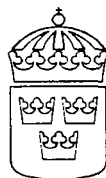


Konstitutionsutskottets yttrande

1989/90:KU10y

Lag om tillfälliga bilförbud



1989/90
KU10y

Till trafikutskottet

Trafikutskottet har den 8 maj 1990 beslutat att bereda konstitutionsutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 1989/90:143 om lag om tillfälliga bilförbud samt de med anledning av propositionen väckta motionerna T51—55.

Konstitutionsutskottet begränsar sitt yttrande till de frågor som direkt berör utskottets ansvarsområde. En sådan fråga tas upp i motionerna T52 och T54.

Utskottet

Propositionen

I propositionen föreslås en lag om tillfälligt bilförbud. Lagen innehåller tre paragrafer och föreslås träda i kraft den 1 januari 1991. Enligt 1 § får regeringen eller efter regeringens bemyndigande en kommun meddela föreskrifter om tillfälligt förbud mot trafik med person- och lastbilar inom vissa områden av kommunen, om luftföroreningarna i kommunen innebär akuta hälsorisker för den som vistas där. I 2 § bemyndigas regeringen att meddela närmare föreskrifter om vilka luftföroreningar som innebär akuta hälsorisker och om hur föroreningarna skall mätas. Regeringen får enligt paragrafen också överlåta åt förvaltningsmyndighet att meddela sådana föreskrifter. Om någon kör ett fordon i strid mot förbud enligt lagen, får polisen enligt 3 § hindra fortsatt färd.

Propositionens lagförslag föregicks av ett lagförslag som granskades av lagrådet. Lagförslagen är utformade på helt olika sätt. Det förslag som remitterades till lagrådet består av 24 paragrafer. Förslaget innebär att kommunen tillfälligt får förbjuda trafik med person- och lastbilar inom vissa områden av kommunen (förbudsområden), om luftföroreningarna i kommunen innebär akuta hälsorisker för dem som vistas i kommunen. Kommunfullmäktige skall anta en beredskapsplan, som skall ange förbudsområdena och de åtgärder som kommunen skall vidta för att lindra de negativa effekterna av ett förbud. Beredskapsplanen skall vidare ange förbudets omfattning och vilken trafik som,

utöver vad som följer av lagen, skall undantas från förbudet. En av förutsättningarna för att meddela förbud är att kommunen har antagit en beredskapsplan.

I sitt yttrande konstaterade lagrådet att uppbyggnaden av lagförslaget förutsätter att kommunernas beslut rörande tillfälliga förbud blir att anse inte som normgivning utan som förvaltningsbeslut. Under denna förutsättning kan riksdagen enligt lagrådet stödja sig på 8 kap. 5 § regeringsformen, som avser föreskrifter rörande bl.a. kommunernas befogenheter och åligganden. Blir det däremot fråga om normgivning, måste riksdagen enligt 8 kap. 3, 7 och 11 §§ regeringsformen i stället bemyndiga regeringen att utfärda föreskrifter i ämnet samt medge att regeringen överlåter åt förvaltningsmyndighet eller kommun att meddela bestämmelser.

Lagrådet avstyrkte den utformning lagen hade fått i remissen. Vid sin bedömning utgick lagrådet från de uttalanden som gjordes i förarbetena till regeringsformen om innebörden av kravet på att en norm skall ha en generell tillämpbarhet. Lagrådet hänvisade därvid till ett uttalande av departementschefen enligt vilket en lag får anses uppfylla dessa förutsättningar, "om den exempelvis avser situationer av ett visst slag eller vissa typer av handlingssätt eller om den riktar sig till eller på annat sätt berör en i allmänna termer bestämd krets av personer". Enligt lagrådet var det ofrånkomligt att de i ärendet aktuella förbudsbesluten utgör normgivning i regeringsformens mening enligt det citerade motivuttalandet. I fråga om beredskapsplanerna pekade lagrådet på att de bl.a. förutsätts i väsentliga hänseenden bestämma den personkrets som kommer att beröras av förbudet. Lagrådet fann att även beredskapsplanerna innefattar normgivning. Lagrådets slutsats blev att lagförslagets grundläggande konstruktion måste göras om. I det läget ansåg lagrådet att det inte var meningsfullt att närmare granska lagförslaget.

Propositionen innehåller en tämligen omfattande argumentering för den ståndpunkt som intogs i lagrådsremissen (prop. s. 4—6). Departementschefens slutsats är att lagrådets ståndpunkt i frågan om huruvida de aktuella besluten utgör normgivning eller är att betrakta som förvaltningsbeslut är alltför kategorisk. Enligt hans mening ger regeringsformen och hittillsvarande praxis på området utrymme för båda tolkningarna, och han menar att man alltså inte kan säga att den ena tolkningen överensstämmer med regeringsformen, medan den andra inte gör det. Han har emellertid ändå stannat för att i detta ärende godta lagrådets ståndpunkt. Detta innebär att lagförslagets grundläggande konstruktion måste göras om. I en ny lag som bygger på lagrådets uppfattning behövs enligt departementschefen endast några få paragrafer med erforderliga bemyndiganden för regeringen samt en bestämmelse om rätt för polisman att hindra fortsatt färd, om någon har överträtt ett bilförbud; övriga föreskrifter kan meddelas i förordning.

