

## Allvarlig kritik mot Polismyndigheten för att inte ha följt beslut från Statens överklagandenämnd

---

**Beslutet i korthet:** JO behandlar i beslutet hur Polismyndigheten hanterat två beslut från Statens överklagandenämnd (SÖN) där nämnden undanröjt Polismyndighetens beslut som fattats i samband med att myndigheten sökte chefer till Nationella operativa avdelningen (NOA).

JO uttalar att det är av grundläggande betydelse att en beslutsmyndighet respekterar och rättar sig efter det som en överinstans har bestämt. Enligt JO har beslutsmyndigheten en principiell skyldighet att tolka och tillämpa överinstansens beslut på ett lojalt sätt.

I beslutet konstaterar JO att Polismyndigheten i de granskade fallen inte lojalt följt överinstansen SÖN:s beslut och rättat sig efter vad nämnden har bestämt.

Enligt JO kan det inte accepteras att en myndighet sätter sig över en överinstans avgörande på det sätt som Polismyndigheten har gjort. Genom sitt agerande har Polismyndigheten inte bara satt en grundläggande förvaltningsrättslig princip ur spel utan också omintetgjort effekten av SÖN:s kontroll av att myndigheter följer regeringsformens krav på saklighet vid statliga anställningsbeslut.

Polismyndigheten får allvarlig kritik för sitt agerande.

### Bakgrund

Under våren 2015 sökte Polismyndigheten chefer till Nationella operativa avdelningen (NOA), för bl.a. nationella insatsstyrkan och sektionen för nationell samordning.

JO behandlar i det här beslutet hur Polismyndigheten hanterat två beslut från Statens överklagandenämnd (SÖN) där nämnden undanröjt beslut som Polismyndigheten fattade i samband med rekryteringsförfarandet till NOA.

### AA:s ärende (JO:s dnr 4835-2018)

Poliskommissarien AA ansökte om att bli chef för nationella insatsstyrkan. I september 2015 beslutade Polismyndigheten att tillsvidareanställa polisen BB som kommissarie och förordnade honom som chef för nationella insatsstyrkan. AA överklagade till SÖN. Polismyndigheten anförde i SÖN bl.a. att AA inte var

berättigad att överklaga beslutet eftersom hon redan hade en anställning som kommissarie och anställningsbeslutet inte kunde sägas ha gått henne emot.

I sitt beslut den 8 februari 2016 undanröjde SÖN Polismyndighetens beslut att anställa BB och beslutade att AA skulle erbjudas anställningen samt överlämnade ärendet till Polismyndigheten för erforderliga åtgärder. SÖN konstaterade att Polismyndighetens beslut gått AA emot och att överklagandet därför skulle prövas i sak. SÖN uttalade i beslutet att AA vid en kvalitativ helhetsbedömning fick anses mer meriterad än BB för den aktuella befattningen.

I april 2016 meddelade Polismyndigheten AA att hon inte skulle erbjudas arbetet eller arbetsuppgifterna som chef för nationella insatsstyrkan. Polismyndigheten beslutade i maj 2016 att inte vidta några ytterligare åtgärder avseende AA med anledning av SÖN:s beslut.

#### CC:s ärende (JO:s dnr 4816-2018)

Polisintendenten CC ansökte om att bli chef för sektionen för nationell samordning. I september 2015 förordnade Polismyndigheten polisintendenten DD, som först efter ansökningstidens utgång anmält sitt intresse, som chef för den aktuella sektionen. Anställningsförfarandet avbröts därefter. CC överklagade till SÖN. Polismyndigheten anförde i SÖN bl.a. att DD placerats på funktionen som chef för sektionen för nationell samordning inom ramen för hans befintliga anställning och att CC inte var berättigad att överklaga beslutet eftersom hon redan hade en sådan anställning som det överklagade beslutet avsåg. Enligt Polismyndighetens uppfattning skulle överklagandet avvisas eftersom det överklagade beslutet inte var ett beslut om anställning.

I sitt beslut den 7 mars 2016 undanröjde SÖN Polismyndighetens beslut om anställning och återförvisade ärendet till myndigheten för förnyad handläggning. I sina skäl för avgörandet uttalade SÖN bl.a. att, eftersom DD tillsatts inom ramen för ett anställningsförfarande, det överklagade beslutet skulle anses som ett överklagbart anställningsbeslut och, då CC inte fått den anställning som hon sökt, Polismyndighetens beslut hade gått henne emot. Överklagandet skulle därför prövas i sak. Enligt SÖN:s avgörande skulle Polismyndigheten göra en jämförelse av CC:s respektive DD:s skicklighet och därvid särskilt ta ställning till förutsättningarna för att beakta DD:s sent inkomna ansökan.

