



LUND UNIVERSITY

Regeringsbeslut 2017-11-23 (M2016/02385/Me). Skoterförbud och normprövning i förvaltningen

Wenander, Henrik

Published in:
Förvaltningsrättslig tidskrift

2018

Document Version:
Förlagets slutgiltiga version

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):
Wenander, H. (2018). Regeringsbeslut 2017-11-23 (M2016/02385/Me). Skoterförbud och normprövning i förvaltningen. *Förvaltningsrättslig tidskrift*, (5), 1029.

Total number of authors:
1

Creative Commons License:
Ospecificerad

General rights

Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:
Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: <https://creativecommons.org/licenses/>

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117
221 00 Lund
+46 46-222 00 00

Förvaltnings- rättslig tidskrift

Särtryck ur FT 2018 5

Regeringsbeslut 2017-11-23
(M2016/02385/Me). Skoterförbud
och normprövning i förvaltningen

Av Henrik Wenander

REGERINGSBESLUT 2017-11-23 (M2016/02385/ME). SKOTERFÖRBUD OCH NORMPRÖVNING I FÖRVALTNINGEN

av Henrik Wenander

I äldre årgångar av Förvaltningsrättslig tidskrift förekommer återkommande referat av beslut från regeringen och dessförinnan Kungl. Maj:t i statsrådet.¹ Att regeringsbeslut i förvaltningsärenden kommenteras i juridiska tidskrifter hör numera däremot inte till vanligheterna. Här ska dock uppmärksammas ett avgörande av regeringen från den 23 november 2017 (M2016/02385/Me). I avgörandet upphävde regeringen ett kommunalt förbud mot skotertrafik i delar av Strömsunds kommun. Beslutet är principiellt intressant eftersom det rör normprövning (också betecknat som lagprövning) enligt 12 kap. 10 § regeringsformen, RF, därtill i ett ärende som handlar om överklagande av en kommuns föreskrifter. Den grundlagsfästa skyldigheten för förvaltningsorgan att åsidosätta författningar som strider mot en högre föreskrift har ibland kritiserats för att vara olämplig med hänsyn till både maktodelningsideal och risken för oreda i rättssystemet.² Avgörandet ger ett praktiskt exempel på hur normprövning kan aktualiseras vid överprövning av normbeslut, det vill säga beslut om generella föreskrifter.

Bakgrunden till det minskade intresset för regeringsbeslut i enskilda ärenden är givetvis den förändring av regeringens roll som har skett under 1900-talet. Den svenska rättsordningen har stegvis till stor del övergett regeringen som sista överklagandeinstans i förvaltningen. En drivkraft bakom förändringarna har alltsedan inrättandet av Regeringsrätten 1909 varit ambitionen att avlasta regeringen. År 1984 antog riksdagen riktlinjer som innebar att regeringen endast skulle pröva ärenden när det behövdes för en ”politisk styrning av praxis”. Med politisk styrning avsågs enligt förarbetena regeringens utövning av rollen att styra riket (jfr 1 kap. 6 § RF) snarare än ställningstaganden utifrån partipolitiska hänsyn. Av betydelse var också att regeringens roll som överinstans i vissa fall ansågs vara motiverad ”från allmänna demo-

¹ Se som exempel på denna typ av framställningar från olika tider A. Nyström, Några beslut av K. M:t angående handelstillstånd FT 1938 s. 400; Jan Flod, Från Kungl. Maj:ts kansli, FT 1974 s. 207; Stig Wernstedt, Regeringsbeslut 1988–1989 angående tillämpningen av TF och sekretesslagen, FT 1990 s. 75.

