerarförordning ska gälla även vid nationella järnvägstransporter av passagerare, och att en del av det internationella ansvarssystemet utsträcks att gälla även för spårvagn- och tunnelbanetransporter av passagerare i Sverige. Vidare föreslås att CIM 1999 ska tillämpas på alla godstransporter och CUV och CUI på alla avtal. Detta innebär att ett och samma regelsystem kommer att tillämpas oavsett om transporterna eller avtalen är internationella eller nationella. Vidare föreslås att detta regelsystem ska kodifieras i en lag istället för att fortsätta med dagens uppdelning bestående av järnvägstrafiklagen (1985:192) och lagen (2015:338) om internationell järnvägstrafik.

Trafikanalys ser positivt på ambitionen att skapa ett enhetligt och mer lättöverskådligt regelsystem för järnvägstransporter men anser att utredningen i alla fall borde ha försökt skriva lagen i en traditionell form.

Den föreslagna lagen (s. 159 – 179 i SOU 2015:9) består till stor del av hänvisning till olika artiklar och bihang i 1999 års ändringsprotokoll till fördraget om internationell järnvägstrafik (COTIF 1999) och det anges att dessa ska gälla som svensk lag. Dessa artiklar och bihang införlivas med andra ord genom inkorporering i svensk rätt. I tredje paragrafens andra stycke anges att den franska versionen har företräde framför de tyska och engelska texterna. Slutligen anges i paragrafens sista stycke att de delar första stycket hänvisar till finns intagna som en bilaga, med en svensk översättning.

Det finns många fördelar med inkorporering av internationella åtaganden, inte minst blir själva införlivandearbetet enklare. I många länder (monistiska) gäller de internationella överenskommelserna direkt som nationell rätt. I Sverige, som är ett dualistiskt land, måste de införlivas antingen genom transformering eller inkorporering för att bli gällande

rätt. Vid inkorporering säkerställer man att det inte blir några nationella avvikelser från den överenskomna regleringen t.ex. som följd av lingvistiska orsaker (översättningen) eller juridisk-tekniska lösningar vid införlivandeprocessen. Denna införlivningsmetod är, så att säga, säker "utåt".

Trafikanalys anser att lagen följer en logisk struktur som är relativt lätt att följa. Trots detta anser Trafikanalys att lagen är svår att läsa. Dess uppbyggnad skiljer sig väsentligt från en vanlig svensk författning och består till stor del av hänvisningar. För att överhuvudtaget kunna läsa lagen, behöver man hoppa mellan den och den internationella konventionen som finns som bilaga. Sammanlagt innehåller den föreslagna lagen 30 hänvisningar till andra källor än nationella författningar, 24 av dessa till olika delar av COTIF 1999. Detta gör att, trots försöket att göra regleringen på området mer lättöverskådligt (s. 17 i SOU 2015:9), blir lagen i själva verket svårsläslig. Det är sannolikt att lagen kommer att upplevas otidlig och krånglig både av transportörerna och, speciellt, av passagerare och godsägare.

Det finns även visst bekymmer i att den svenska texten inte har någon status annat än som hjälpmedel vid tillämpning av konventionen och att den franska originaltexten har företräde, även framför den engelska texten (s. 163 – 166). Enligt språklagen (2009:600) är svenska huvudspråk i Sverige och som sådant är svenskan samhällets gemensamma språk som ska kunna användas inom alla samhällsområden (4 § och 5 §). Även domstolar, förvaltningsmyndigheter och andra organ som fullgör uppgifter i offentlig verksamhet ska använda svenska som sitt språk (10 §). En brist är att språkfrågan överhuvudtaget inte berörs i konsekvensanalysen.

Trots att internationella åtaganden är lättare att införliva genom inkorporering, anser Trafikanalys att man borde väga in fördelarna med en tydlig och lättläst lag. Det vore mer användarvänligt att göra den svenska versionen gällande i Sverige och inkludera den materiella delen i lagen istället för att hänvisa till den. Lagen skulle inte bara bli mer lättläslig utan skulle även bättre passa in i det klarspråkarbetet som pågått i Sverige sedan 1965 och som bl.a. syftar till att göra språket i lagar och andra författningar så enkelt och klart som möjligt samt göra lagar överskådliga, begripliga och lätta att hitta i.

Dessutom handlar den föreslagna lagen inte bara om inkorporering då de internationella åtaganden görs tillämpliga även i andra situationer än de som regleras av den internationella konventionen. Den kommande målgruppen är bredare än den av den nya lagen om internationell järnvägstrafik som idag införlivar COTIF 1999. De som kommer att tillämpa lagen är inte enbart yrkesmän utan även t.ex. passagerare omfattas. Även detta talar starkt för transformering av den internationella regleringen som sedermera utvidgas till att gälla även bl.a. vid nationella transporter.

Redovisningen av konsekvensanalysen är lite ovanlig i det att den omfattar fyra sidor (s. 149 – 153) mer eller mindre obrutna citat ur en underlagsrapport. Det förefaller inte heller som om utredningens slutsats riktigt harmonierar med citatet. Under alla omständigheter går det inte att följa hur utredningen värderat olika delar av underlagsrapportens analys och argumentation.

Utredningen bedömer att regressersättningar för Trafikverkets del sammantaget kommer att röra sig om cirka 30 miljoner kronor (s. 155). Vi kan konstatera att denna uppskattning ligger i samma storleksordning som Trafikanalys, i annat sammanhang, beräknade år 2011.

Beskrivningen av konsekvenser för Trafikverket är sammantaget inte tillfredställande. Utredningen kvantifierar inte andra effekter och kostnader som man anser kommer att uppstå, men stycket utmynnar i att - vilka dessa konsekvenser nu blir - så ska de finansieras inom ramen för Trafikverkets budget. På grund av budgetens storlek kan enskilda kostnader framstå som marginella, men de avgörande frågorna återstår. Kan kostnaderna motiveras av förbättringar? Är förslaget samhällsekonomiskt motiverat? Den senare frågan måste hanteras tydligare i en konsekvensutredning av det här slaget.

Med anledning av det ovanstående avstyrker Trafikanalys förslaget och fordrar att en alternativ lagform utreds.

I detta ärende har generaldirektör Brita Saxton varit beslutande och jurist Jonna Tilegrim har varit föredragande.

Brita Saxton  
generaldirektör