HR-chefen vid NOA gjorde den 11 maj 2016 en notering angående hanteringen av SÖN:s beslut. Det antecknades att DD var anställd som polisintendent sedan 2013 och att ett undanröjande av DD:s anställning i enlighet med vad SÖN beslutat skulle strida mot 7 eller 18 §§ lagen om anställningsskydd eftersom det enligt myndighetens bedömning saknades saklig grund för uppsägning och laga grund för avskedande. Mot den bakgrunden såg Polismyndigheten inte anledning att vidta några ytterligare åtgärder med anledning av SÖN:s beslut.

CC överklagade på nytt till SÖN som den 19 september 2016 avvisade hennes överklagande. SÖN anförde att nämnden redan hade prövat ett överklagande av CC avseende Polismyndighetens beslut att anställa DD som chef för sektionen för nationell samordning. Polismyndigheten syntes dock inte ha utrett ärendet vidare och fattat något nytt beslut. CC:s överklagande skulle därför, anförde SÖN, avvisas. SÖN erinrade i beslutet om att det ålåg Polismyndigheten att vidta erforderliga åtgärder i anledning av nämndens beslut den 7 mars 2016.

Med anledning av bl.a. SÖN:s beslut från september fattade kanslichefen vid NOA den 15 december 2016 ett beslut där det konstaterades att SÖN:s avgöranden inte föranledde någon ändring av Polismyndighetens beslut där DD ”omplacerades till funktionen som chef för sektionen för nationell samordning vid NOA”. I beslutet redovisades en jämförelse av CC:s och DD:s skicklighet i vissa avseenden och uttalades att DD hade ett försteg framför CC i fråga om skicklighet. Några uttalanden om förutsättningarna för att beakta DD:s sent inkomna ansökan gjordes inte.

CC överklagade beslutet till SÖN. Nämnden avvisade den 3 april 2017 överklagandet och uttalade att nämnden redan hade prövat ett överklagande av CC avseende Polismyndighetens beslut att anställa DD som chef för sektionen för nationell samordning och att något nytt beslut inte syntes ha fattats. Nämnden lämnade samma erinran till Polismyndigheten som i beslutet den 19 september 2016.

CC ansökte om resning av nämndens beslut från den 3 april 2017. I sitt beslut den 1 december 2017 biföll kammarrätten CC:s ansökan om resning och förordnade att ärendet skulle tas upp till ny prövning i SÖN (Kammarrätten i Stockholm, mål nr 3603-17). Kammarrätten uttalade bl.a. att Polismyndigheten varit skyldig att rätta sig efter SÖN:s beslut den 7 mars 2016. Domstolen uttalade även följande.

Kammarrätten bedömer att Polismyndighetens beslut den 15 december 2016 får anses innefatta ett beslut i ett anställningsärende. Kammarrätten har i sin bedömning särskilt beaktat att Polismyndigheten har gjort den jämförelse av DD:s och CC:s skicklighet som Statens överklagandenämnd har förordat i återförvisningsbeslutet. Det förhållandet att Polismyndigheten – trots ställningstagandet i sak – har avskrivit ärendet föranleder ingen annan bedömning. Polismyndighetens beslut omfattas därmed av överklagandebestämmelsen i 21 § anställningsförordningen och det hade ankommit på Statens överklagandenämnd att pröva överklagandet i sak.

Sedan ärendet hade tagits upp på nytt avvisade SÖN i ett beslut den 19 februari 2018 återigen CC:s överklagande. SÖN gjorde bedömningen att den skicklighetsjämförelse som gjordes i beslutet den 15 december 2016 inte möjliggjorde en sådan kvalitativ helhetsbedömning som krävs enligt 4 § lagen om offentlig anställning (LOA) och att Polismyndigheten inte förklarat varför DD:s ansökan hade beaktats trots att den inkommit efter ansökningstidens utgång. Nämnden ansåg därför att Polismyndigheten inte efterkommit vad nämnden bestämt i sitt beslut om undanröjande. Något nytt anställningsförfarande hade inte heller inletts eller genomförts. Nämnden gjorde

därför alltjämt bedömningen att det överklagade beslutet inte utgjorde ett sådant beslut i ett anställningsärende som kunde prövas av nämnden. Nämnden uttalade vidare följande.

CC:s överklagande av det aktuella beslutet innebär därför inte att beslutet om anställning av DD, vilket redan undanröjts av nämnden, kan tas upp på nytt. Även om så skulle vara fallet måste vidare konstateras att nämnden saknar möjlighet att på Polismyndighetens vägnar fatta ett formellt anställningsbeslut med de civilrättsliga verkningar som är förenade med detta. Nämnden saknar även möjlighet att förelägga en tredskande myndighet att företa preciserade åtgärder, vilket i ett fall som detta kan framstå som en brist. Nämnden ser sig därför nödsakad att på nytt avvisa överklagandet.

