

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr
4047-15

meddelad i Stockholm den 26 maj 2016

KLAGANDE

Tekniska nämnden i Södertälje kommun
151 89 Södertälje

MOTPART

AA

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Kammarrätten i Stockholms dom den 18 juni 2015 i mål nr 8434-14

SAKEN

Avvisad talan

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen avslår överklagandet.

BAKGRUND

Rörelsehindrade personer kan få ett särskilt parkeringstillstånd utfärdat enligt närmare bestämmelser i trafikförordningen. En ansökan ska göras hos den kommun där sökanden är folkbokförd. Kommunens beslut kan överklagas till länsstyrelsen, vars beslut kan överklagas till Transportstyrelsen.

Dok.Id 170801

Postadress
Box 2293
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls torg 13

Telefon
08-561 676 00

E-post:
hogstaforvaltningsdomstolen@dom.se

Telefax
08-561 678 20

Expeditionstid
måndag – fredag
08:00-16:30

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

Enligt bestämmelser i förvaltningslagen ska myndigheters beslut överklagas hos allmän förvaltningsdomstol och lagens regler om överklagande alltid tillämpas om det behövs för att tillgodose rätten till domstolsprövning av civila rättigheter eller skyldigheter enligt artikel 6.1 Europakonventionen. Överklagandeförbud i andra författningar får således vika för reglerna om överklagande i förvaltningslagen när det är fråga om civila rättigheter enligt konventionen.

AA ansökte om parkeringstillstånd, men fick avslag på sin begäran hos kommunen, länsstyrelsen och Transportstyrelsen. Han överklagade Transportstyrelsens beslut till förvaltningsrätten. Han gjorde bl.a. gällande att Transportstyrelsens besked om att beslutet inte kunde överklagas stred mot mänskliga rättigheter. Han har varit rörelsehindrad efter en olycka 1968 och har med hjälp av parkeringstillstånd klarat arbete och allt annat som hör livet till. Han pensionerades för tre år sedan, men arbetar fortfarande som egenföretagare och behöver parkeringstillståndet för att kunna använda parkeringsrutor som möjliggör att han tar sig ut ur och in i bilen.

Förvaltningsrätten ansåg att det var fråga om en rättighet i svensk rätt om vilken det förelåg en reell och seriös tvist. Därefter framhöll domstolen att begreppet civil rättighet kan omfatta sociala förmåner om de privaträttsliga aspekterna av förmånen överväger de offentlighetsrättsliga. Det huvudsakliga syftet med parkeringstillstånd för rörelsehindrade angavs vara att underlätta tillgänglighet och framkomlighet i samhället för personer med varaktiga funktionshinder. Även om parkeringstillstånden har ekonomiska effekter för enskilda fann förvaltningsrätten att ekonomiska aspekter inte låg till grund för rättigheten. Någon på Europakonventionen grundad rätt till domstolsprövning förelåg således inte varför överklagandet avvisades.

Mål nr
4047-15

AA överklagade förvaltningsrättens beslut. Kammarrätten ansåg att parkeringstillstånd för rörelsehindrade har relativt betydande konsekvenser för enskilda av både personlig och ekonomisk karaktär och därför fick anses vara en sådan civil rättighet som avses i artikel 6.1 Europakonventionen. Kammarrätten upphävde förvaltningsrättens beslut och visade målet åter för prövning i sak.

YRKANDEN

Tekniska nämnden i Södertälje kommun yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen, med ändring av kammarrättens dom, ska fastställa att ett beslut rörande parkeringstillstånd för rörelsehindrade inte avser en civil rättighet och att rätt till domstolsprövning av Transportstyrelsens beslut därför inte föreligger.

AA yrkar att överklagandet avslås.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Vad målet gäller

Frågan i målet är om ett beslut rörande parkeringstillstånd för rörelsehindrade avser en civil rättighet enligt artikel 6.1 Europakonventionen och därför ska kunna bli föremål för domstolsprövning.

Rättslig reglering m.m.

Enligt 13 kap. 8 § första stycket trafikförordningen (1998:1276) kan ett särskilt parkeringstillstånd utfärdas för rörelsehindrade personer. Ett tillstånd får endast utfärdas till en rörelsehindrad som har ett varaktigt funktionshinder som innebär att han eller hon har väsentliga svårigheter att förflytta sig på egen hand.

Ett parkeringstillstånd gäller enligt 13 kap. 8 § andra stycket i hela landet och innebär en rätt att, med närmare angivna tidsmässiga begränsningar, parkera där parkeringsförbud annars råder enligt en lokal trafikföreskrift, på parkeringsplatser

som genom lokala trafikföreskrifter har reserverats för rörelsehindrade med parkeringstillstånd och på gågata. Ett parkeringstillstånd ska enligt fjärde stycket gälla under viss tid, dock längst fem år.

