

HFD 2016 ref. 41

Beslut om parkeringstillstånd för rörelsehindrade har ansetts röra en civil rättighet och därför vara överklagbart.

3 § förvaltningslagen (1986:223)

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 26 maj 2016 följande dom (mål nr 4047-15).

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. 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.

A.L. 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 eko-

nomiska 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.

A.L. 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.

A.L. 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 lokal 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 skönsmässigt 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.

Parkeringstillstånd 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 parkeringstillstånd 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 alltmer 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 rymmer 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.

A.L. hävdar att ett parkeringstillstånd 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 parkeringstillstånd för rörelsehindrade rör en civil rättighet i Europakonventionens mening och alltså kan överklagas till 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.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen avslår överklagandet.

I avgörandet deltog justitieråden *Melin, Silfverberg, Bull, Askersjö* och *Andersson*. Föredragande var justitiesekreteraren Marika Janvid Küchler.

Förvaltningsrätten i Stockholm (2014-10-24, Frånlund Althin):

För att artikel 6.1 i Europakonventionen ska vara tillämplig krävs enligt Europadomstolens praxis att det föreligger en reell och seriös tvist, att tvisten gäller en rättighet som har sin grund i den nationella rätten och att denna rättighet kan karaktäriseras som en civil rättighet (se Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis* 4 uppl. 2012 s. 150). Förvaltningsrätten finner inte skäl att ifrågasätta att tvisten i förevarande mål är reell och seriös och att tvisten gäller en rättighet som har sin grund i den nationella rätten. Frågan som förvaltningsrätten därefter har att ta ställning till är om parkeringstillstånd för rörelsehindrade personer enligt 13 kap. 8 § trafikförordningen utgör en civil rättighet i den mening som avses i Europakonventionen och att överklagandeförbudet i 6 § lagen om nämnder för vissa trafikfrågor därför ska lämnas utan avseende.

Förvaltningsrätten noterar att begreppet civil rättighet successivt genom Europadomstolens praxis getts en alltmer omfattande innebörd. Europadomstolen har bl.a. fastställt att begreppet omfattar rätten till sociala förmåner (jfr bl.a. Europadomstolens domar; *Salesi mot Italien*, dom den 26 februari 1993 och *Schouten och Meldrum mot Nederländerna*, dom den 9 december 1994). I dessa fall ansåg Europadomstolen att de privaträttsliga aspekterna i målen övervägde de offentlighetsrättsliga aspekterna.

Rätten till parkeringstillstånd för rörelsehindrade personer innefattar både privaträttsliga och offentlighetsrättsliga aspekter. Frågan är således om de privaträttsliga aspekterna är så pass framträdande att de, enligt den argumentation som Europadomstolen för, överväger de offentlighetsrättsliga. Enligt förvaltningsrättens mening är det vid denna bedömning avgörande att beakta de konsekvenser som rätten till parkeringstillstånd, eller en avsaknad av ett sådant, medför.

Det huvudsakliga syftet med parkeringstillstånd för rörelsehindrade får anses vara att underlätta tillgängligheten och framkomligheten i samhället för personer med ett varaktigt funktionshinder. Även om parkeringstillstånd för rörelsehindrade – likt de flesta rättigheter och förmåner – har potentiella ekonomiska konsekvenser för den enskilde, är det således inte de ekonomiska aspekterna som ligger till grund för rättigheten ifråga. Mot bakgrund av det ovan anförda och vid en sammantagen bedömning, finner förvaltningsrätten att det i målet inte är fråga om en företrädesvis ekonomisk rättighet. Förvaltningsrätten finner inte att de privaträttsliga aspekterna av parkeringstillstånd för rörelsehindrade per-

soner överväger de offentlighetsrättsliga aspekterna. Då det i målet inte är fråga om en på Europakonventionen grundad rätt till domstolsprövning, ska överklagandet avvisas. – Förvaltningsrätten avvisar överklagandet.

Kammarrätten i Stockholm (2015-06-18, Cedermark och Jansson):

En kommunal nämnds beslut i frågor om parkeringstillstånd för rörelsehindrade får överklagas till länsstyrelsen enligt 6 § lagen om nämnder för vissa trafikfrågor. Länsstyrelsens beslut får överklagas till Transportstyrelsen, vars beslut inte får överklagas. Denna ordning lades i sina grunddrag fast genom prop. 1986/87:34 och bet. 1986/87:TU9.

Av 3 § förvaltningslagen framgår att bestämmelserna om överklagande i förvaltningslagen, bl.a. 22 a § om att förvaltningsbeslut överklagas hos allmän förvaltningsdomstol, alltid ska tillämpas om det behövs för att tillgodose rätten till domstolsprövning av civila rättigheter eller skyldigheter enligt artikel 6.1 i Europakonventionen.