² Se exempelvis Joakim Nergelius, Svensk statsrätt, 4 uppl. 2018 s. 252 f.; jfr vidare Henrik Wenander, Förvaltningens lagprövning, FT 2015 s. 421, på s. 422 med hänvisningar.

kratiska utgångspunkter”.³ Sedermera har dessutom europarättens krav fått genomslag så att enskildas rättigheter enligt EU-rätten och artikel 6 i Europakonventionen som huvudregel ska kunna prövas i allmän förvaltningsdomstol (se nu 40 § förvaltningslagen [2017:900]).⁴

Fortfarande finns dock ett antal ärendetyper där regeringen fungerar som enda eller sista ordinarie överinstans (bortsett från utrymmet för rättsprövning enligt lagen [2006:304] om rättsprövning av vissa regeringsbeslut). Bland dessa ärendetyper märks bland annat vissa beslut på trafikområdet (se exempelvis 15 kap. 1 § trafikförordningen [1998:1276]).

I det aktuella ärendet rörde det sig om ett överklagande av ett normbeslut med grund i terrängkörningslagen (1975:1313). Lagen omfattar bland annat förbud mot körning med motordrivet fordon i terräng på barmark och viss skogsmark (1 §). Enligt den tillämpliga regleringen (3 § terrängkörningslagen i ursprunglig lydelse) fick regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, meddela föreskrifter om bland annat förbud mot sådan körning också i annan terräng. En förutsättning för sådana föreskrifter var att körningen kunde medföra olägenhet från naturvårdssynpunkt eller annan synpunkt. Specifika bestämmelser som anknyter till lagen finns i terrängkörningsförordningen (1978:594). I förordningen bemyndigades länsstyrelse att meddela förbud eller föreskrifter på området (5 § i förordningen i ursprunglig lydelse). År 1997 beslutade regeringen en ändring i förordningen som innebar att, vid sidan av länsstyrelser, också kommuner fick meddela förbud eller andra föreskrifter enligt lagen (15 § i förordningen i lydelse enligt SFS 1997:713). Beslut enligt 15 § kunde överklagas till regeringen (24 § i förordningen i den ändrade lydelsen).

Med stöd av den nu nämnda lagstiftningen beslutade kommunfullmäktige i Strömsunds kommun i september 2016 att inom ett angivet område i kommunen (”ett kommunalt regleringsområde”) förbjuda körning med snöskoter och annat motordrivet fordon på snötäckt mark. I beslutet gjordes undantag för anvisad skoterled och andra särskilt anvisade områden. Den angivna bakgrunden var att kommunen hade tagit emot ett stort antal klagomål på skotertrafik i området.⁵

³ Se prop. 1983/84:120 s. 16; bet. 1983/84:KU23 s. 7 (där det citerade uttryckssättet används); rskr. 1983/84:250; Erik Holmberg – Nils Stjernquist m.fl., Grundlagarna. Regeringsformen, successionsordningen, riksdagsordningen, 2014 s. 518 (kommentaren till inledningen av 11 kap., rubriken Förvaltningsmyndigheter – Domstolar).

⁴ Se vidare Magnus Sjöberg, Den långa vägen till en generell regel om domstolsprövning av förvaltningsbeslut, i G. Regner – M. Eliason – H.-H. Vogel (red.), Festskrift till Hans Ragnemalm, 2005 s. 293–303.

⁵ Se kommunfullmäktige i Strömsunds kommuns beslut 2016-09-14, § 86, intaget som bilaga till regeringsbeslutet.

Två personer överklagade kommunens föreskrift till regeringen. I sitt beslut hänvisade regeringen till regleringen i 12 kap. 10 § RF, som innebär att ett offentligt organ inte får tillämpa en föreskrift som står i strid med grundlag eller annan överordnad författning. Terrängkörningslagen medgav endast att regeringen bemyndigade förvaltningsmyndighet att besluta föreskrifter om bland annat förbud. Däremot fanns inget stöd för bemyndigande till kommun. Sålunda stred förordningsbestämmelsen mot lagen och fick inte tillämpas. Eftersom kommunens beslut hade fattats med stöd av förordningen upphävde regeringen beslutet.

