

En kommunal myndighets rätt att till enskilda överlämna förvaltningsuppgifter: att på gator anordna farthinder och sätta upp vägmärken härom

Bakgrund

Av de i en anmälan ingående handlingarna framgick bl.a. att Tekniska nämnden i Botkyrka kommun enligt protokoll den 14 april 1997, § 32, hade beslutat att fastställa ”riktlinjer för utplacering av egna tillfälliga farthinder i bostadsområden” enligt följande.

Riktlinjer för tillfälliga farthinder i bostadsområden

Antalet telefonsamtal från föräldrar som kräver åtgärder för att förbättra barnens säkerhet i trafiken ökar för varje år. Oftast är det fråga om lokalgator och återvändsgator i bostadsområden. Genomgående är att man vill att 30-skyltar skall sättas upp eller att farthinder av något slag – helst gupp – skall anläggas.

Tekniska förvaltningen anger i tjänsteutlåtande 1997-03-14 bl a att möjligheterna att besluta om hastighetsbegränsning till 30 km/tim i rena bostadsområden är små. Enligt Trafiksäkerhetsverkets, nuvarande Vägverket, rekommendationer skall sådan föreskrift endast utfärdas vid skolor och barnstugor, där antalet barn på eller vid vägen är större än man har anledning förvänta sig.

Möjligheterna för de boende att få farthinder anlagda genom kommunens försorg är inte heller stora, då antal fordon per timme liksom uppmätt hastighet praktiskt taget aldrig uppgår till sådana nivåer som motiverar anläggande av farthinder.

De boende upplever riskerna mera påtagligt än vad förvaltningen har möjlighet till. Därför har under senare år de boende själva fått placera ut farthinder sommartid i form av blomlådor, ställda i sicksack på lämplig sträcka med varningsmärke ”Avsmalnande väg” i varje ände.

Dessvärre har utformning, placering och skötsel av blomlådorna varierat. Eftersom kommunen har väghållaransvar är det viktigt att tillse att lådorna utformas och placeras på ett tilltalande och trafiksäkert sätt. För att få ett enhetligt utseende på dessa tillfälliga farthinder har tekniska förvaltningen utarbetat riktlinjer för utformning, utmärkning och placering enligt följande:

4. Utplacering skall endast medges på lokalgator och återvändsgator i bostadsområden.

5. Blomlådorna skall vara av trä, fyrkantiga, vitmålade, storlek 100 x 100 cm, med självhäftande eller fastspikade reflexer på varje sida.

6. Blomlådorna skall placeras på följande avstånd:

vägbredd	avstånd mellan blomlådorna, ca
5 m	10 m
6 m	9 m
7 m	8 m

7. Blomlådorna får endast vara utställda 1 maj –30 september.

8. De boende svarar på egen bekostnad för tillverkning, anskaffning, utplacering och tillsyn av lådor, plantor och varningsmärken efter samråd med vägghållningsenheten.

9. De boende skall utse kontaktperson, som dels håller kontakt med vägghållningsenheten, dels informerar sina grannar om blomlådeprojektet.

10. Särskild överenskommelse skall träffas om villkoren för utplacering av blomlådorna.

I en inom vägghållningsenheten upprättad, odaterad handling, rubricerad ”Utformning av tillfälliga farthinder i bostadsområden”, återgavs ovan angivna riktlinjer med några undantag och tillägg, bl.a. följande punkt (en dubblerad ”5”):

Varningsmärket VMF 1.1.3.1 ”Avsmalnande väg” – – – skall uppsättas i varje ände av den aktuella sträckan.

Anmälan

I en i slutet av oktober 1999 gjord anmälan till JO ifrågasatte AA, med hänvisning till tekniska nämndens beslut om farthinder och följer härav, om kommunen hade rätt att ”anmana/tillåta kommuninnevånarna bilda medborgargarde”. Därvid beskrev han trafiksäkerhetsmässiga brister som enligt hans mening hade uppkommit, delvis genom att nämndens riktlinjer inte hade efterlevts; bl.a. förekom att vägmärken saknades. I vad han ytterligare anförde reste han frågor om bl.a. ansvar enligt vissa bestämmelser om rubbande av anordningar för trafiken samt om förorsakande av fara eller olägenhet för trafiken på en väg.

