

Innehåll

1	Sammanfattning	5
2	Lagförslag	7
3	Inledning	9
3.1	Stängselnämnden.....	9
3.2	Närmare om Stängselnämndens uppgifter	9
3.3	Kostnader	10
4	Överväganden och förslag.....	11
4.1	Stängselnämnden upphör	11
4.2	Kostnaderna för förfarandet.....	14
4.3	Överklagande m.m.....	16
4.4	Ikraftträdande m.m.....	17
5	Konsekvenser	19
6	Författningskommentar	21

1 Sammanfattning

I denna promemoria lämnas förslag till ändringar i lagen (1945:119) om stängselskyldighet för järnväg m.m. Förslaget innebär att Stängselnämndens uppgifter överförs till den myndighet som regeringen bestämmer (prövningsmyndigheten). Avsikten är att Järnvägsstyrelsen eller den myndighet som i framtiden övertar Järnvägsstyrelsens uppgifter som tillsynsmyndighet på järnvägsområdet ska vara prövningsmyndighet. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om avgifter för prövning av tvister. Prövningsmyndighetens beslut ska få överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

2 Lagförslag

Lag om ändring i lagen (1945:119) om stängselskyldighet för järnväg m.m.

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1945:119) om stängselskyldighet för järnväg m.m.¹

dels att 14 § ska upphöra att gälla,

dels att 13 och 15 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas en ny paragraf, 16 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

13 §²

Fråga som avses i 11 § tredje stycket eller 12 § prövas av *stängselnämnden*, om kommunen och järnvägens innehavare *ej kunna* enas.

Frågor som avses i 11 § tredje stycket eller 12 § prövas av *den myndighet som regeringen bestämmer (prövningsmyndigheten)*, om kommunen och järnvägens innehavare *inte kan* enas.

Utan hinder av att nämnden avgjort fråga som avses i första

¹ Senaste lydelse av 14 § 1988:207.

² Senaste lydelse 1975:1010.

stycket får kommunen eller järnvägens innehavare begära att nämnden på nytt skall pröva frågan, om ändrade förhållanden inträtt efter nämndens beslut eller eljest särskild omständighet föranleder att frågan omprövas.

Mot nämndens beslut får talan ej föras.

15 §³

Parterna skola till lika delar ersätta statsverket för stängselnämndens kostnader i visst ärende. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avgifter för prövning av tvister enligt 13 §.

16 §

Beslut av den prövningsmyndighet som avses i 13 § enligt denna lag får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2009.

2. Äldre bestämmelser tillämpas i fråga om ett ärende som handläggs av Stängselnämnden vid ikraftträdandet.

³ Senaste lydelse 1975:1010.

3 Inledning

3.1 Stängselnämnden

Stängselnämnden inrättades genom lagen (1975:1010) om ändring i lagen (1945:119) om stängselskyldighet för järnväg m.m. för att pröva vissa frågor om stängsel utmed järnväg (prop. 1975:67, bet. TU 1975:14, rskr. 1975:196).

Bestämmelser om nämndens sammansättning finns i 14 § lagen om stängselskyldighet för järnväg m.m. Nämnden består av ordföranden och två andra ledamöter. För ledamöterna ska det finnas ersättare. Ordföranden och ersättaren för denne ska vara eller ha varit ordinarie domare. Ledamöter och ersättare förordnas av regeringen för viss tid. Ytterligare bestämmelser om nämnden finns i förordningen (1975:1012) med instruktion för Stängselnämnden. Av 3 § nämnda förordning framgår att nämnden vid behov får anlita sekreterare eller annat biträde.

3.2 Närmare om Stängselnämndens uppgifter

Av 11 § första stycket lagen om stängselskyldighet för järnväg m.m. framgår att i fråga om en järnväg som är avsedd för allmän trafik beslutar kommun efter samråd med järnvägens innehavare i den mån det är påkallat från allmän synpunkt att stängsel inom kommunens område ska hållas utmed järnvägen till skydd för personer som bor eller uppehåller sig intill denna. Enligt

paragrafens andra stycke är järnvägens innehavare skyldig att anordna, tillse och underhålla stängsel i enlighet med kommunens beslut. Av tredje stycket framgår att en sådan skyldighet inte föreligger om hinder häremot möter av hänsyn till järnvägens drift eller på grund av annan särskild omständighet.