Här blev alltså situationen att regeringen (som överinstans) upphäver en kommuns beslut eftersom det grundar sig på en lagstridig förordning från regeringen (som normgivare). Regeringens avgörande är ändå, i rättsligt perspektiv, inte uppseendeväckande, eftersom förordningen så tydligt gick längre än vad bemyndigandet i lagen medgav.

En annan sak är att utgången av ärendet möjligen kan ha överraskat berörda enskilda och kommuner, som under tjugo års tid hade uppfattat att kommunerna fick meddela föreskrifter enligt 3 § terrängkörningslagen. De personer som har dömts för brott mot sådana föreskrifter kan söka resning med hänvisning till regeringens beslut.⁶

På liknande sätt som i ett antal avgöranden från Högsta förvaltningsdomstolen avseende myndighetsföreskrifter innebär avgörandet att en föreskrift inte har fått tillämpas eftersom den inte hade stöd i ett bemyndigande i högre författning.⁷ Intressant är här dock alltså att frågan uppkommer i ett ärende om överprövning av ett normbeslut, vilket troligen är mindre vanligt. Ovanligt är också att det rör sig om normprövning i förhållande till en kommunal föreskrift. Eftersom sådana som utgångspunkt kan angripas genom laglighetsprövning enligt kommunallagen (2017:725), aktualiseras möjligen lagprövning mer sällan.⁸ Här rörde det sig dock alltså om ett kommunalt beslut, där det fanns särskilda överklaganderegler, varför sådan prövning inte aktualiserades (jfr 13 kap. 3 § kommunallagen [2017:725]).

Det framgår inte annat än att 1997 års ändring i terrängkörningsförordningen byggde på ett förbiseende. Genom hänvisningen till 12 kap. 10 § RF kunde regeringen se till att det tidigare misstaget inte fick genomslag. Med tanke på kritiken mot grundlagsbestämmelsen om förvaltningens lagpröv-

⁶ Se Miljö- och energidepartementet, promemoria om förbud mot och begränsningar för terrängkörning i en kommun, 2017-11-23, Dnr M2017/02880/R, tillgänglig på <www.regeringen.se>, besökt 2018-09-14 s. 11.

⁷ Se exempelvis RÅ 1979 2:23; RÅ 1997 ref. 50; HFD 2013 ref. 37; HFD 2014 ref. 72; se vidare Rune Lavin, Högsta förvaltningsdomstolen och normkontrollen, FT 2016 s. 553.

⁸ Se t.ex. HFD 2014 ref. 57; Lavin, Högsta förvaltningsdomstolen och normkontrollen, s. 559 f.

ning i 12 kap. 10 § RF kan man överväga hur situationen hade varit om regeringen inte hade haft möjlighet att hänvisa till en normprövningsbestämmelse för förvaltningen. En möjlig utgång hade då varit att kommunens föreskrifter hade fått stå fast. Utan bestämmelsen om normprövning för förvaltningen hade en instans som prövar eller tillämpar en sådan regel behövt laborera med resonemang grundade direkt på legalitetsprincipen.⁹ Därutöver hade normprövning av de kommunala kunnat aktualiseras i ett mål om ansvar för brott mot skoterförbudet (jfr 11 kap. 14 § RF).

I samband med regeringens beslut i det nu behandlade förvaltningsärendet tog regeringen initiativ till att ändra terrängkörningslagen. Samma dag som regeringen fattade det nu kommenterade beslutet skickades en promemoria på remiss. I denna föreslogs en ändring av terrängkörningslagen med innebörden att regeringen skulle få bemyndiga också kommun att förbjuda eller annars begränsa terrängkörning.¹⁰

Som en tillfällig lösning under den tid som förslaget behandlades beslutade regeringen något senare att ändra terrängkörningsförfordningen, så att enbart länsstyrelse kunde bemyndigas att anta föreskrifter.¹¹ Ändringen trädde i kraft den 8 februari 2018 (SFS 2018:33). På så sätt blev tiden mellan regeringens upphävande av beslutet med hänvisning till 12 kap. 10 § RF och ändringen av den lagstridiga förordningen endast något mer än två månader.

