



KLAGANDE

Polismyndigheten

MOTPART

Mariestads kommun

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten i Göteborgs dom den 10 september 2018 i mål nr 5582-18, se bilaga A

SAKEN

Förordnandeområde för ordningsvakter

KAMMARRÄTTENS AVGÖRANDE

Kammarrätten upphäver förvaltningsrättens dom.

YRKANDEN M.M.

Polismyndigheten yrkar att kammarrätten upphäver förvaltningsrättens dom och anför följande.

Det är Polismyndighetens inställning att aktuellt ställningstagande är att anse som information, vilken lämnats som ett led i myndighetens service-skyldighet. Denna information är inte överklagbar.

Det är vidare Polismyndighetens uppfattning att det endast är enskild ordningsvakt som kan ansöka om och erhålla ett överklagbart beslut om förordnande enligt 3 § lagen (1980:578) om ordningsvakter, förkortad LOV. Detta framgår av 3 § LOV jämfört med 1 § ordningsvakts-

förordningen (1980:589) liksom av prop. 1979/80:122 s. 34. Polismyndigheten är därmed förhindrad att fatta beslut om sådant förordnande för det fall att sökanden är t.ex. kommun, landsting eller annan sakägare. Då Polismyndigheten är förhindrad att fatta beslut enligt 3 § LOV avseende annan sökande än enskild ordningsvakt, lämnas information till denna sökande för att tillgodose det behov av upplysning och besked som ändå får anses finnas hos andra parter. Denna information lämnas inom ramen för förvaltningslagens serviceskyldighet. Informationen är att anse som formlös utan egentlig verkan då sökanden inte är att anse som rättmätig sökande, innehållande uppgifter om Polismyndighetens eventuella bedömning av det aktuella området för det fall att rättmätig sökande inkommer med ansökan om förordnande. Nuvarande lagstiftning är inte tillfredställande på detta område varför hemställan om lagstiftningsförändring gjorts till Justitiedepartementet. Enligt uppgift tillsätts en utredning av departementet för att utreda bl.a. denna fråga.

Mariestads kommun har beretts tillfälle att yttra sig i målet men har inte hörts av.

SKÄLEN FÖR KAMMARRÄTTENS AVGÖRANDE

Polismyndigheten har avslagit Mariestads kommuns ansökan om att få förordna ordningsvakter för tjänstgöring vid Vadsbogymnasiet, med innebörden att gymnasiet ska fastställas som ett s.k. förordnandeområde enligt 3 § LOV. Frågan i målet är om Polismyndighetens beslut utgör ett överklagbart beslut.

Överklagbart beslut enligt LOV

Den som inte är polisman får enligt 1 § LOV förordnas som ordningsvakt för att medverka till att upprätthålla allmän ordning. Avsikten är att ordningsvakterna ska ses som ett komplement till en samhällsfunktion

som i första hand ligger på Polismyndigheten. Ordningsvakter får enligt 2 § LOV tjänstgöra för vissa ändamål och på vissa platser, bl.a. vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar.

Om det finns ett särskilt behov och det är av väsentlig betydelse från allmän synpunkt får ordningsvakter enligt 3 § LOV även förordnas i andra fall än de som avses i 2 § samma lag. I ett förordnande ska Polismyndigheten ange för vilken verksamhet och inom vilket område förordnandet gäller. Ett förordnande enligt 3 § ska även innehålla uppgift om tjänstgöringsställe (5 § LOV). I 1 § ordningsvaktsförordningen finns även uppgifter om vad en ansökan om förordnande av ordningsvakt ska innehålla. Av bestämmelsen framgår att det är den enskilde ordningsvakten som betraktas som sökande. I 11 § samma förordning regleras även den avgift som tas ut vid prövning av en ansökan enligt 1 §.