I 12 § regleras hur kostnaden för anordnande, tillsyn och underhåll av stängsel ska fördelas. Kommunen ska betala nittio procent och järnvägens innehavare tio procent, utom i fråga om stängsel vid stations- eller bangårdsområde, där kostnaden ska fördelas lika.

Enligt 13 § första stycket ska Stängselnämnden pröva frågor om stängselskyldighet föreligger eller hur kostnaderna ska betalas, om kommunen och järnvägens innehavare inte kan enas. I paragrafens andra stycke anges när nämnden kan ompröva en tidigare avgjord fråga. Av tredje stycket framgår att nämndens beslut inte kan överklagas.

3.3 Kostnader

Stängselnämnden har ingen egen budget. Enligt 12 § förordningen med instruktion för Stängselnämnden bestrids kostnaderna för nämndens verksamhet från det under sjätte huvudtiteln uppförda anslaget Kommittéer m.m. efter utbetalningsbesked från nämndens ordförande eller ersättaren för denne.

Kansligöromålen för nämnden sköts av Näringsdepartementet och omfattar enligt Statskontoret 0,01 årsarbetskraft (ett par arbetsdagar per år).¹

Av 15 § lagen om stängselskyldighet för järnväg m.m. framgår att parterna till lika delar ska ersätta staten för Stängselnämndens kostnader i ett visst ärende.

¹ Statsförvaltningens utveckling 1990–2005 (rapport 2005:32) s. 116.

4 Överväganden och förslag

4.1 Stängselnämnden upphör

Förslag: Stängselnämnden upphör. Tvister om stängsel-skyldighet ska prövas av den myndighet som regeringen bestämmer (*prövningsmyndigheten*).

Stängselnämnden inrättades därför att det fanns behov av ett fristående organ med uppgift att slita eventuella tvister mellan kommun och innehavare av järnväg i frågor som hängde samman med uppsättningen av stängsel m.m. Det bedömdes vara uteslutet att tvister av detta speciella slag skulle få avgöras av allmän domstol eller fastighetsdomstol (prop. 1975:67 s. 11 och 21).

Stängselnämnden har under den tid myndigheten har funnits bara prövat ett ärende i sak, genom ett avgörande den 10 oktober 1977. I övrigt består nämndens verksamhet i praktiken av att lämna information om gällande regler m.m. till berörda aktörer och andra intresserade. Det är tänkbart att vissa tvister kunnat biläggas genom rådgivning från nämndens ordförande, utan att något ärende behövt anhängiggöras.

Eftersom tvister av det slag det handlar om här är så sällsynta, framstår det som lämpligt att prövningen ligger på ett organ som redan har särskild kunnskap på järnvägsområdet. Frågan är emellertid om det fortfarande finns behov av en särskild

stängselnämnd eller om en annan myndighet kan ta över nämndens uppgifter.

Som skäl för att avskaffa Stängselnämnden kan framför allt anföras att det är önskvärt med en överskådlig statsförvaltning. En myndighet med helt obetydlig verksamhet bör inte bibehållas om det inte finns särskilda skäl för detta. Att upprätthålla en särskild myndighet kan också antas medföra administrativt merarbete. Att avskaffa Stängselnämnden skulle därför kunna medföra en viss besparing för det allmänna, även om kostnaderna för att behålla nämnden är små.

När Stängselnämnden inrättades fanns ingen fristående inspektionsmyndighet på järnvägsområdet. I detta avseende är läget nu ett annat. Järnvägsstyrelsen bildades 2004 bl.a. för att vara ett från infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag fristående regleringsorgan. Järnvägsstyrelsen utövar tillsyn över järnvägs- tunnelbane- och spårvägssystemen. Myndigheten ska vidare verka för säkerheten inom systemen och för en effektiv järnvägsmarknad med en sund konkurrens samt för de transportpolitiska målen uppnås. Enligt 2 § förordningen (2007:1028) med instruktion för Järnvägsstyrelsen ska myndigheten bl.a. utöva tillsyn och pröva tvister enligt järnvägslagen (2004:519) och järnvägsförordningen (2004:526). Det finns således numera en myndighet på järnvägsområdet som inte själv förvaltar järnvägar.

