



FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I MALMÖ
Avdelning 4

BESLUT
2019-05-14
Meddelat i Malmö

Mål nr
593-19
3245-19

KLAGANDE

Staffanstorps kommun
245 80 Staffanstorp

KLANDRADE AVGÖRANDE

Polismyndigheten, Region Syds besked den 10 december 2018 och beslut
den 6 mars 2019

SAKEN

Förordnandeområde enligt lagen om ordningsvakter; fråga om överklagbara
beslut

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avvisar överklagandena.

Dok.Id 497203

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 4522 203 20 Malmö	Kalendegatan 6	040-35 35 00 E-post: kansli4.fma@dom.se www.forvaltningsrattenimalmo.domstol.se		måndag – fredag 08:00–16:00

BAKGRUND OCH YRKANDEN M.M.

Efter en ansökan från Staffanstorps kommun lämnade Polismyndigheten, Region Syd den 25 maj 2018 ett besked med innebörd att i beskedet angivna områden i kommunen är område där förordnade ordningsvakter får tjänstgöra med stöd av 3 § lagen (1980:578) om ordningsvakter, LOV. Beskedet gällde för tiden fram t.o.m. den 31 december 2018.

I november 2018 ansökte Staffanstorps kommun om utökat och förlängt område. Polismyndigheten lämnade dock den 10 december 2018 besked om att angivna områden i nuläget inte utgör sådant område där av myndigheten förordnade ordningsvakter med stöd av 3 § LOV är behöriga att tjänstgöra, se bilaga 1 till detta beslut. Staffanstorps kommun har därefter på nytt lämnat in en ansökan om prövning av förordnandeområde. Polismyndigheten beslutade den 6 mars 2019 att avvisa denna ansökan med hänvisning till pågående domstolsprövning av beskedet från december 2018, se bilaga 2.

Staffanstorps kommun yrkar att Polismyndighetens besked den 10 december 2018 ska upphävas och att förvaltningsrätten beslutar att av Polismyndigheten förordnade ordningsvakter får tjänstgöra inom område enligt dess ansökan. Kommunen yrkar även att Polismyndighetens beslut den 6 mars 2019 ska upphävas och att mål nr 3245-19 återförvisas till Polismyndigheten för sakprövning. Staffanstorps kommun anför bl.a. följande. Polismyndigheten menar att myndighetens besked på ansökan daterad den 14 november 2018 är ett förhandsbesked och inte ett beslut som kan överklagas. Varken i LOV eller ordningsvaktsförordningen (1980:589) anges något som utgör författningsstöd för Polismyndigheten att efter en ansökan om så kallat 3 §-förordnande meddela inte överklagbara ”besked” eller ”förhandsbesked”. Inte heller i lagförarbetena eller i Polismyndighetens egna allmänna råd, finns något som utvisar rätt eller möjlighet att utfärda ”besked” eller ”förhandsbesked”

med anledning av inkomna ansökningar enligt 3 § LOV. Av dessa rättskällor framgår istället att Polismyndighetens avgöranden i denna ärendekategori är att betrakta som beslut. Beslutet har vidare syfte, innebörd och innehåll som medför faktiska verkningar för kommunen. Dessa består bl.a. av att kommunen inte äger möjlighet att bedriva en kompetensenlig verksamhet av stort värde för kommuninvånarna. Det saknas även författningsstöd för uppfattningen att det finns ett krav på att en enskild ordningsvakt själv först måste ha gjort en formell ansökan om förordnande för att det ska finnas en rätt att överklaga det i målet aktuella beskedet. Polismyndighetens avgörande av nu aktuell ansökan utgör ett sådant förvaltningsbeslut som är överklagbart. Polismyndigheten har vidare avvisat kommunens ansökan daterad den 7 januari 2019 utan någon hänvisning till vilket lagrum som åberopas till stöd för beslutet. Beslutet följer därför inte vad som föreskrivs i 32 § förvaltningslagen (2017:900), FL. Det som med utgångspunkt i avfattningen av beslutet framstår som sannolikt är att Polismyndigheten har menat att 39 § FL är tillämplig. Denna bestämmelse har motiverats med att ”samma sak” inte ska kunna bli föremål för prövning i parallella förfaranden i två instanser. Den ansökan som Polismyndigheten nu har avvisat omfattar inte samma geografiska område som det som är föremål för förvaltningsrättens prövning i mål nr 593-19, utan avser även ett ytterligare område i centrala Staffanstorp. Det är därför klart att det inte är fråga om ”samma sak”. Vidare grundar sig varje ansökan på vid tiden för ansökan föreliggande omständigheter och sakförhållanden. Det ligger i sakens natur att sakförhållandena förändras över tid.