Den utredning som låg till grund för LOV föreslog en delvis annan ordning än den som senare antogs av riksdagen. Utredningens förslag innebar bl.a. att Polismyndigheten, vid sidan av själva förordnandet för ordningsvakten, även skulle fatta särskilda beslut om områden för ordningsvaktsverksamhet (se SOU 1978:33 s. 215 f.; jfr lagförslagets 4 § på s. 19). Förslaget om särskilda beslut om ordningsvaktsområden förkastades dock av departementschefen som i samband därmed hänvisade till att i ett förordnande av en ordningsvakt ska det område för vilket förordnandet gäller preciseras (prop. 1979/80:122 s. 34 f.).

Polismyndigheten ska alltså inte fatta särskilda beslut om inom vilka områden upprätthållandet av allmän ordning kan behöva kompletteras med ordningsvakter (förordnandeområden). I stället ska Polismyndigheten inom ramen för ett och samma beslut pröva om aktuella områden uppfyller villkoren i 3 § LOV och om den enskilda ordningsvakt som ansökan avser uppfyller kvalifikationskraven i 4 § LOV.

Kammarrättens tolkning är att aktuella bestämmelser i LOV förutsätter att det är en enskild ordningsvakt som ska ansöka om förordnande.

Däremot finns det inget hinder mot att en kommun eller ett bevakningsföretag kan ansöka för enskilda ordningsvakters räkning eller ligga bakom en ansökan från en enskild ordningsvakt.

Mariestads kommun har ansökt om att en gymnasieskola ska utgöra ett förordnandeområde enligt 3 § LOV. Polismyndigheten har i det överklagade beslutet gjort bedömningen att det inte finns något särskilt behov av ordningshållning inom ansökt område. Det finns inte några ansökningar avseende förordnande av enskilda ordningsvakter för tjänstgöring i området och Polismyndigheten berör i sitt beslut inte heller frågan om sådana förordnanden. Med hänsyn härtill kan Polismyndighetens ställningstagande i frågan om förordnandeområde inte anses utgöra ett beslut enligt 3 § LOV. Ställningstagandet är därmed inte överklagbart med stöd av 10 § LOV.

Överklagbart beslut enligt 41 § förvaltningslagen (2017:900)

Ett beslut får överklagas om beslutet kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt (41 § förvaltningslagen).

Enligt kammarrättens mening ger LOV inte utrymme för Polismyndigheten att meddela särskilda beslut om förordnandeområden. Regleringen i LOV förutsätter i stället att det är den enskilda ordningsvakten som ansöker om att bli förordnad och att frågan om förordnandeområde prövas inom ramen för ordningsvaktens ansökan.

Polismyndigheten har därför inte haft laglig möjlighet att bifalla kommunens ansökan. Beslutet saknar därför rättslig verkan. Med hänsyn till regleringen i LOV kan beslutet inte heller anses få några faktiska verkningar i den meningen att det skulle påverka eller inskränka kommunens möjligheter att agera för att ordningsvakter ska finnas på fler platser i kommunen. Eftersom Polismyndighetens beslut saknar verkningar för

kommunen får det i stället ses som en underrättelse från Polismyndigheten om vilket myndighetens beslut kunde antas bli om någon ordningsvakt skulle ansöka om att förordnas för tjänstgöring i aktuellt område. Beslutet är därför snarast att jämställa med ett sådant förhandsbesked som inte är överklagbart (jfr RÅ 1990 ref 100). Mot denna bakgrund skulle förvaltningsrätten ha avvisat överklagandet, varför domen ska upphävas.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga B (formulär 1).

Petter Classon

Birgitta Henriksson

Anna Rusth-Borg

referent

(skiljaktig mening)

Tf. kammarrättsassessorn Anna Rusth-Borgs skiljaktiga mening

Jag instämmer i majoritetens bedömning avseende frågan om beslutets överklagbarhet enligt lagen om ordningsvakter, men har en avvikande uppfattning i resterande bedömning och får därför för egen del anföra följande.

Tillämpningsområdet för 41 § förvaltningslagen omfattar alla beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt.