Utredning

Genom remiss begärdes av tekniska nämnden yttrande över anmälan mot bakgrund av kommunens ansvar som väg- eller gatuhållare, varvid angavs att – bland annat – 80, 82 och 85 §§ vägmärkesförordningen (1978:1001) var att beakta. Nämnden svarade genom att överlämna tekniska förvaltningens utlåtande i ärendet.

– – –

Då många önskemål framförts till förvaltningen från boende om att förbättra trafiksäkerheten så behandlade nämnden 1997-04-14, § 32 riktlinjer för tillfälliga farthinder i bostadsområden. Dessa riktlinjer framgår av bifogade handlingar [se Bakgrund ovan; JO:s anm.] Som underlag för dessa riktlinjer har kunskaper inhämtats från andra kommuner som prövat att låta enskilda personer på egen bekostnad få anordna tillfälliga anordningar för att på så sätt skapa ökad trafiksäkerhet under sommarhalvåret. Utformning av anordningar och tillhörande vägmärken följer de regler som finns i vägmärkesförordningen. När ett önskemål blir aktuellt så sker en prövning från fall till fall. Vad som är väsentligt i de fall kommunen tillstyrker önskemålet är att utformningen blir korrekt, att berörda grannar tillstyrker förslaget samt att det under hela perioden finns ansvarig person som kommunen kan nå. Efterlevnaden av dessa villkor är väsentliga eftersom kommunen som vägghållare är ansvarig för trafiksäkerheten på vägarna även om anordningarna bekostas och placeras ut av enskilda personer.

Under de tre sommarperioder som dessa riktlinjer funnits har ett tiotal ansökningar behandlats varje sommar. Ansökningarna har i de flesta fall berört lokala bostadsgator. De riktlinjer som ställts upp har i huvudsak följts.

Under den gångna sommaren har det visat sig att det vid flertal tillfällen kommit upp anordningar utan förvaltningens kännedom eller tillstånd. Vidare har vid flera tillfällen gällande föreskrifter ej följts. Detta har också i brev framförts till kommunen av AA. Handläggningen av detta brev påbörjades ca en vecka innan tiden för de tillfälliga tillstånden löpte ut. I tjänsteanteckningar har förvaltningen per telefon försökt meddela AA att en generell översyn och omprövning av villkoren för tillstånden skulle ske via tekniska nämnden under hösten. AA:s begäran om att få placera blomlådor vid fastigheten T 21:434 har inte behandlats av skäl som redovisats ovan. Av olika anledningar kunde förvaltningen ej komma i kontakt med den sökande per telefon. Något skriftligt svar har ej lämnats. Skälet till detta är att de aktuella frågeställningarna vid ett flertal tillfällen har diskuterats med AA varför förvaltningen bedömde att ett skriftligt svar ej var nödvändigt.

En utvärdering av de av nämnden godkända riktlinjerna har behandlats vid nämndens sammanträde 1999-11-15, § 82. Förvaltningen konstaterade bl.a. vid utvärderingen att fastighetsägarna över lag ej följde gällande regler och vissa tillfrågade inte kommunen utan arrangerade diverse egna anordningar. Resultatet av detta var att trafiksäkerheten i många fall försämrades. Utvärderingen av riktlinjerna innebar att nämnden beslöt ”– – – [se nedan; JO:s anm.]

– – – ”

I nämndens protokoll redovisades utvärderingen, efter en inledning, så som följer.

– – –

Under 1999 har överenskommelse tecknats med boende på ett 10-tal vägar.

Åtgärderna har medverkat till sänkt hastighet vid farthindren, men i övrigt har försöket till övervägande del givit negativa erfarenheter. Dessa redovisas i tekniska förvaltningens tjänsteutlåtande 1999-10-27.

Förvaltningen som efter försöksperiodens slut inte kan finna att utplaceringen av farthinder i form av blomlådor givit några tydliga positiva effekter föreslår att fartdämpning i stället bör göras permanent av kommunen enligt den plan som ska upprättas efter det att trafiknätsanalys gjorts för kommunen med ”Lugna gatan” som målsättning.

