

Fråga om dispens från tidsbegränsad parkering. Även fråga om överlämnande från länsrätt till länsstyrelse av prövningen av ett överklagande och instansordningen för prövning av ett överklagandeförbud

Anmälan

AA riktade i en anmälan till JO klagomål mot i första hand Tekniska nämnden i Tanums kommun. Klagomålen avsåg hans rätt till dispens från en tidsbegränsad parkering. AA uppgav bl.a. följande.

Han innehar sedan år 1999 parkeringstillstånd för handikappade. Sedan flera år har han hos parkeringskontoret i Tanums kommun ansökt om dispens från den tidsbegränsade parkering om 4 timmar som gäller under turistsäsong (den 15 juni–15 augusti) på kajen intill hans rullstolsgarage. Handikapparkeringsrutan intill har en tidsbegränsning om 24 timmar, vilket medför stora olägenheter då fordonet varje dag måste köras ut från och in i rutan för att anses som flyttat.

Enligt 13 kap. 3 § första stycket 15 trafikförordningen (1998:1276), TraF, kan kommunen medge undantag från föreskrift om periodisk tidsbegränsning av uppställning av fordon om det behövs av särskilda skäl. Han uppfyller kriteriet särskilda skäl. Ärendet har prövats av såväl länsrätt som Vägverket utan att dessa instanser kunnat agera.

Till anmälan var fogade vissa handlingar i ärendet.

Utredning

Handlingar i ärendet hämtades in från Tanums kommun, Länsstyrelsen i Västra Götalands län och Vägverket.

En promemoria upprättades den 20 december 2005 med i huvudsak följande innehåll.

Av de till anmälan fogade handlingarna och av inhämtade handlingar från Tanums kommun, Länsstyrelsen i Västra Götalands län och Vägverket framgår bl.a. följande. Tekniska nämnden i Tanums kommun beslutade den 25 mars 2004, Tn § 60, att med hänvisning till 13 kap. 3 § TraF avslå AA:s ansökan om dispens från tidsbegränsad parkering i inre hamnen i Fjällbacka. Av nämndens protokoll framgår inte hur

beslutet kunde överklagas. Beslutet överklagades till Länsrätten i Göteborg som i beslut den 14 juni 2004 i mål nr 2725-04 med stöd av 15 kap. 2 § andra stycket TraF och 6 § lagen (1978:234) om nämnder för vissa trafikfrågor fann att länsrätten inte var rätt forum för att pröva det överklagade beslutet. Länsrätten fann i stället att Länsstyrelsen i Västra Götalands län var rätt forum och överlämnade handlingarna dit. Länsstyrelsen beslutade den 15 september 2004 (dnr 258-34449-2004) att avvisa överklagandet av kommunens beslut med motiveringen att enligt 15 kap. 2 § 2 TraF kunde beslutet inte överklagas. Vägverket, till vilket talan mot beslutet fullföljdes, fann den 3 december 2004 (TR10A 2004:20835) på av länsstyrelsen anförda skäl att trafiknämndens beslut inte är överklagbart. Vägverkets beslut fick enligt angiven fullföljdshänvisning inte överklagas.

De rättsregler som aktualiserats av instanserna är vissa bestämmelser i TraF och i lagen om nämnder för vissa trafikfrågor. Enligt 10 kap. 1 § TraF får särskilda trafikregler meddelas genom lokala trafikföreskrifter och gälla bl.a. parkering. Med stöd av 13 kap. 3 § första stycket 15 får en kommun medge undantag från lokal trafikföreskrift enligt 10 kap. 1 § andra stycket 6–9, 12 eller 13 om undantaget rör endast en kommun. Enligt 13 kap. 4 § TraF får undantag under vissa förutsättningar, däribland särskilda skäl, föreskrivas eller medges. Av 15 kap. 2 § TraF framgår i första stycket 2 att beslut enligt 13 kap. 3 § första stycket om generella undantag från lokala trafikföreskrifter om parkering inom en kommun inte får överklagas och i andra stycket att bestämmelser om överklagande av andra beslut av en kommun enligt TraF finns i lagen om nämnder för vissa trafikfrågor. Av den nämnda lagen framgår att vissa av nämndens beslut får överklagas först hos länsstyrelsen och därefter hos Vägverket.

Mot bakgrund av det redovisade regelsystemet synes å ena sidan länsrättens och å andra sidan länsstyrelsens och Vägverkets bedömningar oförenliga. Länsrätten har bedömt att trafiknämndens beslut är sådant som avses i 15 kap.2 § andra stycket TraF. Länsstyrelsen och Vägverket synes ha bedömt att trafiknämndens beslut är ett sådant som avses i 15 kap. 2 § första stycket 2 TraF.

Länsrätten i Göteborg och Länsstyrelsen i Västra Götalands län anmodades att yttra sig enligt promemorian.

