

Not 33

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 16 juni 2020 följande dom (mål nr 6507-19).

Bakgrund

1. Beslut av en kommun eller en region kan överklagas på två olika sätt, antingen genom laglighetsprövning eller genom ett förvaltningsrättsligt överklagande. Vid laglighetsprövning prövas om kommunen eller regionen hållit sig inom sina legala befogenheter och prövningen är främst avsedd för övergripande eller politiska beslut. Förvaltningsrättsligt överklagande blir aktuellt då en enskild som är direkt berörd av ett beslut vill få beslutet ändrat eller upphävt. Ett sådant överklagande förutsätter att det är fråga om ett förvaltningsbeslut som är överklagbart och att det finns särskilda föreskrifter om detta. Beslut om tillstånd till färdtjänst får överklagas på detta sätt.

2. Färdtjänstutskottet vid trafiknämnden (numera färdtjänstnämnden) i Stockholms läns landsting (numera Region Stockholm) beslutade den 28 november 2018 om det generella antalet färdtjänstresor per tillståndshavare för 2019. Beslutet innebar bl.a. att det generella antalet fritidsresor för färdstättet rullstolstaxi fastställdes till 500 per person. Beslutet överensstämde med de budgetbeslut som fattats av landstingsfullmäktige.

3. I samband med att nämnden fattade sitt beslut skickade trafikförvaltningen i Stockholms läns landsting ut en skrivelse med rubriken ”Begränsning av antal färdtjänstresor” till samtliga berörda tillståndshavare. I skrivelsen lämnades information om antalet fritidsresor per person från och med den 1 januari 2019. Det framgick att resorna automatiskt skulle tilldelas tillståndshavarna vid fyra tillfällen under året från den 1 januari 2019. Tillståndshavarna upplystes också om möjligheten att ansöka om ytterligare resor. Utöver fritidsresorna kunde tillståndshavaren ansöka om ytterligare resor för vissa ändamål, bl.a. resor till och från arbete eller studier.

4. S.E. har färdtjänstillstånd för färdstättet specialfordon, s.k. rullstolstaxi. Efter att nämnden fattat sitt beslut och informationsskrivelsen om begränsning av antalet resor skickats ut, överklagade S.E. begränsningen av antalet resor till Förvaltningsrätten i Stockholm. Han yrkade att domstolen skulle slå fast att de nya begränsningarna inte skulle tillämpas retroaktivt avseende hans färdtjänstillstånd. Han anförde att han haft tillståndet sedan 1977 och att det gäller tills vidare samt att det inte innehåller någon begränsning av hur många resor han får göra.

5. Färdtjänstnämnden ansåg att överklagandet skulle avvisas och anförde att det inte hade fattats något individuellt beslut beträffande S.E:s tillstånd till färdtjänst.

6. Förvaltningsrätten bedömde att den informationsskrivelse som trafikförvaltningen skickat ut hade getts en utformning som var ägnad att uppfattas som bindande och handlingsdirigerande för S.E. Informationskrivelsen bedömdes därför utgöra ett förvaltningsbeslut som meddelats med stöd av lagen (1997:736) om färdtjänst. Eftersom den lagen innehåller särskilda bestämmelser om överklagande, prövades överklagandet som ett förvaltningsrättsligt överklagande. Förvaltningsrätten konstater-

ade att det inte hade framkommit att S.E:s behov av färdtjänst hade förändrats. Förvaltningsrätten upphävde beslutet om begränsning av S.E:s färdtjänstresor med specialfordon.

7. Färdtjänstnämnden överklagade domen till Kammarrätten i Stockholm, som gjorde samma bedömning som förvaltningsrätten och avslog överklagandet.

Yrkanden m.m.

8. *Färdtjänstnämnden* yrkar att förvaltningsrättens och kammarrättens avgöranden ska undanröjas samt anför följande.

9. Informationsskrivelsen utgör inte ett överklagbart beslut. Det rör sig om ett generellt avfattat informationsbrev som skickats ut till tillståndshavare i syfte att informera om de politiska beslut som redan har fattats.

10. Regionfullmäktiges och färdtjänstnämndens beslut om rese-tilldelning har varit generella inom ramen för fullmäktiges årliga beslut om budget. Besluten har inte överklagats och har således fått laga kraft.

11. *S.E.* har inte yttrat sig i Högsta förvaltningsdomstolen.

Skälen för avgörandet

Frågan i målet

12. Frågan i målet är om den skrivelse avseende tilldelning av antal färdtjänstresor under 2019 som trafikförvaltningen skickat ut till personer med färdtjänstillstånd utgör ett överklagbart förvaltningsbeslut.

Rättslig reglering

13. Av 3 och 4 §§ lagen om färdtjänst följer att det är kommunen eller regionen som ansvarar för att färdtjänst anordnas.

14. Tillstånd till färdtjänst ska enligt 7 § meddelas för 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. Ett tillstånd får enligt 9 § i skäligen omfattning förenas med föreskrifter om vilket färd sätt som får användas, hur många resor tillståndet omfattar och inom vilket område resor får göras. Om det finns särskilda skäl får tillståndet även i övrigt förenas med villkor.