Mot bakgrund av den ovan nämnda promemorian utarbetades så småningom en proposition, som riksdagen antog (SFS 2018:552).¹² Den nya regleringen innebär att det nu finns lagstöd för regeringen att bemyndiga kommuner att anta föreskrifter enligt 3 § terrängkörningslagen. Strömsunds kommun kan sålunda nu anta föreskrifter med samma innehåll som de tidigare upphävda. Det är rimligt att tro att den som inte har mer djupgående kännedom om den konstitutionella regleringen kan uppleva detta som förvirrande. Bakgrunden är dock givetvis intresset av att exempelvis kommuner håller sig inom de ramar som lagstiftningen ställer upp i enlighet med grunderna för statsskicket (se särskilt 1 kap. 1 och 9 §§ RF).

Det nu behandlade ärendet aktualiserar, såvitt framgår av regeringens beslut, inga EU-rättsliga frågor. I andra, liknande ärenden om överklagande av trafikregleringar kan dock förvaltningen också behöva tillgripa normpröv-

⁹ Se allmänt Martin Sunnqvist, Konstitutionellt kritiskt dömande, del 1, 2014 s. 92.

¹⁰ Se Miljö- och energidepartementet, Remiss av promemoria om förbud mot och begränsningar för terrängkörning i en kommun, 2017-11-23, Dnr M2017/02880/R, tillgänglig på <www.regeringen.se>, besökt 2018-09-14.

¹¹ Se prop. 2017/18:192 s. 7.

¹² Se prop. 2017/18:192; bet. 2017/18: MJU21; rskr. 2017/18:258.

ning i förhållande till föreskrifter som strider mot EU-rättsliga regler.¹³ Avseende förbud mot skotertrafik kan detta exempelvis bli aktuellt i den mån lokala föreskrifter inskränker den fria rörligheten för varor genom att på ett alltför långtgående sätt begränsa brukandet av exempelvis snöskotrar.¹⁴

Avgörandet påminner slutligen om att det – trots utvecklingen mot domstolsprövning, som nämndes inledningsvis – ännu finns vissa beslut som överklagas till regeringen som sista instans. Det kan övervägas i vilken mån de skäl för att ha regeringen som överinstans som anfördes 1984 fortfarande är relevanta. I ljuset av utvecklingen av rätten till domstolsprövning framstår formuleringarna om ”politisk styrning av praxis” som inaktuella. När det gäller det aktuella ärendet kan det dock noteras att det rörde sig om överprövning av ett normbeslut. Enligt propositionen till förvaltningslagen (2017:900) är huvudregeln att sådana beslut inte ska vara överklagbara, men att det kan finnas skäl för undantag i speciallagstiftning.¹⁵ När det allmänt gäller normbeslut finns ett intresse av att sådana är demokratiskt förankrade.¹⁶ Detta gäller även vid överprövning av sådana beslut, åtminstone så länge det rör sig om en helhetsprövning inom förvaltningsrättsligt överklagande, där överinstansen sätter sig i det ursprungliga beslutsorganets ställe. Möjligheten till politiskt ansvarsutkrävande kan därför även numera tala för att den (indirekt) demokratiskt legitimerade regeringen ska vara överinstans i ärenden om överklagande av normbeslut.

¹³ Se mål 103/88 *Costanzo*, EU:C:1989:256 punkterna 29–33; vidare Wenander, Förvaltningslagprövning, på s. 437.

¹⁴ Jfr ang. vattenskotrar mål 142/05 *Mickelsson och Roos*, EU:C:2009:336; allmänt Ulf Bernitz – Anders Kjellgren, *Europarättens grunder*, 6 uppl. 2018 s. 339 f.

¹⁵ Se prop. 2016/17:180 s. 257 f.

¹⁶ Jfr ang. förvaltningsmyndigheters föreskrifter Henrik Wenander, *Myndighetsföreskrifter. Demokratisk anknytning, politisk styrning och rättssäkerhet*, TfR 2016 s. 489.