Lagmannen i Länsrätten i Göteborg, BB, gav in ett remissvar till vilket ett yttrande från chefsrådmannen CC var fogat.

Av CCs yttrande framgick följande.

Laglighetsprövning enligt 10 kap. kommunallagen är en möjlighet som kommunmedlemmar har att få lagligheten av kommunala beslut pröva de av förvaltningsdomstol. Denna möjlighet står öppen endast i de fall då det saknas särskilda bestämmelser om överklagande. I 15 kap. 2 § trafikförordningen finns bestämmelser om överklagande. De innebär i korthet, vilket också sägs i den inom JO-ämbetet upprättade promemorian, att beslut om *generella undantag* från lokala trafikföreskrifter inte får överklagas. *Andra beslut* kan överklagas till länsstyrelse.

Som bestämmelserna om överklagande är utformade i trafikförordningen finns, som länsrätten bedömer det, inte något utrymme för en laglighetsprövning enligt kommunallagen. Beslut om *generella undantag* från lokala trafikföreskrifter får inte överklagas. *Andra beslut* skall överklagas till länsstyrelsen inte till länsrätten. Om det sedan finns utrymme för andra kommunmedlemmar än sökanden att få ett gynnande beslut överprövat enligt kommunallagen kan diskuteras men frågan är inte aktuell i AA:s fall.

Länsrätten menar således att, vare sig tekniska nämndens beslut skall betecknas som ett avslag på en ansökan om *generellt undantag* från lokala trafikföreskrifter eller varit ett *annat beslut*, länsrätten inte har varit behörig att pröva överklagandet. Länsrätten kunde ha stannat vid detta konstaterande. För att ändå i någon mån

försöka bistå AA i hans försök att få till stånd en överprövning av det kommunala beslutet har länsrätten emellertid gått vidare och gjort en preliminär bedömning av om beslutet har varit ett sådant *annat beslut* som kan överklagas till länsstyrelsen eller omfattats av förbudet att överklaga *generella undantag* från lokala trafikföreskrifter. Den preliminära bedömning som länsrätten då gjort – den slutgiltiga bedömningen av denna fråga ankommer enligt länsrättens mening inte på länsrätt utan på länsstyrelse och Vägverket att göra – har utmynnat i att beslutet inte har varit av den generella karaktär som inte får överklagas utan ett *annat beslut*. Länsrätten anser sig ha stöd för denna uppfattning i Kammarrättens i Göteborg beslut den 2 januari 1996 i mål nr 8454-1995, som gällde tillämpningen av den upphävda vägtrafikkungörelsen. Beslutet bifogas.

Länsstyrelsen lämnade som sitt yttrande en skrivelse från länsöverdirektören DD av vilken framgick i huvudsak följande.

Såsom promemorian anger har länsstyrelsen i bedömningen utgått från att nämndens beslut är ett sådant beslut som avses i 15 kap. 2 § första stycket 2 i TraF. Bakgrunden till detta är följande.

Tanums kommun beslutade år 1989 om lokala trafikföreskrifter om tidsbegränsning av parkering vid inre hamnen i Fjällbacka. Föreskrifterna innebär att fordon får parkeras under högst 4 timmar i följd under tiden den 1 juni– den 31 augusti årligen. Under övrig tid av året gäller att fordon får parkeras högst 24 timmar i följd.

AA ansökte om undantag från dessa lokala trafikföreskrifter om parkering inom Tanums kommun. När han ansökte om dispensen skrev han till kommunen att han inte begärde att få någon särskild parkeringsplats. Kommunen har tillämpat 13 kap. 3 § 15 TraF som gäller s.k. generella undantag från gällande trafikregler om bl.a. parkering. Länsstyrelsen har liksom kommunen funnit att AA:s dispensansökan skall bedömas med stöd av nämnda lagrum och alltså som en ansökan om ett generellt undantag från gällande trafikregler om parkering inom kommunen. Länsstyrelsen har härvid utgått från vad som angavs vid dispensansökan, att ansökan inte avsåg någon särskild parkeringsplats.

I 15 kap. 2 § första stycket 2 TraF anges att beslut enligt det tillämpade lagrummet inte får överklagas. Följaktligen har länsstyrelsen avvisat överklagandet av kommunens beslut. Länsstyrelsen har åter gått igenom ärendet och bedömer det på samma sätt som tidigare. Länsstyrelsen menar att det beslut som kommunen fattade inte kan definieras som ett sådant som avses i 15 kap. 2 § andra stycket TraF.

AA lämnade bl.a. följande kommentarer till remissvaren. Han delar den uppfattning som länsrätten gett uttryck för, nämligen att kommunens beslut tillhör kategorin *andra beslut* enligt 15 kap. 2 § andra stycket TraF och således är ett överklagbart beslut enligt lagen om nämnder för vissa trafikfrågor. För att ett undantag från lokala trafikföreskrifter skall bedömas som generellt torde krävas att det riktar sig till ett obestämt antal individer eller möjligen till en individ för ett stort antal platser. Frågan som tekniska nämnden hade att bedöma var emellertid om undantag skulle medges för en enskild person på en särskild plats. Mot den bakgrunden borde länsstyrelsen ha tagit upp hans överklagande till prövning.