15. Ett beslut om tillstånd till färdtjänst samt om föreskrifter eller villkor enligt 9 § får enligt 16 § överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

16. Färdtjänst är en kommunal angelägenhet. Färdtjänstens omfattning och innehåll regleras genom politiska beslut av kommunen eller regionen. Sådana generella beslut kan avse såväl den yttre ramen för färdtjänstverksamheten som vad som ska gälla för hanteringen av individuella färdtjänstansökningar. Kommunala politiska beslut kan, i avsaknad av särskild reglering, överklagas med stöd av bestämmelserna om laglighetsprövning i 13 kap. kommunallagen (2017:725).

17. I det nu aktuella fallet har antalet färdtjänstresor per person för färd sättet rullstolstaxi avseende 2019 fastställts av Region Stockholm genom generella beslut som gäller för samtliga tillståndshavare inom

Stockholms län. Ytterligare resetilldelning kan ske i det enskilda fallet för resor som är väsentliga för den som har tillstånd till färdtjänst.

18. Trafikförvaltningen har skickat en skrivelse med information om den generella tilldelningen av färdtjänstresor till berörda tillståndshavare. Frågan är om den skrivelsen ska betraktas som ett sådant individuellt förvaltningsbeslut som kan överklagas genom ett förvaltningsrättsligt överklagande.

19. Det som är avgörande för om ett ställningstagande ska betraktas som ett förvaltningsbeslut är om det innefattar ett uttalande varigenom myndigheten vill påverka förvaltningsorgans eller enskildas handlande, dvs. om det är avsett att vara handlingsdirigerande. Det är alltså uttalandets syfte och innehåll som avgör dess karaktär av förvaltningsbeslut, inte dess yttre form.

20. Skrivelsen i fråga innehåller enbart information om de generella beslut om tilldelning av färdtjänstresor som har fattats av regionen. Den innehåller inte några ställningstaganden avseende enskilda personers tillstånd till färdtjänst. Skrivelsen kan därför inte ses som handlingsdirigerande och utgör således inte ett förvaltningsbeslut.

21. Förvaltningsrätten borde därmed ha avvisat S.E:s överklagande. Förvaltningsrättens och kammarrättens avgöranden ska därför undanröjas.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen undanröjer kammarrättens och förvaltningsrättens avgöranden.

I avgörandet deltog justitieråden *Jermsten, Saldén Enérus, Bull, von Essen* och *Jönsson*. Föredragande var justitiesekreteraren Emilia Franke.

Förvaltningsrätten i Stockholm (2019-05-27, Wahren och Malmgren): Har färdtjänstnämnden fattat ett beslut?

S.E. har gjort gällande att färdtjänstnämnden beslutat att begränsa hur många färdtjänstresor han får göra. Färdtjänstnämnden har å sin sida anfört att det inte fattats något individuellt beslut för S.E. Förvaltningsrätten behöver därför först ta ställning till om det har fattats ett individuellt beslut som begränsar S.E:s färdtjänstillstånd.

Ett förvaltningsbeslut kännetecknas av att det innehåller ett uttalande genom vilket en myndighet vill påverka andra förvaltningsorgans eller enskildas handlande. Till skillnad från allmänna föreskrifter ska ett individuellt beslut vara riktat till en fysisk eller juridisk person. Beslutet ska innebära någon form av ställningstagande till en konkret fråga som rör den som beslutet riktar sig till. Det avgörande för bedömningen är alltså beslutets innebörd och faktiska verkningar för den enskilde. Hur en skrivelse har rubricerats saknar däremot betydelse. (Se t.ex. RÅ 2004 ref. 8, RÅ 2007 ref. 7, HFD 2017 ref. 35 och HFD 2018 ref. 23.)

Myndigheter och andra organ har ofta möjligheter att besluta om föreskrifter och villkor för verksamheten. I lagen (1997:736) om färdtjänst ställs inte upp några hinder mot utfärdandet av sådana föreskrifter.

Generella föreskrifter och villkor utgör en allmän yttre ram för verksamheten och gäller i sådant fall för färdtjänsten i stort. Föreskrifterna får inte strida mot färdtjänstlagen eller annan lag och kan användas som ett stöd och hjälpmedel i den individuella hanteringen av tillstånd som ett komplement till lagen. (Jfr Kammarrätten i Stockholms dom den 5 december 2003 i mål nr 1453-03.)

Förvaltningsrätten ifrågasätter inte att det budgetbeslut om begränsning av antalet resor som landstingsfullmäktige fattat utgör ett generellt politiskt ställningstagande som inte riktar sig till någon specifik färdtjänstresenär. Inte heller finns skäl att betvivla att färdtjänstutskottets fastställande i november 2018 utgör ett sådant generellt ställningstagande. Det kan för övrigt noteras att det i ställningstagandena inte framgår om tidigare beviljade tillstånd också är tänkta att omfattas av begränsningen.

Av utredningen framgår emellertid att färdtjänstnämnden även skickat ut ett informationsbrev till de färdtjänstresenärer som har tillstånd för rullstolstaxi.