Tekniska nämnden beslutar att inför kommande år inte tillåta utplacering av egna tillfälliga farthinder annat än i speciellt motiverade fall.

AA yttrade sig över vad nämnden anfört.

I ett beslut den 8 januari 2002 anförde *JO Berggren* följande.

Bedömning

Anmälan har gett anledning att ställa den grundläggande frågan huruvida kommunen över huvud taget ägt överlåta till enskilda att på gator anordna farthinder och att sätta upp tillhörande vägmärken. Bakgrunden är bestämmelser i regeringsformen och kommunallagen (1991:900) om möjligheterna att till enskilda överlämna förvaltningsuppgifter. En förvaltningsuppgift kan sålunda enligt 11 kap. 6 § tredje stycket regeringsformen överlämnas till bolag, förening, samfällighet, stiftelse, registrerat trossamfund eller någon av dess organisatoriska delar eller till enskild individ. Innefattar uppgiften myndighetsutövning, skall det ske med stöd av lag.

I avsaknad av en närmare reglering har frågor om överlämnande på det kommunala området av sådana förvaltningsuppgifter, som inte innefattar myndighetsutövning, varit diskuterade i den juridiska litteraturen (se Marcusson, Offentlig förvaltning utanför myndighetsområdet, 1989, bl.a. s. 29 f., 104 f. och 382 f. med hänvisningar). Rättsfall har emellertid förekommit, innebärande att en kommuns skyldighet enligt en viss lag inte får överlätas på någon annan (jfr RÅ 1976 ref. 51 och RÅ 1977 ref. 38).

Bestämmelser har så småningom införts i kommunallagen genom regler om kommunala företag (bet. 1990/91:KU38 s. 42 f. och 161). Efter en senare utvidgning av tillämpningsområdet föreskrivs med allmän räckvidd (prop. 1993/94:188 s. 38 f.) följande i 3 kap. 16 §.

Kommuner och landsting får efter beslut av fullmäktige lämna över värden av en kommunal angelägenhet, för vars handhavande särskild ordning inte föreskrivits, till ett aktiebolag, ett handelsbolag, en ekonomisk förening, en ideell förening, en stiftelse eller en enskild individ.

Värden av en angelägenhet som innefattar myndighetsutövning får dock enligt 11 kap. 6 § regeringsformen överlämnas endast om det finns stöd för det i lag.

Vad som menas med att en särskild ordning föreskrivits har i någon mån belysts i förarbeten till paragrafen. Regeringen anförde sålunda följande (prop. 1992/93:43 s. 5; se även prop. 1990/91:117 s. 51).

En grundläggande princip är att den verksamhet som överlämnas till privaträttsliga organ skall falla inom den kommunala kompetensen och att risken för kompetensöverskridanden vid verksamhetens utövande skall vara ringa.

En ytterligare begränsning gäller på de specialreglerade områdena. En kommunal angelägenhet får i princip inte överlätas till ett särskilt rättssubjekt, om det i en författning har angivits att ett visst kommunalt organ skall handha detta. Detta utesluter dock inte att vissa delar av en specialreglerad uppgift, t.ex. vissa driftsfrågor eller andra verkställighetsuppgifter, kan bedrivas i privaträttsliga former. Möjligheterna till detta är främst beroende av hur speciallagstiftningen är utformad inom det aktuella området.

En förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning får överlämnas till ett privaträttsligt subjekt bara om det finns lagstöd för detta. Detta följer av 11 kap. 6 § regeringsformen. Också andra författningsbestämmelser kan innebära att verksamheten skall bedrivas i viss form.