I ett beslut den 12 mars 2007 anförde *JO Berggren* följande.

Bedömning

JO kan inte ändra eller upphäva myndigheters beslut. Granskningen är inte heller avsedd att föregripa eller ersätta den prövning som kan eller har kunnat ske i ordinarie ordning. JO brukar således inte ta ställning till om ett beslut är riktigt i

sak. Jag kommer därför inte att uttala mig om huruvida AA borde ha fått den dispens han ansökt om. Jag prövar inte heller i övrigt den rättsliga innebörden av de beslut som kommunen fattade.

Som framgått av den ovan redovisade promemorian saknade kommunens beslut hänvisning om hur det kunde överklagas. Ärendet har dock inte remitterats i den frågan. För det fall beslutet inte kunde överklagas – vilket är kommunens inställning – skulle beslutet inte ha försetts med någon överklagandehänvisning. Jag stannar vid detta konstaterande i den frågan.

Kommunala beslut mot vilka man inte kan föra förvaltningsbesvär, kan som regel i stället överklagas till länsrätten för en s.k. laglighetsprövning enligt 10 kap. kommunallagen (1991:900). Vidare finns i 22 a § förvaltningslagen (1986:223) en huvudregel om att beslut överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. AA, som sålunda inte fått någon överklagandehänvisning, överklagade kommunens beslut till länsrätten.

Enligt 7 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) skall en länsrätt eller kammarrätt om den i samband med att ett mål inleds finner att den saknar behörighet att handlägga målet men att en annan motsvarande domstol är behörig samt om den som inlett målet inte har något att invända mot detta och det inte heller finns något annat skäl mot att handlingarna överlämnas, överlämna handlingarna till den domstolen. Vid ett sådant överlämnande skall handlingarna anses ha kommit in till den senare domstolen samma dag som de kom in till den domstol som först tog emot handlingarna.

Den nyss nämnda bestämmelsen avser överlämnande av handlingar och mål till en annan allmän förvaltningsdomstol. Frågan om överlämnande från en allmän förvaltningsdomstol till en förvaltningsmyndighet är oreglerad. Emellertid förekommer det att domstolar och andra myndigheter som en service formlost och utan särskild prövning överlämnar felsända överklaganden och andra handlingar till rätt myndighet. Jag har i tidigare beslut understrukit att ett skyndsamt ställningstagande i behörighetsfrågan är angeläget i de oreglerade fallen eftersom den som inlett målet vid rättidsprövningen inte får tillgodoräknas tiden innan överklagandet kommit in till beslutsmyndigheten eller till rätt överinstans (se JO 2003/04 s. 164).

Länsrätten har i det i och för sig vällovliga syftet att AA skulle få sin sak prövad överlämnat handlingarna till länsstyrelsen. AA kunde därför förmoda att en prövning i sak skulle komma att ske hos länsstyrelsen och han torde då ha saknat anledning att överklaga länsrättens avvisningsbeslut. Någon prövning i sak kom dock inte till stånd hos länsstyrelsen. AA förlorade därigenom i praktiken sin möjlighet till en sådan prövning. Om länsrätten i stället hade stannat vid att avvisa hans överklagande hade det för AA legat närmare till hands att överklaga länsrättens beslut. Kanske hade frågan om den rätta instansordningen därigenom

kunnat komma under kammarrättens prövning. Jag är därför utan att ta ställning till länsrättens beslut i sak kritisk till länsrättens handläggning.

Avslutningsvis vill jag angående länsstyrelsens handläggning anmärka följande.

Länsstyrelsen, som menade att det kommunala beslutet omfattades av överklagandeförbudet i 15 kap. 2 § första stycket 2 TraF, angav att länsstyrelsens avvisningsbeslut skulle överklagas till Vägverket. Utan att gå närmare in på frågan om denna fullföljdshänvisning var riktig (jämför 15 kap. 1 § TraF och 6 § lagen [1978:234] om nämnder för vissa trafikfrågor) vill jag i sammanhanget erinra om att ett författningsstadgat överklagandeförbud inte alltid kan upprätthållas om det behövs för att tillgodose rätten till domstolsprövning av civila rättigheter eller skyldigheter enligt artikel 6 i Europakonventionen.

Prövningen skall i så fall ske i allmän förvaltningsdomstol (se numera 3 § andra stycket och 22 a § förvaltningslagen).

Av vad som kommit fram i ärendet konstaterar jag att det i TraF upptagna regelsystemet är svårtillämpat och oklart. Jag översänder därför en kopia av detta beslut till regeringen (Näringsdepartementet) för kännedom.

Ärendet avslutas.