Frågan i målet är således om parkeringstillstånd för rörelsehindrade är en sådan civil rättighet som avses i artikel 6.1 Europakonventionen.

För att artikel 6.1 i Europakonventionen ska vara tillämplig krävs enligt praxis från Europadomstolen att det föreligger en reell och seriös tvist, att tvisten gäller en rättighet som har sin grund i den nationella rätten och att denna rättighet kan karaktäriseras som en civil rättighet.

När det gäller sociala förmåner har Europadomstolen i några tidigare avgöranden analyserat de privaträttsliga och offentlighetsrättsliga aspekterna av förmånssystemen i fråga och gjort en värdering av vilka aspekter som övervägt. Senare har emellertid Europadomstolens hållning utvecklats så att artikel 6.1 numera kan anses generellt tillämplig på sociala förmåner under förutsättning att det enligt den nationella lagen finns en rätt till sådana förmåner och det inte är fråga om endast ett rent skönsmässigt beviljande av ekonomiska bidrag (se Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, 4 u. s. 158 f. och där angivna avgöranden från Europadomstolen).

Bestämmelser om parkeringstillstånd för rörelsehindrade finns i trafikförordningen som i 13 kap. 8 § anger att ett särskilt parkeringstillstånd kan utfärdas för rörelsehindrade personer. Ett sådant ger rätt att parkera där parkering enligt lokal trafikföreskrift är förbjuden eller tillåten endast under viss begränsad tid. Det är kommunen där den sökande är folkbokförd eller, om sökanden inte är folkbokförd i riket, där han eller hon vistas som prövar frågor om parkeringstillstånd.

Att döma av bestämmelsens ordalydelse är det frivilligt för kommuner att ha system med parkeringstillstånd för rörelsehindrade. I paragrafen anges dock vilka förutsättningar som gäller för att sådant tillstånd ska utfärdas. Således får tillstånd utfärdas endast till en rörelsehindrad som har ett varaktigt funktionshinder som innebär att han eller hon har väsentliga svårigheter att förflytta sig på egen hand. Av bestämmelsen framgår vidare att ett parkeringstillstånd gäller i hela landet, att det ska gälla under viss tid, dock längst fem år, och att det i vissa angivna fall får återkallas.

Enligt 13 kap. 9 § trafikförordningen får Transportstyrelsen meddela föreskrifter om utformningen av parkeringstillstånd för rörelsehindrade samt om hur sådana tillstånd utfärdade i något annat land ska gälla här i

riket. Sådana föreskrifter har meddelats i Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (TSFS 2009:73) om parkeringstillstånd för rörelsehindrade. I dessa finns en hänvisning till Rådets rekommendation (98/376/EG) av den 4 juni 1998 om parkeringstillstånd för personer med funktionshinder.

Parkeringstillståndet medför inte bara en rätt att parkera där parkering annars kan vara förbjuden. En annan konsekvens är att bilen kan undantas från trängselskatt enligt 6 § lagen (2004:629) om trängselskatt (jfr prop. 2003/04:145 s. 45 ff.). Skatteverkets beslut i den frågan kan överklagas.

Kammarrätten konstaterar att det således finns en detaljerad och väl utbyggd reglering om parkeringstillstånd för rörelsehindrade i nationell rätt. Utfärdande av parkeringstillstånd görs inte skönmässigt utan efter en prövning utifrån i trafikförordningen tydligt angivna rekvisit. Tillståndet har relativt betydande konsekvenser av både personlig och ekonomisk karaktär för den enskilde. Parkeringstillstånd för rörelsehindrade är vidare en del i arbetet med att göra samhället tillgängligt för funktionshindrade såväl i Sverige som internationellt. Det får ses som en del i en rättighetslagstiftning.

Mot bakgrund av det nu anförda anser kammarrätten att parkeringstillstånd för rörelsehindrade enligt trafikförordningen får anses utgöra en sådan civil rättighet som avses i artikel 6.1 Europakonventionen. Enbart det faktum att kommunerna enligt trafikförordningens ordalydelse kan välja om de vill medverka i systemet med parkeringstillstånd kan inte leda till någon annan bedömning. A.L. har alltså, utan hinder av överklagandeförbudet i 6 § lagen om nämnder för vissa trafikfrågor, rätt att få sin talan prövad av domstol. Förvaltningsrättens beslut ska således upphävas och målet visas åter till förvaltningsrätten för prövning i sak. – Kammarrätten upphäver förvaltningsrättens beslut och visar målet åter till förvaltningsrätten för prövning i sak.

Kammarrättsrådet *Brege Svensson* var skiljaktig och anförde:

Till skillnad från majoriteten anser jag, i likhet med förvaltningsrätten, att ett parkeringstillstånd enligt 13 kap. 8 § trafikförordningen inte kan anses utgöra en sådan civil rättighet som avses i artikel 6.1 i Europakonventionen. Jag anser därför att överklagandet ska avslås.