När det nu gäller förhållandena i ärendet förutsätter jag att kommunen är huvudman för berörda gator och därmed skall svara för iordningställandet och underhållet av dessa i enlighet med 6 kap. 26 och 30 §§ plan- och bygglagen (1987:10, PBL). PBL anger inget om möjligheter att till enskilda överlämna sådana uppgifter, utom genom bestämmande om själva huvudmannaskapet. I fråga om kommunens organiserande av dessa uppgifter anges i det nu berörda avsnittet i lagen inte något närmare. Enligt 1 kap. 7 § gäller emellertid att det i varje kommun skall finnas en eller flera nämnder som skall fullgöra kommunens uppgifter inom plan- och byggnadsväsendet och ha det närmaste inseendet över byggnadsverksamheten. (Lydelsen, som tillkommit med nya kommunallagen och därvid inte särskilt motiverats i förarbetena, var ursprungligen en annan, men

”kommunen” förutsattes då vid tillämpningen av ett näraliggande avsnitt av 6 kap., om gatukostnader m.m., verka genom en kommunal nämnd efter delegation; prop. 1985/86:1 s. 222 och 660.)

Redan det i 6 kap. PBL angivna får anses innebära att en i kommunallagens mening ”särskild ordning” gäller för kommunens gatuhållning. Området är, med ett annat uttryck, ”specialreglerat”, varför enligt lagens ordalydelse sådan förvaltning inte får överlämnas till enskild.

Vad beträffar den närmare innebörden av uppgifterna med gatuhållning märks att gator m.m. till bredd och utformning i övrigt skall stämma överens med detaljplanen för området; mindre avvikelser får göras, om syftet med planen inte motverkas (6 kap. 27 §). I en detaljplan kan bestämmas även ”sådana detaljer som bredd på körbanor, separering av olika trafikslag, beläggning, farthinder, utfartsbegränsningar, plantering, belysning etc.” (Boverket, Boken om detaljplan och områdesbestämmelser, Allmänna råd 1996:1, s. 74; se även s. 75, 90 och 161. Jfr 5 kap. 3 § andra stycket PBL och prop. 1985/86:1 s. 583 f.).

Av detta framgår att gatuhållning inbegriper åtskilligt mer än ren skötsel av gator o.d. Med det senare avser jag sådant som beträffande allmänna vägar, för vilka staten – genom Vägverket – i allmänhet är väghållare (1, 5 och 6 §§ väglagen, 1971:948), framgår av de relativt utförliga bestämmelserna om i väghållning ingående ”drift av väg”. Däri innefattas t.ex. reparation, renhållning och underhållsarbeten (4 och 26 §§ väglagen samt 45 § vägkungörelsen, 1971:954). Motsvarande åtgärder med gator torde kunna hänföras till vad som enligt nyss återgivna förarbeten till kommunallagen kan överlämnas till enskilda (”driftsfrågor eller andra verkställighetsuppgifter”).

I gatuhållning ingår, enligt vad som alltså följer av planlagstiftningen, något mera: kvalificerade ställningstaganden till och kontroll av gatornas utformning, t.ex. begränsningar i deras användning ”för avsett ändamål” (6 kap. 26 § andra stycket PBL). Att en kommun till enskilda överlämnar sådana centrala, i en författning föreskrivna uppgifter är inte ens enligt kommunallagens ovan återgivna förarbeten tillåtet.

Nämnden har i det aktuella fallet visserligen fattat ett grundläggande beslut härvidlag, om ”riktlinjer”. Men enligt dessa har de enskilda fått svara för bl.a. ”utplacering och tillsyn” av lådor m.m. ”efter samråd med” företrädare för nämnden. Något uppdrag åt t.ex. en anställd att besluta på nämndens vägnar i de enskilda fallen har inte meddelats, såvitt direkt framkommit om handläggningen i anslutning till fastställandet av riktlinjerna (jfr 6 kap. 33, 35 och 37 §§ kommunallagen, om delegering av ärenden inom en nämnd). Däremot uppges i nämndens yttrande till JO att det skulle ha förekommit ”ansökningar” och att en prövning skett från fall till fall, något som i och för sig kan tyda på att beslut om utformningen har fattats av nämnden eller av någon på dess vägnar. Av utredningen framgår att nämnden ändå inte haft det inflytande på de faktiska förhållandena som varit nödvändigt.