Frågor om parkeringstillstånd prövas av den kommun där sökanden är folkbokförd eller, om sökanden inte är folkbokförd i riket, där han eller hon vistas.

Enligt 6 § lagen (1978:234) om nämnder för vissa trafikfrågor överklagas en nämnds beslut rörande bl.a. parkeringstillstånd för rörelsehindrade till länsstyrelsen. Länsstyrelsens beslut får överklagas till Transportstyrelsen, vars beslut inte får överklagas. När Transportstyrelsen gjordes till slutinstans i ärenden rörande överklaganden av trafiknämnders beslut berördes inte frågan om domstolsprövning (prop. 1977/78: 81 s. 46 och 63 samt prop. 1986/87:34 s. 9 f.).

Enligt artikel 6.1 Europakonventionen ska var och en, vid prövningen av hans civila rättigheter eller skyldigheter eller av en anklagelse mot honom för brott, vara berättigad till en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol, som upprättats enligt lag.

Enligt 3 § förvaltningslagen (1986:223) tillämpas alltid lagens bestämmelser om överklagande om det behövs för att tillgodose rätten till domstolsprövning av civila rättigheter eller skyldigheter enligt artikel 6.1 Europakonventionen. Enligt 22 a § samma lag överklagas beslut hos allmän förvaltningsdomstol.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

Något om regelverket avseende tillgänglighet för funktionsnedsatta

Förutom reglerna i trafikförordningen om parkeringstillstånd för rörelsehindrade finns annan reglering med väsentligen samma syfte i bl.a. lagen (1997:736) om färdtjänst och i 52 kap. socialförsäkringsbalken.

Enligt 3 § färdtjänstlagen är varje kommun ansvarig för att färdtjänst anordnas. Tillstånd till färdtjänst ges enligt 7 § dem som på grund av funktionshinder, som inte endast är tillfälligt, har väsentliga svårigheter att förflytta sig på egen hand eller att resa med allmänna kommunikationsmedel. Beslut om färdtjänst får enligt 16 § överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Reglerna i färdtjänstlagen ersatte bl.a. tidigare regler i 6 och 10 §§ dåvarande socialtjänstlagen (1980:620), enligt vilka färdtjänst kunde utgå antingen som bistånd eller som service (se prop. 1996/97:115 s. 26 f.).

Enligt 52 kap. 2 § socialförsäkringsbalken kan bilstöd lämnas till den som på grund av ett varaktigt funktionshinder har väsentliga svårigheter att förflytta sig på egen hand eller att anlita allmänna kommunikationsmedel. Ytterligare förutsättningar för stöd finns i 10 §. Stödet innefattar enligt 5–9 §§ olika bidrag för inköp och anpassning av fordon. Beslut rörande bilstöd kan enligt 113 kap. 10 § överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Begreppet civila rättigheter såvitt avser sociala förmåner

Artikel 6.1 i Europakonventionen är tillämplig när det föreligger en reell och seriös tvist avseende en rättighet i nationell rätt och där denna rättighet kan karakteriseras som en civil rättighet (se Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, 5 uppl. 2015, s. 161 f.).

Begreppet civil rättighet ska ges en autonom tolkning och det är därför inte avgörande om en rättighet betraktas som civilrättslig enligt nationell rätt. När det gäller rätt till sociala förmåner har Europadomstolens praxis utvecklats på så sätt att artikel 6.1 kan anses generellt tillämplig på sådana förmåner under förutsättning att det enligt den nationella rätten finns en rätt till förmånen i fråga och det inte endast är fråga om ett rent skönmässigt beviljande av ekonomiskt bidrag (Danelius, s. 166 f. och s. 170 f. samt där angivna rättsfall från Europadomstolen). Domstolen har bl.a. framhållit att det gäller förfaranden som rör den enskildes försörjning där den enskilde gjort gällande en individuell och

ekonomisk rättighet som grundas på specifika i författning fastlagda regler (se bl.a. Europadomstolens dom den 26 februari 1993 i målet Salesi mot Italien).

När sociala förmåner karakteriserats som civila rättigheter enligt artikel 6.1 i konventionen har det således vanligen varit fråga om förmåner som utbetalas som ekonomiska bidrag.