Förvaltningsrätten har inhämtat yttrande från Polismyndigheten i mål nr 593-19, varvid myndigheten anfört bl.a. följande. Polismyndighetens uppfattning är att enbart en enskild ordningsvakt kan erhålla ett formellt överklagbart beslut om förordnande att tjänstgöra på en plats som avses i 3 § LOV. Ansökan kan därmed enbart göras av en enskild person i enlighet med bestämmelserna i ordningsvaktsförordningen. Polismyndigheten är således

formellt förhindrad att fatta formellt beslut med hänvisning till ifrågavarande bestämmelser i de fall ansökan kommer från en kommun eller annan sakägare. För att möta det behov som finns att erhålla utlåtande om huruvida ett område är ett sådant område där ordningsvakter kan tjänstgöra har Polismyndigheten anammat en ordning där förhandsbesked lämnas avseende dessa områden när sakägare ställer fråga härom. I beskedet lämnas vidare uppgifter om hur sakägaren ska gå tillväga för att få frågan prövad av högre instans, det vill säga en formell ansökan om förordnande som ordningsvakt måste göras i enlighet med 1 § ordningsvaktsförordningen.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

I det överklagade ”beskedet” har Polismyndigheten gjort en prövning av förordnandeområde enligt 3 § LOV. Enligt Polismyndigheten är det emellertid endast fråga om ett förhandsbesked som inte är överklagbart, eftersom LOV förutsätter en ansökan och en prövning inom ramen för ett ärende som rör en enskild sökande.

Av 10 § LOV framgår att Polismyndighetens beslut i ärenden enligt den lagen får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Detta innebär dock inte att alla beslut med koppling till LOV är överklagbara (jfr RÅ 2010 ref. 29). Förvaltningsrätten har därför först att ta ställning till om Polismyndighetens ”besked” är att betrakta som ett beslut enligt LOV.

Inledningsvis konstaterar domstolen att rubriceringen ”besked” istället för beslut saknar betydelse för frågan om överklagbarhet (jfr t.ex. RÅ 2004 ref. 8 och RÅ 2007 ref. 7).

LOV trädde i kraft den 1 januari 1981 och har därefter inte ändrats i något avseende som är av betydelse för prövningen i dessa mål. Lagens utgångspunkt är att ordningsvakter i vissa särskilt angivna fall ska kunna förordnas

av Polismyndigheten för att medverka till att upprätthålla allmän ordning, dvs. att utgöra ett komplement till en samhällsfunktion som i första hand åligger Polismyndigheten. I 3 § LOV finns därutöver en undantagsreglering som ger möjlighet att även i andra fall förordna ordningsvakter. För detta krävs att det finns ett särskilt behov och att det är av väsentlig betydelse från allmän synpunkt. Vidare ska det i ett förordnande anges för vilken verksamhet och inom vilket område det gäller samt ska, vid förordnande enligt 3 §, förordnandet innehålla uppgift om tjänstgöringsställe (5 §).

Den utredning som låg till grund för LOV föreslog en delvis annan lagstiftning än den som senare antogs av Riksdagen. Något förenklat innebar utredningens förslag att Polismyndigheten, utöver beslut om förordnande till enskilda ordningsvakter, också skulle besluta om områden där ordningsvaktsverksamhet ska bedrivas och att en förordnad ordningsvakt, som huvudregel, skulle få tjänstgöra inom sådana beslutade områden (se SOU 1978:33 s. 215 f.; jfr lagförslagets 4 § på s. 19). Förslaget i denna del förkastades dock av departementschefen (prop. 1979/80:122 s. 34 f.). Förvaltningsrätten konstaterar att lagtexten i LOV endast tar sikte på enskilda ordningsvakter och den prövning som ska göras i ärende som initieras av en enskild. Denna slutsats vinner ytterligare stöd av regleringen i ordningsvaktsförordningen.

Förvaltningsrätten finner att den ordning med förhandsbesked och prövning av förordnandeområde, på ansökan av en kommun eller annan sakägare, som Polismyndigheten tillämpar inte har stöd i gällande lagstiftning rörande ordningsvakter. Polismyndighetens ”besked” i en sådan fråga kan därför inte anses utgöra ett beslut enligt LOV och kan därmed inte heller överklagas med stöd av 10 § LOV.

Frågan är då om Polismyndighetens besked kan vara överklagbart med stöd av andra bestämmelser.

Enligt 41 § FL får ett beslut överklagas om beslutet kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt. Denna bestämmelse ger uttryck för vad som tidigare kommit till uttryck i Högsta förvaltningsdomstolens praxis och som innebär att det är ett besluts faktiska verkningar som är i grunden avgörande för bedömningen av ett besluts överklagbarhet (se prop. 2016/17:180 s. 252). I det aktuella beskedet redovisar Polismyndigheten sin uppfattning att det inom ett antal områden i Staffanstorps kommun inte råder sådana förhållanden att det kan bli aktuellt med ett ordningsvaktsförordnande enligt 3 § LOV. Beskedet kan synas ha effekt för Staffanstorps kommun bl.a. avseende hur kommunen kan lägga upp sitt arbete kring allmän ordning och säkerhet i kommunen. Någon faktisk effekt har det emellertid inte eftersom Polismyndigheten saknar befogenhet att medge ett sådant område (jfr RÅ 2010 ref. 72). Polismyndighetens besked den 10 december 2018 kan därmed inte anses utgöra ett överklagbart beslut varför Staffanstorps kommuns överklagande av detta ska avvisas.

Under dessa förhållanden kan inte heller Polismyndighetens beslut den 6 mars 2019, som i huvudsaken också gäller frågan om förordnandeområde, anses utgöra ett överklagbart beslut. Även detta överklagande ska därför avvisas.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 3 (FR-03)

Fredrik Löndahl
chefsrådman

Karin Ivstam
rådman

I avgörandet har även deltagit nämndemännen Gull-Maj Banke, Nichodemus Nilsson och Catarina Ruler Liljestränd. Rätten är enig.

Sabina Karlsson har föredragit målen.