Med hänsyn till det nu angivna är det oklart i vad mån tekniska nämnden – genom beslutet om riktlinjer och efterföljande handläggning – till enskilda överlämnat delar av gatuhållningen. I alla händelser tyder inget på att kommunfullmäktige i sammanhanget skulle ha fattat något beslut av det slag som avses i 3 kap. 16 § första stycket kommunallagen, vilket utgör en förutsättning för en kommunal förvaltningsuppgifts överlämnande.

Vad som enligt riktlinjerna kunde överlämnas till de enskilda inbegrep uppgiften att ombesörja vägmärken om farthindren. Därvidlag blir den närmare regleringen i vägmärkesförordningen av intresse.

Sådana märken som det här gällde (varningsmärke enligt 15 § 1.1.3.1) skall enligt 80 § första stycket sättas upp och underhållas, i fråga om väg som inte är enskild, av den myndighet som handhar väg- eller gatuhållningen. Detsamma gäller för övrigt även andra trafikordningar som är tänkbara i sammanhanget, såsom utmärkning av fast hinder enligt 68 §. Vidare skall, med här inte aktuella undantag, kostnader för uppsättning och underhåll betalas av den som svarar för åtgärderna (82 §). Dessa åtgärder får inte utföras av någon annan än den som det åligger att vidta dem, och de får inte heller utföras på annat sätt än som anges i förordningen eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av den (85 §). Förbudet är straffsanktionerat: Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot 85 § döms till böter (86 §).

Specialregleringen av gatuhållningen innebär i denna del således ett uttryckligt förbud mot att annan än ansvarig myndighet utför åtgärderna. Nämndens riktlinjer var inte förenliga med detta förbud och kunde tydligen leda till att enskilda begick straffbelagda förseelser. Dessutom var de oförenliga med förordningens reglering av betalningsansvaret. – Även om den rättsliga regleringen i ärendet i övrigt kan anses på sätt och vis svårgripbar, föreligger i fråga om vägmärkena tydliga bestämmelser, som nämnden alltså har förbisett eller satt sig över.

Vägmärken har, jämte sin uppenbara praktiska betydelse, följande särskilda rättsliga innebörd. Vägmärkesförordningen gäller anvisningar för trafik på väg och i terräng genom bl.a. vägmärken – såsom varningsmärken – och vägmarkeringar (1, 3 och 5 §§ vägmärkesförordningen). Enligt 2 kap. 2 § första stycket trafikförordningen (1998:1276) skall trafikanter följa anvisningar för trafiken som meddelas genom bl.a. vägmärken. Brott mot denna bestämmelse medför straff (penningböter) enligt 14 kap. 3 § 1 a och 6 § 1 a. (Motsvarande bestämmelser var tidigare 7 § första stycket och 164 § första stycket 2 vägtrafikkungörelsen, 1972:603.) Med hänsyn härtill kan det göras gällande att befattning med vägmärken utgör myndighetsutövning, åtminstone i den utsträckning som därvid bestäms att sådana skall sättas upp och var det skall ske (jfr bl.a. 11 § vägmärkesförordningen). Det rör sig här visserligen inte om myndighetsutövning av välkänd typ, såsom meddelande av tillstånd och förbud. Men åtgärderna har ”indirekta rättsverkningar på det sättet, att de kommer att läggas till grund för senare beslut eller kommer att utgöra rättsfakta vid tillämpning av olika rättsregler” (Strömberg, Allmän förvaltningsrätt, 20 u. 2000 s. 59 f., jfr s. 20; se även Ragnemalm, Förvaltningsprocessrättens grunder, 7 u. 1992 s. 32).

I så fall krävs, enligt den inledningsvis angivna grundlagsbestämmelsen, stöd i lag för att överlämna förvaltningsuppgifter som innefattar sådan befattning med vägmärken. Sådant stöd finns inte i detta fall. Av vad jag ovan sagt följer emellertid att tekniska nämndens förfarande i den nu berörda delen stred mot författning, oberoende av vilken uppfattning man har i frågan om myndighetsutövning.

Vad AA anfört i övrigt ger inte tillräcklig anledning till utredning. — — —

Med den kritik i vissa hänseenden som jag ovan uttalat avslutas ärendet.