

Kopia till

Stockholms kommun

Åke Askerud

Hemsövägen 6

168 39 BROMMA

Överklagande av Länsstyrelsen i Stockholms läns beslut om lokala trafikföreskrifter

Transportstyrelsens beslut

Transportstyrelsen upphäver Länsstyrelsen i Stockholms läns beslut och återförvisar ärendet till länsstyrelsen för fortsatt handläggning.

Redogörelse för ärendet

Överklagandet

Du har överklagat Länsstyrelsen i Stockholms läns beslut den 4 februari 2020, i ärende med diarienummer 2581-24471-2019 (bilaga), att avvisa ditt överklagande av Stockholms kommuns beslut den 7 maj 2019, diarienummer T2019-00896. Stockholms kommun har meddelat ett antal lokala trafikföreskrifter om parkering mot avgift på vardagar klockan 07.00-19.00, samt förbud mot att parkera, vintertid, en dag i veckan (städdag), i Nockebyhov, Bromma, Stockholms kommun.

I överklagandet har du yrkat att avgiftsplikten inom villaområdet Nockebyhov upphävs och att gränsen mellan norra Bromma och södra Bromma ändras så att den går utmed Judarskogen. Du har angett skäl till varför kommunen bör ändra sitt beslut på detta sätt.

Skäl för beslutet

Saken

I det överklagade beslutet har Länsstyrelsen i Stockholms län avvisat ett överklagande av Stockholms kommuns beslut om lokala trafikföreskrifter enligt lagen (1978:234) om nämnder för vissa trafikfrågor. Av 1 § framgår bland annat att i den utsträckning som regeringen med stöd av 2 § lagen (1975:88) med bemyndigande att meddela föreskrifter om trafik, transporter och kommunikationer har överlåtit åt en kommun att meddela föreskrifter

som avses i 1 § första stycket 8 nämnda lag (trafik på väg och i terräng) ska denna uppgift inom kommunen fullgöras av en eller flera nämnder. Av 6 § framgår att en nämnds beslut om sådana föreskrifter får överklagas till länsstyrelsen. Länsstyrelsens beslut får överklagas till Transportstyrelsen vars beslut inte får överklagas. Det anges också att de statliga väghållningsmyndigheterna samt Polismyndigheten får överklaga nämndens beslut.

Skälet till länsstyrelsens avvisningsbeslut är sammanfattningsvis att föreskrifter är så kallade normbeslut som normalt inte får överklagas. Länsstyrelsen anser att endast de som uttryckligen nämns i 6 § lagen om nämnder för vissa trafikfrågor får överklaga en kommuns beslut om lokala trafikföreskrifter – det vill säga inte enskilda personer. I beslutet hänvisar länsstyrelsen till ändringar i förvaltningslagen (2017:900), FL, i förhållande till den äldre förvaltningslagen (1986:223), ÄFL, och vad som sägs i förarbetena, prop. 2016/17:180, om överklagande av normbeslut.

Transportstyrelsen ska i ärendet pröva om länsstyrelsen har haft fog för sitt beslut att avvisa överklagandet av kommunens beslut i fråga om lokala trafikföreskrifter.

Normbeslut

FL gäller för handläggning av ärenden hos förvaltningsmyndigheterna och handläggning av förvaltningsärenden hos domstolarna (se 1 §). Med förvaltningsmyndigheter avses både statliga och kommunala myndigheter, som till exempel en kommuns trafiknämnd. Med ärenden avses bland annat förvaltningsbeslut, till exempel meddelande av olika tillstånd. Det avses också normbeslut, det vill säga sådana regler som i 8 kap. regeringsformen betecknas föreskrifter och bestämmer hur enskilda och myndigheter ska handla i ett visst avseende. I FL finns endast någon enstaka bestämmelse om normbeslut (se 32 § om motivering av beslut), men det framgår dock i förarbetena (se sid 201) att lagen principiellt gäller sådana beslut.

Som exempel på normbeslut i förarbetena nämns att tillverkare och vissa importörer av tobaksvaror får överklaga beslut om föreskrifter om varningstexter och innehållsdeklaration på förpackningar till tobaksvaror som Statens folkhälsoinstitut (numera Folkhälsomyndigheten) har meddelat (se sid 258). Ett annat exempel på normbeslut är lokala trafikföreskrifter vilket är det som är aktuellt i det överklagade beslutet. Dessa nämns uttryckligen i förarbetena till ÄFL, prop. 1985:86/80 s 58.