I förarbetena till 1975 års lagstiftning om stängsel till skydd för allmänheten framhölls att det här – om man bortsåg från enskilda järnvägar – gällde att avgöra tvister mellan olika organ för det allmänna (a. prop. s. 12). Detta påpekande har fortfarande viss giltighet. Det bör ändå tas med i bedömningen att den myndighet som prövar tvister om stängselskyldighet kan komma att meddela avgöranden som rör enskilds rätt. Detta skulle kunna vara skäl att föredra en prövning i en domstolsliknande myndighet som Stängselnämnden. Som framgått har emellertid Järnvägsstyrelsen redan som uppgift att pröva vissa tvister.

Vilka de tvister är som Järnvägsstyrelsen har att pröva, i egen-
skap av tillsynsmyndighet, framgår av 8 kap. 9 § järnvägslagen.
Infrastrukturförvaltare är enligt järnvägslagen skyldiga att upp-
låta infrastrukturkapacitet på konkurrensneutrala och icke-
diskriminerande villkor. Ett järnvägsföretag, en infrastruktur-
förvaltare eller den som har auktorisation för att organisera järn-
vägstrafik får till tillsynsmyndigheten hänskjuta tvister om
huruvida en infrastrukturförvaltares beslut står i överens-
stämmelse med lagen eller föreskrifter som meddelats med stöd
av lagen. Som exempel kan nämnas beslut om kapacitetstill-
delning och avgifter. Det kan bl.a. röra en fråga om infra-
strukturförvaltaren utifrån bestämmelserna i lagen och sin egen
järnvägsnätbeskrivning har tilldelat tåglägen på ett riktigt sätt
eller om avgifterna är förenliga med de principer som fastställs i
lagen.

Det förekommer även i vissa andra sammanhang att en
förvaltningsmyndighet prövar tvister som rör en enskilds rätt.
Ett exempel är nätmyndighetens prövning av tvister om
koncessionshavares skyldigheter enligt 3 kap. 6 och 7 §§ ellagen
(1997:857).

Beslut som fattas av en förvaltningsmyndighet kan röra frågor
där en enskild har rätt till domstolsprövning av civila rättigheter
eller skyldigheter enligt artikel 6.1 i den europeiska konven-
tionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättig-
heterna och de grundläggande friheterna (*Europakonventionen*).
Den rätten tillgodoses genom att myndighetens beslut kan över-
klagas till domstol. Tillsynsmyndighetens beslut i enskilt fall
enligt järnvägslagen får överklagas hos allmän förvaltnings-
domstol.

I förarbetena till järnvägslagen anförs att tvistlösningen enligt
8 kap. 9 § inte i första hand ska liknas vid en process i allmän
domstol, utan är snarare att jämföra med det förhållandet att en
part anser att en infrastrukturförvaltares agerande inte är
förenligt med lagens bestämmelser och påtalar denna brist för
tillsynsmyndigheten som då har en skyldighet att vidta åtgärder
för att utreda huruvida det ligger något i påståendet och fatta

beslut i saken (prop. 2003/04:123 s. 200). Att den tvistlösning som Järnvägsstyrelsen har att utföra enligt järnvägslagen är av en delvis annan karaktär än den som sker i allmän domstol utesluter dock inte att Järnvägsstyrelsen kan pröva även andra tvister.

Med hänsyn Järnvägsstyrelsens särskilda kompetens och att myndigheten redan har att pröva vissa tvister framstår det som lämpligt att Järnvägsstyrelsen tar över Stängselnämndens uppgifter.