När det gäller frågan om detta nya lagförslag bör remitteras till lagrådet framhåller departementschefen att de bestämmelser som endast innehåller bemyndiganden inte faller inom lagrådets gransknings-

område. Bestämmelsen om polismans rätt att hindra fortsatt färd finner han vara av sådan beskaffenhet att lagrådets hörande skulle sakna betydelse.

1989/90:KU10y

Motionerna

I motion T52 anför motionärerna att förslaget i propositionen borde ha remitterats till lagrådet för ytterligare granskning. De menar därför att lagrådets yttrande bör inhämtas av trafikutskottet. Även i motion T54 anför motionärerna att det nya lagförslaget borde ha granskats av lagrådet.

Utskottets bedömning

Regeringsformen innehåller inte några närmare bestämmelser om hur myndigheterna kan få behörighet att fatta beslut i enskilda fall (förvaltningsbeslut). Däremot finns det i 8 kap. regeringsformen en ingående reglering av normgivningsmakten, dvs. kompetensen att besluta om generella föreskrifter och rätten att överlåta åt förvaltningsmyndigheter och åt kommuner att meddela sådana föreskrifter. I lagstiftningsärenden är det därför viktigt att avgöra om en viss beslutsordning avser normgivning eller förvaltningsbeslut.

Utskottet har i ett yttrande över proposition 1989/90:54 om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. berört frågan om huruvida en viss typ av beslut är att anse som normgivning eller förvaltningsbeslut. Utskottet uttalade därvid att gränsdragningen mellan normer och förvaltningsbeslut inte är helt klar och att detta förhållande underströks redan av grundlagberedningen (SOU 1972:15 s. 101). Då det uppstår behov av att reglera något som befinner sig i detta gränsskikt kan — enligt vad utskottet anförde — argument anföras såväl för att regleringen skall ske genom normer som för att den skall genomföras genom förvaltningsbeslut. Utskottet uttalade vidare att vad som i sådana fall är rimligt och ändamålsenligt kan få betydelse för valet mellan normgivning och förvaltningsbeslut (1989/90:KU4y).

Att olika ståndpunkter har förekommit i detta ärende när det gäller frågan om ett tillfälligt bilförbud skall regleras genom normgivning eller förvaltningsbeslut kan tjäna som ett exempel på vad utskottet anförde i sitt tidigare uttalande. Den lösning som på lagrådets inrådan föreslås i propositionen innebär ett bemyndigande för regeringen enligt 8 kap. 7 § första stycket 1 och 5 regeringsformen att meddela föreskrifter om ett sådant förbud och ett medgivande enligt 11 § i samma kapitel att överlåta åt förvaltningsmyndighet och kommun att meddela bestämmelser i ämnet. Utskottet kan konstatera att denna lösning väl överensstämmer med det sätt som regleringar brukar genomföras på trafikens område. Utskottet har inga erinringar mot propositionens lagförslag.

När det gäller frågan om lagrådets yttrande bör inhämtas över propositionens lagförslag får utskottet anföra följande.

Bestämmelser om lagrådsgranskning finns i 8 kap. 18 § regeringsformen. Andra stycket i den paragrafen anger de lagstiftningsområden

som granskningen omfattar. Ett allmänt undantag gäller för lagförslag där lagrådets hörande skulle sakna betydelse på grund av frågans beskaffenhet. I stycket nämns inte bemyndiganden enligt 8 kap. 7 § första stycket 1 och 5 samt 11 § regeringsformen. Som anförs i propositionen faller därför 1 och 2 §§ i lagförslaget utanför det sålunda bestämda granskningsområdet. Utskottet finner därför att det inte krävs något yttrande från lagrådet över dessa paragrafer på grund av bestämmelsen i 8 kap. 18 § regeringsformen. I sammanhanget bör också beaktas att paragraferna har utformats i överensstämmelse med lagrådets synpunkter. Beträffande bestämmelsen i 3 § i lagförslaget om polisens rätt att hindra fortsatt färd anser utskottet i likhet med vad som anförs i propositionen att en förnyad lagrådsgranskning inte är erforderlig för ärendets fortsatta beredning.

Stockholm den 29 maj 1990

På konstitutionsutskottets vägnar

Olle Svensson

Närvarande: Olle Svensson (s), Anders Björck (m), Catarina Rönnung (s), Kurt Ove Johansson (s), Sture Thun (s), Hans Nyhage (m), Sören Lekberg (s), Torgny Larsson (s), Elisabeth Fleetwood (m), Ylva Annerstedt (fp), Bengt Kindbom (c), Bo Hammar (v), Hans Leghammar (mp), Ulla Pettersson (s), Ingela Mårtensson (fp), Birger Andersson (c) och Ingegerd Sahlström (s).