

## Kommun har inte haft författningsstöd för att fatta ett för allmänheten bindande beslut om bilfria lördagar

---

### Anmälan

I brev till JO anförde AA bl.a. följande.

Göteborgs kommunfullmäktige antog hösten 1988 en av s, mp och vpk gemensamt upprättad budgetskrivelse vari bl.a. ingick att under 1989 skulle påbörjas ett antal miljö- och trafikprojekt, däribland "Försök med bilfria lördagar i city". Kommunfullmäktige uppdrog i mars 1989 åt kommunstyrelsens trafikpolitiska ledningsgrupp att utreda möjligheterna att införa prov med bilfria lördagar. Kommunstyrelsen beslutade 891122 att en bilfri dag i city skulle genomföras 891230 och trafiknämnden fick uppdraget att i samråd med övriga berörda nämnder planera och genomföra provet. Beslutet grundades på underlag som tagits fram av trafikpolitiska ledningsgruppen och trafiknämnden. Formellt torde det i detta sammanhang också vara så att det är trafiknämnden som har "förordningsmakten" gentemot medborgarna. Vid olika tillfällen har kontakter tagits med polisen som varit väl informerad om försöket. Frågan om försöket med bilfri dag har varit partipolitiskt omstridd och ingående följts och skildrats av massmedia ända sedan kommunfullmäktige tog principbeslutet hösten 1988. Alla beslut är fattade i god parlamentarisk ordning och skall därför rimligen av berörda myndigheter behandlas och beaktas därefter. Enligt min mening har polisen i Göteborg allvarligt brustit i sina åligganden när det gäller erforderlig trafikövervakning och medverkan för att genomföra försöket. Trafik- och miljöfrågor tillhör de högst prioriterade, svåraste att lösa och mest akuta för medborgarna och politikerna i våra storstäder. Om detta är alla politiska partier ense – även om man sedan kan tvista om medlen. Det ankommer inte på polisen att i dessa eller andra politiskt beslutade frågor – som är lagligen och formellt korrekt handlagda – göra andra eller motstridande prioriteringar. Det är tvärtom synnerligen angeläget att polisen lojalt ställer upp för att medverka till en förbättring av trafikmiljön – även om det gäller försöksverksamhet. Polisen i Göteborg har under lång tid känt till försöket med en bilfri dag i city och förutsättningarna för den. Polisen har också väl känt till den stora betydelse Göteborgs kommunfullmäktige och berörda kommunala nämnder och styrelser fäst vid att försöket kunde genomföras på ett bra sätt som gav underlag för en god utvärdering. Att det funnits olika meningar och offentlig debatt inför försöket minskar inte polisens ansvar för sina insatser – tvärtom. Man kan jämföra hur polisen brukar prioritera i andra sammanhang, t.ex. idrottsliga – också sådana av betydligt mindre omfattning – där det antyts att det kan bli fråga om bråk eller smitningar men där polisen till skillnad från detta fall "gillar" och inte "ogillar" själva verksamheten. Under hösten 891230 var det i det närmaste demonstrativt fritt från poliser i det avstängda city-området. Byråchef BB, trafiknämnden, hade vid överläggningar i oktober mött polisens avoga

inställning då man med åberopande av personalbrist ansåg sig ej kunna medverka med extra trafikövervakning. Enligt min mening var detta skäl inte sakligt grundat. Polisen uppger sig alltid ha brist på personal – vilket sannolikt är riktigt och gäller för de flesta verksamheter i det här landet. Det hindrar inte utan kräver i stället större noggrannhet och bättre omdöme när nödvändiga prioriteringar skall göras. – – –

AA hemställde att JO skulle granska dels huruvida polisen i Göteborg fullgjort sina åligganden vad gäller erforderlig trafikövervakning vid försöket med en bilfri dag i city i Göteborg 891230, dels huruvida kommissarie Sixten Lindmans uttalande inför Dagens Nyheter är förenligt med hans tjänsteutövning.

I ärendet inkom också en skrift från Kerstin S.

### **Bedömning**

I beslut den 16 augusti 1990 anförde chefsJO Eklundh bl.a. följande.

I anmälan anges inte närmare vilken rättslig innebörd beslutet om en bilfri dag varit avsett att ha. Av de handlingar som bifogats anmälan framgår emellertid att beslutet lett till att infarterna till det bilfria området spärrats av och försetts med förbudsskyltar. Dessa omständigheter tyder på att man från kommunstyrelsens och trafiknämndens sida varit av den uppfattningen att beslutet haft rättsligt bindande verkan för trafikanterna. I samma riktning pekar den i anmälan framförda kritiken mot polisen för att denna inte medverkat till genomförandet av beslutet. Polismyndigheten har ju uppenbarligen kunnat göra detta bara om beslutet medfört några förpliktelser för trafikanterna.