Det bör emellertid observeras att flera av lagens bestämmelser är utformade så att de bara reglerar handläggningen i förhållande till parter. Eftersom det sällan förekommer att någon uppträder som part i ett normbeslutsärende får dessa bestämmelser sällan betydelse i ärenden av

detta slag. Som exempel på fall där bestämmelserna får betydelse i normbeslutsärenden kan nämnas det att en fastighetsägare vänder sig till länsstyrelsen och begär att denna skall besluta en lokal trafikföreskrift om hastighetsbegränsning på en väg som gränsar till fastigheten.

Förhållandet mellan FL och annan lagstiftning

FL är subsidiär till annan lagstiftning, det vill säga om en annan lag eller förordning innehåller någon bestämmelse från förvaltningslagen ska den bestämmelsen tillämpas istället (se 4 §). I 40–42 §§ FL finns bestämmelser om *vilka* beslut som får överklagas, *vem* som får överklaga beslut och *vart* beslut får överklagas. Ett beslut får överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom eller henne emot och under förutsättning att beslutet kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt. Överklagande ska ske till allmän förvaltningsdomstol. Ett exempel på bestämmelser som avviker från förvaltningslagens bestämmelser är att en trafiknämnds beslut om föreskrifter enligt lagen om nämnder för vissa trafikfrågor överklagas till länsstyrelsen och sedan till Transportstyrelsen vars beslut inte får överklagas.

Bestämmelser om överklagande av normbeslut i FL

I 23 § tredje stycket ÄFL fanns en särskild bestämmelse som gällde överklagandetiden för föreskrifter. Enligt bestämmelsen skulle tiden för överklagande av beslut som gäller föreskrifter som avses i 8 kap. regeringsformen och som inte delges räknas från den dag beslutet gavs till känna. Om beslutet ges till känna vid mer än ett tillfälle skulle tiden räknas från dagen för det sista föreskrivna tillkännagivandet. Ett exempel på sådana föreskrifter är lokala trafikföreskrifter meddelade med stöd av trafikförordningen (1998:1276) som dels ska kungöras på en särskild webbplats enligt förordningen (2007:231) om elektroniskt kungörande av vissa trafikföreskrifter, dels som huvudregel ska märkas ut enligt bestämmelserna i vägmärkesförordningen (2007:90) eller föreskrifter som meddelats med stöd av den (se 10 kap. 13 och 13 a §§ trafikförordningen).

I FL finns bestämmelser om tid för överklagande i 44 §. I bestämmelsen anges att överklagande av ett beslut ska ha kommit in till beslutsmyndigheten inom tre veckor från den dag då den som överklagar fick del av beslutet genom den myndigheten. Om den som överklagar är en part som företräder det allmänna, ska överklagandet dock ha kommit in inom tre veckor från den dag då beslutet meddelades.

Någon motsvarighet till 23 § tredje stycket ÄFL finns inte. Som skäl till ändringen anges i förarbetena (s 266) att eftersom regeringen föreslår att normbeslut inte ska kunna överklagas behövs inte någon särskild bestämmelse om överklagandetid motsvarande nyss nämnda bestämmelse.

Detta har fått till följd att tiden för överklagande av normbeslut fattade efter FLs ikraftträdande inte slutar löpa för part som är enskild (se Transportstyrelsens beslut den 11 november 2019 med diarienummer TSV 2019-2324).

Överklagande av kommunens beslut om lokala trafikföreskrifter

Som framgår ovan är det länsstyrelsen och sedan Transportstyrelsen i sista instans som överprövar kommunens beslut om lokala trafikföreskrifter i enlighet med bestämmelserna i lagen om nämnder för vissa trafikfrågor. Överprövningen innebär att både beslutets laglighet och lämplighet bedöms. I den utredning (trafiknämndsutredningen, SOU 1976:18) som föregick lagen var emellertid förslaget att överprövning istället skulle ske genom kommunalbesvär. Det föranledde departementschefen till följande uttalande i förarbetena till lagen, prop. 1977/78:81 s. 45.

Klagan över kommunalt beslut om lokal trafikföreskrift föreslås i betänkandet kunna ske endast i form av kommunalbesvär. Detta förslag – som bl.a. innebär att endast beslutets laglighet men inte dess lämplighet kan prövas – har, som jag tidigare har framhållit, mött ett starkt motstånd under remissbehandlingen. Orsaken till kritiken synes bl.a. vara farhågor för en bristande överensstämmelse i bedömningsgrunderna mellan olika kommuner.