Bestämmelsen omfattar även beslut som saknar egentliga rättsverkningar, om beslutet har utformats på ett sätt som kan leda till att det ändå får konsekvenser enligt sitt innehåll. Ett beslut om ”råd”, ”anvisningar”, ”rekommendationer” eller liknande – som adressaten typiskt sett kan välja att följa eller bortse från – är alltså överklagbart enligt

bestämmelsen, om beslutet har fått eller kan antas få faktiska konsekvenser (prop. 2016/17:180 s. 323 f.).

Avgörande för bedömningen av ett besluts överklagbarhet är alltså beslutets faktiska verkningar för den som berörs av det. Kännetecknande för ett förvaltningsbeslut är att det innefattar ett uttalande varigenom en myndighet vill påverka andra förvaltningsorgans eller enskildas handlande (se bl.a. RÅ 2004 ref. 8, RÅ 2007 ref. 7, HFD 2018 ref. 23 och HFD 2018 ref. 71).

Jag instämmer i majoritetens bedömning att beslutet inte har några rättsliga verkningar. Det förhållandet att beslutet saknar rättsliga verkningar hindrar emellertid inte, som framgått ovan, att det tillerkänns överklagbarhet.

Polismyndigheten har efter ansökan från kommunen meddelat ett beslut varigenom kommunens ansökan avslås. Beslutet redogör för Polismyndighetens prövning av förutsättningarna att bevilja ansökan och innehåller anvisningar om hur man överklagar beslutet. Enligt min mening är beslutet formulerat på ett sådant sätt att det får anses ägnat att uppfattas som bindande med följden att påverka kommunens agerande på ett sådant sätt att kommunen inte ombesörjer att en ansökan om förordnande av ordningsvakt kommer in i tron att det är utsiktslöst, varpå det inte förordnas ordningsvakter för aktuellt område. För kommunen är därför beslutets faktiska verkningar att jämställa med de faktiska verkningar ett korrekt beslut enligt 3 § LOV medför.

Beslutet får därför anses medföra eller vara ägnat att medföra faktisk verkan för kommunen. Detta trots att beslutet inte innebär några rättsliga inskränkningar för framtida ansökningar om förordnande av ordningsvakt för området. Enligt min mening är beslutet därför överklagbart.

Beslut om förordnandeområde

Polismyndighetens möjligheter att förordna ordningsvakter regleras i LOV. Som konstaterats ovan utgör aktuellt beslut dock inte en prövning av förordnande av ordningsvakter utan en särskild prövning om ifall ett visst område kan utgöra ett förordnandeområde. Eftersom det saknas lagligt stöd att meddela sådana beslut har Polismyndigheten enligt min mening fattat ett beslut utanför sin beslutskompetens. Jag menar därför att Polismyndighetens beslut ska undanröjas. En domstol har vid sin prövning inte längre gående befogenheter än beslutsmyndigheten (se bl.a. HFD 2018 ref. 23). Enligt min mening ska därför även förvaltningsrättens dom undanröjas.



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I GÖTEBORG**
Avd. 3

DOM
2018-09-10
Meddelad i Göteborg

Mål nr
5582-18

KLAGANDE

Mariestads kommun
542 86 Mariestad

MOTPART

Polismyndigheten, region Väst
Box 429
401 26 Göteborg

ÖVERKLAGAT BESLUT

Polismyndighetens beslut den 13 april 2018, dnr A027.376/2018

SAKEN

Förordnande av ordningsvakter enligt 3 § lagen (1980:578) om ordningsvakter, förkortad LOV

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten bifaller överklagandet.

Dok.Id 558467

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 53197 400 15 Göteborg	Sten Sturegatan 14	031 - 732 70 00	031 - 711 78 59	måndag–fredag 08:00–16:00
		E-post: forvaltningsrattenigoteborg@dom.se www.forvaltningsrattenigoteborg.domstol.se		

VAD MÅLET GÄLLER

Det förvaltningsrätten ska pröva i detta mål är om Mariestads kommuns ansökan om förordnande av ordningsvakter enligt 3 § LOV ska bifallas.