Regeringen har förklarat att den har för avsikt att ta ett samlat grepp över myndigheterna på transportområdet och tillskapa en ny myndighet, Transportstyrelsen, och avveckla Luftfartsstyrelsen och Järnvägsstyrelsen. Utgångspunkten är att den nya myndighetens verksamhet ska omfatta norm- och tillståndsgivning samt tillsynsregler avseende de fyra transportslagen med beaktande av deras skilda förutsättningar. Regeringen har den 19 juli 2007 beslutat att en särskild utredare ska förbereda och genomföra bildandet av Transportstyrelsen (dir. 2007:105). Avsikten är att den nya myndigheten ska kunna inleda sin verksamhet den 1 januari 2009.

Att Järnvägsstyrelsens uppgifter i framtiden överförs till den nya transportmyndigheten är inget hinder för att avskaffa Stängselnämnden på det sätt som föreslås i denna promemoria. Det är emellertid ett skäl till att inte i lagtexten peka ut den myndighet som ska pröva tvisterna. I stället bör det anges att frågorna ska prövas av den myndighet som regeringen bestämmer (*prövningsmyndigheten*).

4.2 Kostnaderna för förfarandet

Förslag: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om avgifter för prövning av tvister.

Enligt nuvarande bestämmelser ska parterna till lika delar ersätta staten för Stängselnämndens kostnader i visst ärende. Tvister om stängselskyldighet har hittills varit mycket sällsynta, och det finns ingen särskild anledning att anta att de ska bli vanligare i framtiden. Att ta bort skyldigheten att ersätta prövningsmyndighetens kostnader skulle därför sannolikt inte medföra annat än blygsamma kostnader för staten. Någon skyldighet för parterna att ersätta staten för Järnvägsstyrelsens kostnader vid prövning av tvister finns inte heller enligt gällande bestämmelser.

Det finns emellertid skäl som talar emot att låta prövningsmyndighetens kostnader i ett visst ärende stanna på staten. Det kan inte uteslutas att en sådan ordning skulle medföra en ökning av antalet tvister som hänskjuts till myndigheten med ökade kostnader som följd. En möjlighet till särskild finansiering av sådana kostnader bör därför finnas kvar.

Med hänsyn till hur Stängselnämnden är organiserad kan det inte antas vara förenat med några särskilda svårigheter att beräkna kostnaderna för ett visst ärende. Dessa skulle sannolikt i huvudsak utgöras av arvode till nämndens ledamöter. Om prövningen i stället utförs av en myndighet som Järnvägsstyrelsen uppkommer emellertid svårigheter att på ett rättvisande sätt beräkna myndighetens kostnader i ett särskilt ärende. Det skulle bl.a. krävas en beräkning av hur mycket tid berörda tjänstemän lägger ned på ärendet. Vidare är det oklart hur kostnader för allmän administration, sammanträdeslokaler m.m. ska beaktas i ett sådant sammanhang.

Sådana svårigheter kan undvikas genom att en möjlighet att ta ut avgifter för prövningen införs. Sådana kan bestämmas i förväg utifrån en schablonmässig bedömning av kostnaderna för ett ärende. I denna promemoria föreslås därför att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om sådana avgifter.

Det bör anmärkas att det ingår i den pågående Transportstyrelseutredningens uppdrag att lämna förslag till den nya myndighetens finansieringsform.

4.3 Överklagande m.m.

Förslag: Prövningsmyndighetens beslut enligt lagen om stängselskyldighet för järnväg m.m. ska få överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd ska krävas vid överklagande till kammarrätt.

Någon särskild bestämmelse om ny prövning av tidigare avgjorda frågor ska inte längre finnas.

Beslut i frågor om stängselskyldighet kan ha sådan betydelse för en enskild part att en rätt till domstolsprövning finns enligt artikel 6.1 i Europakonventionen. Detta är tydligt exempelvis om en enskild järnvägsinnehavare åläggs betalningsskyldighet för stängselunderhåll. Prövningsmyndighetens beslut i sådana frågor bör därför kunna överklagas till domstol.

Enligt 22 a § förvaltningslagen (1986:223) gäller som allmän regel att beslut av en förvaltningsmyndighet överklagas hos allmän förvaltningsdomstol och att prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten. Det saknas skäl att ha en annan ordning än den som anges i förvaltningslagen. Det kan också anmärkas att detta är den ordning som gäller för Järnvägsstyrelsens beslut vid prövning av tvister enligt 8 kap. 9 § järnvägslagen.