För egen del har jag redan tidigare pekat på att man måste skilja på två olika typer av beslut, nämligen dels de s.k. "tunga", övergripande principbesluten, dels de beslut varigenom principerna omsätts i lokala trafikföreskrifter. När det gäller den förstnämnda typen av beslut, som är av principiell politisk betydelse, saknas anledning att tillämpa förvaltningsbesvär. I fråga om de egentliga föreskrifterna – som enligt vad jag tidigare har förordat ska meddelas av kommunal nämnd – är situationen annorlunda. De har i hög grad trafikteknisk natur och olika alternativ är ofta möjliga att använda för att nå samma resultat. För att trafikanterna ska få den nödvändiga förståelsen för trafikreglerande åtgärder är det också av avgörande betydelse att dessa används på ett likformigt sätt över hela landet. I detta sammanhang spelar TSV:s föreskrifter, anvisningar och mallar en stor roll. Vilket alternativ man väljer för att nå ett önskat resultat har också stor betydelse för den enskilde. Detta leder fram till att kommunalbesvär framstår som mindre lämplig överprövningsform.

I fråga om klagorätten uttalade departementschefen följande på s 63.

Jag har redan tidigare (avsnitt 7.2) redogjort för bakgrunden till att förvaltningsbesvär bör väljas som form för prövning av beslut. Jag har då också behandlat frågan om rätten för vissa statliga myndigheter att överklaga besluten. Klagorätten för dessa myndigheter bör uttryckligen

framgå av författningen. I övrigt gäller 11 § förvaltningslagen¹, dvs. att besvär får föras av den som beslutet angår, om det gått honom emot. Härunder kan inrymmas exempelvis enskilda väghållare. Även utan särskilda författningsbestämmelser torde det stå klart att besluten är verkställbara utan hinder av att de inte har vunnit laga kraft.

Den särskilda regleringen av de statliga myndigheternas klagorätt får ses mot bakgrund av att till skillnad från vad som gäller enskilda har myndigheterna traditionellt inte utan särskilt författningsstöd ansetts kunna överklaga beslut av annan statlig myndighet, såvida man inte företräder ett rent privaträttsligt intresse. Se i detta sammanhang RÅ 1972 ref. 60 (Vägverket mot kommunal byggnadsnämnd).

Transportstyrelsens bedömning

Som framgår ovan finns det i anslutning till själva ordalydelsen av lagen om nämnder för vissa trafikfrågor uttryckligt stöd i förarbetena att en trafiknämnds beslut om föreskrifter får överklagas dels av enskilda, dels av Polismyndigheten och de statliga väghållningsmyndigheterna.

I fråga om FL, som är subsidiär i förhållande till lagen om nämnder för vissa trafikfrågor, vill Transportstyrelsen anföra följande. Styrelsen kan inte bedöma vilken bevekelsegrund lagstiftaren har haft när den särskilda bestämmelsen om tid för överklagande av normbeslut inte togs med i FL av det skälet att normbeslut inte ska kunna överklagas. Det gäller särskilt i ljuset av att lokala trafikföreskrifter och liknande normbeslut har ansetts ha en särställning vilket bland annat kommit till uttryck i förarbetena till AFL.

Även om förarbeten enligt den svenska rättskälleläran väger tungt väger de inte tyngre än själva författningstexten. Detta gäller inte minst när förarbeten till en lag används för att tolka en helt annan lag. Oavsett lagstiftarens syfte med FL kan inte förarbetsuttalanden till den lagen ändra rättsläget i fråga om vem som får överklaga beslut i ärenden om lokala trafikföreskrifter enligt lagen om nämnder för vissa trafikfrågor. Uttalandena i förarbetena och frånvaron av särskild bestämmelse om överklagandetid i FL har alltså inte den betydelse som anges i länsstyrelsens beslut.

Länsstyrelsen har sammanfattningsvis inte haft fog för sitt beslut att avvisa överklagandet. Mot bakgrund av ovanstående ska länsstyrelsens beslut därför upphävas och ärendet återförvisas till länsstyrelsen för fortsatt handläggning.

¹ Transportstyrelsens anmärkning: laghänvisningen avser 1971 års förvaltningslag som föregick AFL. Bestämmelsen motsvaras av 42 § FL.

Överklagande

Transportstyrelsens beslut får enligt 6 § lagen om nämnder för vissa trafikfrågor inte överklagas.

Beslut i detta ärende har fattats av enhetschef Lena Ersson. I den slutliga handläggningen av ärendet deltog verksjuristen Jonas Malmstig samt utredarna Lars Hammar och Lena Martell, den senare föredragande.

Lena Ersson

Bilaga:

Länsstyrelsens beslut den 4 februari 2020