DET ÖVERKLAGADE BESLUTET

Polismyndigheten i region Väst beslutade den 13 april 2018 att avslå Mariestads kommuns ansökan om förordnande av ordningsvakter för tjänstgöring på Vadsbogymnasiet. Beslutets motiverades med att det i nuläget inte föreligger något särskilt behov av ordningshållning på Vadsbogymnasiets.

YRKANDEN M.M.

Mariestads kommun överklagar beslutet och yrkar att förvaltningsrätten ska bevilja tillstånd till att förordna ordningsvakter i enlighet med ansökan. Till stöd för överklagandet anförs bl.a. följande. På grund av en längre tids allvarliga ordningsstörningar vid Vadsbogymnasiet finns ett särskilt behov av att tillfälligt kunna förordna ordningsvakter. Vid upprepade tillfällen har det förekommit hot och våld mot personalen, obehöriga har vägrat lämna skolan och droger har beslagtagits av polis. Skolan är statistiskt utsatt för fler brott än andra gymnasieskolor i Skaraborg. För att kunna skapa en trygg och säker miljö för elever och personal på skolan är det av väsentlig betydelse från allmän synpunkt att ordningsvakter kan förordnas. Detta skulle innebära att påverkade och obehöriga personer kan avvisas eller omgående omhändertas. Fler brottsanmälningar har gjorts och ett antal åtgärder har vidtagits, däribland att väktare har använts. Dessa åtgärder har inte fungerat fullt ut och det finns behov att kunna vidta kraftigare åtgärder.

Polismyndigheten anser att överklagandet ska avslås.

SKÄLEN FÖR FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**Tillämpliga bestämmelser m.m.**

Om det finns ett särskilt behov och det är av väsentlig betydelse från allmän synpunkt får ordningsvakter förordnas även i annat fall än som avses i 2-2 b §§ LOV (3 § LOV).

Av förarbetena till LOV framgår att bestämmelsen i 3 § LOV utgör ett undantag och att den ska tillämpas restriktivt. Regeln är avsedd att användas först sedan det visat sig vara praktiskt omöjligt eller i varje fall mycket svårt att lösa ett problem på annat, godtagbart sätt. Vid prövningen bör naturligtvis först undersökas om uppgiften är av den arten att det över huvud taget är nödvändigt att personal med särskilda befogenheter svarar för ordningshållningen. Är så fallet får man överväga om uppgiften bör fullgöras av polisutbildad personal och om det kan ske utan att man eftersätter andra för polisverksamheten angelägna uppgifter. För att ett särskilt behov ska anses föreligga måste givetvis behovet avvika från vad som får anses normalt. Bedömningen måste göras med beaktande av såväl de berättigade krav som allmänheten, kommuner och enskilda har på att allmän ordning upprätthålls som vikten av att polisens generella ansvar för ordningens upprätthållande inte ska kunna ifrågasättas (se prop. 1979/80:122 s. 29 och s. 66).

Utredningen i målet

Av avstyrkande yttrande till ansökan från polisområde Skaraborg framgår bl.a. följande. Den upplevda otryggheten på skolan för elever och lärare är en realitet och brottsstatistiken visar att Vadsbogymnasiet har fler anmälda brott än andra gymnasieskolor i Skaraborg. Det finns mycket problem på

skolan och polisen har gjort stora ansträngningar för att komma till rätta med problematiken. Frågan är dock inte lyft till den operativa ledningsgruppen, något som först måste göras.

Av yttrande till ansökan från kommunpolis Gunnar Åreng framgår bl.a. följande. Polisen genomförde under 2017 sju riktade insatser på skolan, 31 trygghetsskapande besök i skolmiljön, nio informationsmöten riktade till personal, elever och föräldrar samt arbete för att förebygga brott och öka tryggheten på platser där ungdomar vistas.

Förvaltningsrättens bedömning

Frågan i målet är om Mariestads kommun ska få rätt att förordna ordningsvakter för tjänstgöring på Vadsbogymnasiet.