Av nuvarande 13 § andra stycket lagen om stängselskyldighet för järnväg m.m. framgår att en part får begära att Stängselnämnden på nytt ska pröva en fråga, utan hinder av att nämnden tidigare avgjort frågan, ”om ändrade förhållanden inträtt efter nämndens beslut eller eljest särskild omständighet föranleder att frågan omprövas”. Eftersom nämndens beslut inte kan överklagas innebär bestämmelsen att en ny prövning kan ske trots att ett tidigare beslut i samma fråga har vunnit laga kraft.

Ett förvaltningsavgörande har i vissa fall negativ rättskraft i den meningen att den i beslutet avgjorda frågan inte får upptas till förnyad prövning. Rättskraften har sålunda i ett sådant fall i stort sett samma innebörd som enligt rättegångsbalken. Beslut i

flerpartsmål som påminner om tvistemål eller brottmål är i princip inte möjliga att ändra sedan de har vunnit laga kraft (se t.ex. RÅ 1993 ref. 76 och 2002 ref. 61). Det är tydligt att de stängseltvister som är aktuella här faller inom detta område. Bestämmelsen om ny prövning utgör således en avvikelse från vad som gäller i allmänhet.

Behovet av en särskild ordning för omprövning av tidigare avgöranden måste antas minska i och med att en möjlighet till domstolsprövning införs. Även trygghetsskäl talar för att avskaffa omprövningsmöjligheten, i synnerhet med hänsyn till att även enskilda kan vara parter. Det saknas sammantaget starka skäl för att behålla en ordning som avviker från de principer som i allmänhet gäller vid prövning tvister.

4.4 Ikraftträdande m.m.

Förslag: De föreslagna lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2009. Äldre bestämmelser ska tillämpas i fråga om ett ärende som handläggs av Stängselnämnden vid ikraftträdandet.

En lämplig tidpunkt för lagändringarna att träda i kraft är den 1 januari 2009.

Om ett ärende handläggs av Stängselnämnden vid ikraftträdandet framstår det som rationellt att nämnden slutför prövningen av tvisten och då tillämpar de äldre reglerna.

5 Konsekvenser

Med hänsyn till Stängselnämndens begränsade verksamhet kan dess avskaffande inte antas få några beaktansvärda konsekvenser.

Att Stängselnämndens uppgifter överförs till Järnvägsstyrelsen kommer sannolikt inte att medföra några särskilda kostnader för den myndigheten. Eventuellt uppkommande kostnadsökningar kommer under alla förhållanden att vara så små att de utan vidare kan finansieras inom ramen för befintliga anslag.

Det ringa antalet ärenden innebär också att antalet överklaganden – om några sådana över huvud taget skulle bli aktuella – kan antas bli ytterst få. Några resurser behöver därför inte tillföras de allmänna förvaltningsdomstolarna med anledning av det förslag som finns i denna promemoria.

6 Författningskommentar

13 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om prövningen av tvister mellan en kommun och en järnvägsinnehavare i frågor om stängselskyldighet enligt lagen föreligger eller hur kostnaderna för stängsel ska betalas. Ändringarna av bestämmelserna innebär i huvudsak att vad som nu gäller för Stängselnämnden i stället ska avse den myndighet som regeringen bestämmer (*prövningsmyndigheten*).

Någon särskild möjlighet till ny prövning i tidigare avgjorda frågor ska inte längre finnas. Vidare ska prövningsmyndighetens beslut kunna överklagas. De nuvarande andra och tredje styckena har därför tagits bort.

Övervägandena finns i avsnitt 4.1 och 4.3.

15 §

Bestämmelsen i paragrafen behandlas i avsnitt 4.2.

16 §

Bestämmelserna i paragrafen behandlas i avsnitt 4.3.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Ändringarna träder i kraft den 1 januari 2009. Enligt övergångsbestämmelsen i *punkt 2* ska äldre bestämmelser tillämpas i fråga om ett ärende som handläggs av Stängselnämnden vid ikraftträdandet. Övervägandena finns i avsnitt 4.4.