Avgörande för hur man skall ställa sig till anmälan blir därför frågan vilken rättslig grund man haft för beslutet.

Enligt 1 kap 1 § andra stycket regeringsformen förverkligas den svenska folkstyrelsen bl.a. genom kommunal självstyrelse. Genom 7 § andra stycket i samma kapitel ges kommunerna direkt i grundlag rätt att ta ut skatt för skötseln av sina uppgifter. Kommunernas befogenheter och åligganden i övrigt regleras emellertid i författningar på lägre konstitutionell nivå i enlighet med vad som närmare föreskrivs i främst 8 kap. regeringsformen.

Vissa grundläggande regler i detta hänseende återfinns i 8 kap. 5 § regeringsformen som bl.a. lägger fast att grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen bestäms i lag samt att också föreskrifter om kommunernas befogenheter i övrigt och om deras åligganden skall meddelas i lag. De lagregler som åsyftas i denna grundlagsbestämmelse återfinns väsentligen i kommunallagen och olika specialförfattningar samt – såvitt gäller grunderna för den kommunala beskattningen - också i kommunalskattelagen.

Om man bortser från rätten att besluta om den kommunala skattesatsen kan kommunerna inte med stöd av lagstiftning grundad på 8 kap. 5 § regeringsformen fatta beslut om åligganden för enskilda eller om ingrepp i deras

personliga eller ekonomiska förhållanden. Möjligheterna för offentliga organ att meddela föreskrifter i dessa hänseenden bestäms i stället med utgångspunkt i andra bestämmelser i regeringsformen, främst 8 kap. 3 och 7 §§, 2 kap. om grundläggande fri- och rättigheter och - såvitt avser kommunerna - också 8 kap. 9 och 11 §§.

Enligt 8 kap. 3 § regeringsformen meddelas föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna som gäller åligganden för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden genom lag. Till de föreskrifter som på grund av denna grundlagsbestämmelse i princip kräver lagform hör sådana regler om trafiken som medför förpliktelser för enskilda.

Av 8 kap. 7 § första stycket 5 följer emellertid att regeringen efter bemyndigande i lag genom förordning kan meddela föreskrifter om trafik och av 8 kap. 11 § att riksdagen i samband med att den meddelar ett normgivningsbemyndigande för regeringen också kan medge att regeringen överlåter åt kommuner att meddela bestämmelser i ämnet. Bemyndiganden av båda dessa slag återfinns sedan 1978 (SFS 1978:233) i lagen (1975:88) med bemyndigande att meddela föreskrifter om trafik, transporter och kommunikationer. Uppgiften att på kommunens vägnar besluta trafikföreskrifter har genom lagen (1978:234) om trafiknämnd lagts på denna nämnd.

Den materiella reglering som främst är av intresse i det här aktuella sammanhanget återfinns i vägtrafikkungörelsen (1972:603), som innehåller regler om trafiken på väg. Denna kungörelse har tillkommit under den tid då 1809 års regeringsform alltjämt gällde. Den hämtar emellertid numera sitt konstitutionella stöd från de nyss nämnda föreskrifterna i 1974 års regeringsform och 1975 års bemyndigandelag. I kungörelsen återfinns dels materiella regler om trafiken på väg, dels bemyndiganden för bl.a. kommunerna att meddela lokala trafikföreskrifter. Några regler som möjliggör sådana tillfälliga förbud mot fordonstrafik som det är fråga om i detta ärende finns emellertid varken i kungörelsen eller i någon annan författning. Att gällande rätt inte har ansetts ge utrymme för några förbud av detta slag framgår också av det förhållandet att regeringen i syfte att skapa rättsligt stöd för tillfälliga lokala bilförbud nyligen har förelagt riksdagen ett förslag till lagstiftning i ämnet (prop. 1989/90:143). Jag kan i sammanhanget vidare hänvisa till framställningen i storstadstrafikkommitténs betänkande (SOU 1988:62) Storstadstrafik I s. 42-45 samt 65 och 66.

Av vad jag nu har sagt framgår att det inte har funnits något rättsligt stöd för ett för allmänheten bindande beslut om tillfälligt förbud mot biltrafik. Härav följer i sin tur att polisen inte har haft någon rätt och än mindre någon skyldighet att ingripa mot enskilda trafikanter i syfte att genomdriva efterlevnad av beslutet (jfr 11 kap. 14 § regeringsformen).

Mot bakgrund av det nu sagda finner jag inte skäl att vidta någon åtgärd mot eller göra något uttalande om polismyndigheten i Göteborg med anledning av anmälan.

---