Det är ostridigt att Vadsbogymnasiet sticker ut avseende polisanmälda brott i jämförelse med andra gymnasieskolor i Skaraborg. I utredningen kommer det även fram uppgifter om åtta underrättelseuppslag rörande personer som säljer narkotika till elever på skolan under 2017 – 2018. Vidare har droger tagits i beslag på skolans område och obehöriga personer som vägrat lämna har vistats drogpåverkade på skolan. Mot denna bakgrund menar förvaltningsrätten att det står klart att behov av ordningsvakter i ett fall som detta avviker från vad som får anses som normalt för en skola. Här har särskilt beaktats det ansvar skolan har för att vara en trygg plats för de aktörer som vistas där.

Det framgår vidare av utredningen att Polismyndigheten har gjort stora ansträngningar för att komma till rätta med problematiken, utan att någon större förändring har skett. Den sammanfattande bilden av situationen på skolan medför enligt förvaltningsrätten att personal och elever riskerar att bli utsatta för ordningsstörande eller hotfulla beteenden. Förvaltningsrätten

anser därför att det är visat att det rör sig om en särskild situation som är mycket svår att lösa på annat godtagbart sätt.

Polismyndigheten har inte heller redogjort för vilka möjligheter myndigheten har att i stället för förordnande av ordningsvakter, avdela utbildade poliser för att säkerställa att personal och elever på Vadsbogymnasiet inte utsätts för ordningsstörande eller hotfulla beteenden.

Mot bakgrund av de särskilda omständigheter som har framkommit anser förvaltningsrätten att Mariestads kommun har visat att det föreligger ett särskilt behov av att kunna tillkalla ordningsvakter. Med tanke på den roll skolan har i samhället och vikten av att skolpersonal och elever känner sig trygga där, är det även av väsentligt betydelse från allmän synpunkt att ordningsvakter i detta fall kan förordnas. Överklagandet ska därför bifallas.

Det ankommer på Polismyndigheten att se till att de åtgärder i form bl.a. utfärdande av förordnande och övriga handläggningsåtgärder som krävs enligt denna dom genomförs.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 1 (DV 3109/1 B)

Maria Jolfors Detert

Rådman

I avgörandet har även nämndemännen Nicholas Björnsson, Gunnar Jacobsson och Rebecca Granat deltagit.

Föredragande i målet har varit förvaltningsrättsnotarien Leo Willman.



HUR MAN ÖVERKLAGAR - PRÖVNINGSTILLSTÅND

Den som vill överklaga förvaltningsrättens beslut ska skriva till Kammarrätten i Göteborg.

Skrivelsen ska dock skickas eller lämnas till förvaltningsrätten.

För att kammarrätten ska kunna ta upp Ert överklagande måste Er skrivelse ha kommit in till förvaltningsrätten **inom tre veckor** från den dag då Ni fick del av domen/beslutet. Om beslutet har meddelats vid en muntlig förhandling, eller det vid en sådan förhandling har angetts när beslutet kommer att meddelas, ska dock överklagandet ha kommit in inom tre veckor från den dag domstolens beslut meddelades. Om sista dagen för överklagande infaller på lördag, söndag eller helgdag, midsommarafton, julafton eller nyårsafton räcker det att besvärshandlingen kommer in nästa vardag.

Om klaganden är en part som företräder det allmänna, ska överklagandet alltid ha kommit in inom tre veckor från den dag beslut meddelades.

För att ett överklagande ska kunna tas upp i kammarrätten fordras att **prövningstillstånd** meddelas. Kammarrätten lämnar prövningstillstånd om

1. det finns anledning att betvivla riktigheten av det slut som förvaltningsrätten har kommit till,
2. det inte utan att sådant tillstånd meddelas går att bedöma riktigheten av det slut som förvaltningsrätten har kommit till,
3. det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av högre rätt, eller
4. det annars finns synnerliga skäl att pröva överklagandet.