Även om informationsbrevet har skickats ut till samtliga resenärer som har tillstånd för rullstolstaxi utesluter inte detta att brevet är tillräckligt riktat till vissa personer och för dessa utgör ett förvaltningsbeslut. Av brevet framgår nämligen explicit att det är den som har tillstånd för rullstolstaxi som får ett begränsat antal resor till sitt förfogande om hen inte är under 25 år eller har tillstånd till ensamåkning. Tillståndshavarna har dessutom meddelats om hur de ska gå till väga för att ansöka om fler resor.

Förvaltningsrätten bedömer att informationsbrevet har getts en utformning som är ägnad att uppfattas som bindande för S.E. Genom informationsbrevet får han nämligen veta att han nu endast kan beställa 500 färdtjänstresor under år 2019 trots att han tidigare år haft ett obegränsat antal resor till sitt förfogande.

Brevet har således en handlingsdirigerande och faktisk verkan för S.E. och kan svårligen uppfattas på annat sätt än att färdtjänstnämnden lagt till villkor som begränsar hans individuella färdtjänstillstånd. Brevet innehåller även ett konkret ställningstagande till hur många resor han får. Han informeras dessutom om hur han kommer att se sitt aktuella rese-saldo vilket innebär att brevet framstår som ett slutligt ställningstagande.

Informationsbrevet är därför ett förvaltningsbeslut riktat till S.E.

Laglighetsprövning eller förvaltningsrättsligt överklagande?

Ett kommunalt beslut kan överklagas antingen med tillämpning av bestämmelserna om laglighetsprövning i kommunallagen eller med stöd av bestämmelserna om förvaltningsrättsligt överklagande.

Syftet med bestämmelserna om laglighetsprövning av kommunala beslut är framförallt att ge kommunmedlemmarna möjlighet att få till en domstolskontroll av ett besluts laglighet. Ett förvaltningsrättsligt överklagande syftar istället till att den som berörs av ett besluts verkningar ska kunna få detta upphävt eller ändrat. (Prop. 1994/95:27 s. 145 och SOU 2010:29 s. 616.)

Laglighetsprövning tillämpas för sådana beslut där det inte särskilt anges att beslutet får överklagas på annat sätt.

Av 9 § andra stycket 3 färdtjänstlagen framgår bl.a. att ett färdtjänsttillstånd i skäligen omfattning får förenas med föreskrifter om hur många resor tillståndet omfattar. Beslut som meddelats med stöd av 9 § får enligt 16 § överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Att möjligheten att besluta om sådana föreskrifter är reglerad i lag innebär dessutom att det inte finns några alternativa sätt att besluta om denna typ av begränsningar.

Det finns alltså en bestämmelse i färdtjänstlagen som innebär att ett beslut om villkor för färdtjänst får överklagas som ett förvaltningsrättsligt överklagande. Beslutet ska därför prövas som ett sådant.

Har färdtjänstnämnden haft fog för sitt beslut?

S.E. har haft färdtjänsttillstånd för rullstolstaxi alltsedan år 1977. Hans tillstånd har inte tidigare innehållit någon begränsning av hur många resor han får göra. Tillståndet är inte heller försett med något återkallelseförbehåll.

Eftersom S.E:s tillstånd inte tidigare innehållit någon begränsning av hur många resor han får göra så innebär färdtjänstnämndens nya beslut en ändring av villkoren i tillståndet. Det är färdtjänstnämnden som ska visa att det finns förutsättningar att ompröva tillståndet.

Inskränkningar i en redan beviljad och pågående insats får endast göras om det finns mycket starka skäl som talar för det. Ett beslut om en fortlöpande hjälpinsats utan någon angiven tidsbegränsning bör dock kunna omprövas om hjälpbehovet väsentligen förändras. (Jfr RÅ 2000 ref. 16.)

Förvaltningsrätten konstaterar att färdtjänstnämnden inte anför att S.E:s behov av färdtjänst har förändrats eller att det för övrigt finns skäl för ändring av villkoren. Färdtjänstnämnden har därmed inte visat att det funnits förutsättningar för att ompröva tillståndet och har således inte haft fog för sitt beslut.

Sammanfattning

Förvaltningsrätten bedömer sammanfattningsvis att färdtjänstnämndens brev till S.E. med information om att hans färdtjänstresor nu är begränsade utgör ett till honom riktat förvaltningsbeslut, att beslutet får anses meddelat med stöd av färdtjänstlagen och att färdtjänstnämnden inte har haft fog för att ändra villkoren för hans färdtjänsttillstånd. Överklagandet ska därför bifallas och det överklagade beslutet upphävas. Detta innebär att S.E:s färdtjänsttillstånd alljämt gäller för resor efter behov.

– Förvaltningsrätten bifaller överklagandet och upphäver det överklagade beslutet om begränsning av S.E:s färdtjänstresor med specialfordon.

Kammarrätten i Sockholm 2019-11-12, Brege, Schultzberg och Briheim Fällman):

Vad nämnden har anförts och vad som i övrigt framgår av utredningen ger inte anledning till någon annan bedömning än den som förvaltningsrätten har gjort. Överklagandet ska därför avslås – Kammarrätten avslår överklagandet.