Ett mål som gällde en social förmån av annan karaktär avgjordes av Europadomstolen den 20 oktober 2015, Fazia Ali mot Storbritannien. Det gällde frågan om en social förmån i form av boende för hemlösa utgjorde en civil rättighet. De brittiska domstolarna hade ansett att eftersom det inte var fråga om en rätt till ekonomiskt stöd och förmånen i fråga inte heller definierades genom tydliga regler i lag så föll förmånen utanför tillämpningsområdet för artikel 6.1.

Europadomstolen kom till motsatt slutsats. Domstolen karakteriserade förmånen som en "benefit in kind" och konstaterade att inslagen av skönsmässig bedömning hade tydligt angivna gränser. Det betonades att rätten till en bostad är mera besläktad med en socialförsäkringsförmån än med sådan social eller annan service som i hög grad är beroende av skönsmässiga bedömningar och där tillgängliga resurser kan ges betydelse (p. 59). Domstolen ansåg att det inte fanns några övertygande skäl att skilja mellan en rätt att erhålla bostadsbidrag, som i målet Tsfayo mot Storbritannien den 14 november 2006 befunnits utgöra en civil rättighet, och en rätt att få en bostad tillhandahållen rent faktiskt (p. 60).

Bedömningen i detta fall

Twisten i nu aktuellt mål är reell och seriös. Det råder knappast tvivel om att parkeringstillstånd för rörelsehindrade kan betecknas som en rättighet för den som uppfyller i författning givna kriterier. Det återstår därmed att bedöma om denna rättighet är en civil rättighet i den mening som avses i artikel 6.1.

Parkeringsstillstånd för rörelsehindrade liksom förmånerna färdtjänst och bilstöd kan, som framgått, ges till den som på grund av ett varaktigt funktionshinder har väsentliga svårigheter att förflytta sig på egen hand. Dessa förmåner kan sägas syfta till att på olika sätt underlätta funktionsnedsattas delaktighet i samhällslivet, inte minst deras möjlighet till förvärvsarbete.

Bestämmelserna om parkeringsstillstånd har visserligen tagits in i trafikförordningen vars normer har en tydlig offentlighetsprägel. Innebörden av ett beslut om sådant tillstånd är emellertid att tillståndshavaren på vissa punkter och i viss utsträckning medges undantag från den offentlighetsregleringen för att bl.a. lättare kunna ta sig till och från en arbetsplats.

I rättsfallet HFD 2011 ref. 22 – som gällde frågan om ett regeringsbeslut kunde prövas enligt rättsprövningslagen (2006:304) – konstaterade Högsta förvaltningsdomstolen att en möjlighet till domstolsprövning av förvaltningsbeslut alltmör kommit att uppfattas som en viktig rättsstatlig princip, som också kommit till uttryck i 1 § rättsprövningslagen. Ett beslut bör därför anses röra civila rättigheter eller skyldigheter om det inte finns klart stöd för en annan bedömning. Bestämmelsen i 3 § förvaltningslagen ger uttryck för samma princip. Bedömningen av vad som kan innefatta en prövning av civila rättigheter eller skyldigheter bör därför göras på samma sätt vid tillämpning av den bestämmelsen.

Enligt klar praxis från Europadomstolen ryms sociala förmåner i allmänhet inom tillämpningsområdet för artikel 6.1. Avgörandet i Fazia Ali mot Storbritannien tyder på att kopplingen mellan en social förmån och utbetalning av ekonomiska bidrag kan vara på väg att tunnas ut.

AA hävdar att ett parkeringsstillstånd för rörelsehindrade har betydelse för honom på flera sätt, bl.a. för hans möjligheter att arbeta. Enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening saknas klart stöd för att anse att ett sådant tillstånd inte utgör en civil rättighet enligt artikel 6.1. Mot denna bakgrund finner Högsta förvaltningsdomstolen att ett beslut om parkeringsstillstånd för rörelsehindrade rör en civil rättighet i Europakonventionens mening och alltså kan överklagas till

Mål nr
4047-15

allmän förvaltningsdomstol i enlighet med 3 § förvaltningslagen. En ordning där beslut om parkeringstillstånd kan överklagas till domstol ligger också i linje med hur andra regler om beslut som rör tillgänglighet för funktionsnedsatta har utformats.

Överklagandet ska därför avslås.

I avgörandet har deltagit justitieråden Mats Melin, Christer Silfverberg, Thomas Bull, Inga-Lill Askersjö och Mari Andersson.

Föredragande har varit justitiesekreteraren Marika Janvid Küchler.

Förvaltningsrätten i Stockholms beslut den 24 oktober 2014 i mål nr 20264-14
Transportstyrelsens beslut den 13 augusti 2014, dnr TSV 2014-2177