Om prövningstillstånd inte meddelas står förvaltningsrättens beslut fast. Det är därför viktigt att det klart och tydligt framgår av överklagandet till kammarrätten varför man anser att prövningstillstånd bör meddelas.

Skrivelsen med överklagande ska innehålla

1. Klagandens person-/organisationsnummer, postadress, e-postadress och telefonnummer till bostaden och mobiltelefon. Adress och telefonnummer till klagandens arbetsplats ska också anges samt eventuell annan adress där klaganden kan nås för delgivning. Om dessa uppgifter har lämnats tidigare i målet – och om de fortfarande är aktuella – behöver de inte uppges igen. Om klaganden anlitar ombud, ska ombudets namn, postadress, e-postadress, telefonnummer till arbetsplatsen och mobiltelefonnummer anges. Om någon person- eller adressuppgift ändras, ska ändringen utan dröjsmål anmälas till kammarrätten.
2. den dom/beslut som överklagas med uppgift om förvaltningsrättens namn, målnummer samt dagen för beslutet,
3. de skäl som klaganden anger till stöd för en begäran om prövningstillstånd,
4. den ändring av förvaltningsrättens dom/beslut som klaganden vill få till stånd,
5. de bevis som klaganden vill åberopa och vad han/hon vill styrka med varje särskilt bevis.

Adressen till förvaltningsrätten framgår av domen/beslutet.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

Den som vill överklaga kammarrättens avgörande ska skriva till Högsta förvaltningsdomstolen. Skrivelsen ställs alltså till Högsta förvaltningsdomstolen *men ska skickas eller lämnas till kammarrätten*.

Överklagandet ska ha kommit in till kammarrätten *inom tre veckor* från den dag då klaganden fick del av beslutet. Om beslutet har meddelats vid en muntlig förhandling, eller det vid en sådan förhandling har angetts när beslutet kommer att meddelas, ska dock överklagandet ha kommit in inom tre veckor från den dag domstolens beslut meddelades. Tiden för överklagande för det allmänna räknas dock från den dag beslutet meddelades.

Om sista dagen för överklagande infaller på en lördag, söndag eller helgdag, midsommar-, jul- eller nyårsafton, räcker det att skrivelsen kommer in nästa vardag.

För att ett överklagande ska kunna tas upp i Högsta förvaltningsdomstolen krävs att *prövningstillstånd* meddelas. Högsta förvaltningsdomstolen lämnar prövningstillstånd om det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas eller om det finns synnerliga skäl till sådan prövning, såsom att det finns grund för resning eller att målets utgång i kammarrätten uppenbarligen beror på grovt förbiseende eller grovt misstag.

Om prövningstillstånd inte meddelas står kammarrättens beslut fast. Det är därför viktigt att det klart och tydligt framgår av överklagandet till Högsta förvaltningsdomstolen varför man anser att prövningstillstånd bör meddelas.

Skrivelsen med överklagande ska innehålla följande uppgifter;

1. den klagandes namn, person-/organisationsnummer, postadress, e-postadress och telefonnummer till bostaden och mobiltelefon. Dessutom ska adress och telefonnummer till arbetsplatsen och eventuell annan plats där klaganden kan nås för delgivning lämnas om dessa uppgifter inte tidigare uppgetts i målet. Om klaganden anlitar ombud, ska ombudets namn, postadress, e-postadress, telefonnummer till arbetsplatsen och mobiltelefonnummer anges. Om någon person- eller adressuppgift ändras är det viktigt att anmälan snarast görs till Högsta förvaltningsdomstolen
2. det beslut som överklagas med uppgift om kammarrättens namn, målnummer samt dagen för beslutet
3. de skäl som klaganden vill åberopa för sin begäran om att få prövningstillstånd
4. den ändring av kammarrättens beslut som klaganden vill få till stånd och skälen för detta
5. de bevis som klaganden vill åberopa och vad han/hon vill styrka med varje särskilt bevis.