## Anmälningarna

I var sin anmälan till JO klagade AA och CC på Polismyndigheten för att myndigheten inte följt SÖN:s beslut.

## Utredning

Polismyndigheten (tf. sektionsschefen EE) yttrade sig över anmälningarna efter att ha gett berörda befattningshavare tillfälle att lämna synpunkter.

Polismyndigheten anförde som sin uppfattning att SÖN i besluten hade överskridit sin behörighet enligt 1 § förordning (2007:835) med instruktion för Statens överklagandenämnd och att besluten därför saknade rättslig verkan.

Polismyndigheten anförde vidare bl.a. följande.

Polismyndigheten har vid flera tillfällen, jfr bl.a. Polismyndighetens yttrande i AD 2018 nr 24, klargjort att myndighetens inställning är att lojalt följa de beslut som en överinstans fattar. Det gäller för övrigt även beslut av SÖN, trots att nämnden inte är en domstol i regeringsformens mening, eftersom den inte inrättats med stöd av lag (se AD 2016 nr 74).

I de nu aktuella fallen hade det dock inte varit möjligt att följa SÖN:s beslut att anställa AA som ”kommissarie med placering vid nationella insatsstyrkan” och heller inte CC som ”polisintendent och chef för sektionen för nationell samordning vid NOA”, av det skälet att det inte finns några sådana anställningar vid polisen.

Vidare hade SÖN inte behörighet att pröva de arbetsledningsbeslut som Polismyndigheten fattat. När det gäller AA:s ärende beslutade [*HR-chefen vid NOA, JO:s anm.*] den 2 maj 2016 att, utöver att undanröja beslutet att anställa BB som kommissarie och låta honom ”gå tillbaka” till sin inspektörsanställning, inte vidta några ytterligare åtgärder för AA med anledning av SÖN:s beslut. Avseende CC fattade [*kanslichefen vid NOA, JO:s anm.*] ett motsvarande beslut den 15 december 2016 ...

Besluten grundades på bedömningen att de beslut som SÖN fattat stod i uppenbar strid mot både doktrin och praxis och inskränkingslagen. SÖN har genom sina beslut inte tagit någon hänsyn till den rättsutveckling som skett sedan i vart fall 1994.

Vid sidan av detta skulle SÖN:s beslut få mycket stora konsekvenser för myndighetens möjlighet att hantera myndighetens personalplanering och kompetensförsörjning.

Slutligen bör nämnas att om CC respektive AA skulle ha omplacerats till de funktioner de gjort anspråk på, skulle Polismyndigheten i kraft av arbetsledningsrätten vara oförhindrad att omedelbart därefter omplacera dem tillbaka till deras tidigare arbetsuppgifter.

[...]

Polismyndighetens uppfattning är att det i statsförvaltningen idag råder en samsyn på anställningsbegreppet, nämligen att den statliga anställningen består av två komponenter, en förvaltningsrättslig (myndigheten fattar beslut om anställning, vilket är överklagbart) och en civilrättslig (avtal mellan myndigheten och den enskilde). Dessa två komponenter behöver hanteras parallellt. Det är följaktligen inte möjligt att betrakta anställningen som polis, eller anställningsförhållandet som sådant, enbart utifrån ett förvaltningsrättsligt perspektiv.

Arbetsledningsrätten inom offentlig sektor, dvs. den statlige arbetsgivarens rätt att leda och fördela arbetet, har stöd i både doktrin och praxis men är också en nödvändig förutsättning för den som bär ansvar för en myndighets verksamhet. Arbetsledningsrättens innehåll kan främst härledas ur det anställningsavtal som den statliga myndigheten träffat med den anställde.

CC:s och AA:s anställningsavtal med Polismyndigheten är som polisintendent respektive kommissarie. Deras respektive anställningsavtal är följaktligen kopplade till att de har utbildning och därmed behörighet för de arbetsuppgifter som kan komma att ingå de olika funktioner som Polismyndigheten bedömt ingå i en anställning som polisintendent, respektive kommissarie. Mot den bakgrunden anges i deras respektive anställningsbeslut att de är anställda som polisintendent respektive kommissarie och att de *för närvarande* placeras vid visst arbetsställe och i en viss funktion. Avsikten med den formuleringen är att göra tydligt för dem att placeringen är en tillsvidareplacering som kan komma att förändras utan att detta påverkar anställningen som polisintendent respektive anställningen som kommissarie om Polismyndigheten önskar utnyttja deras kompetens på en annan funktion än där de för närvarande är placerade. I samband med en eventuell ny placering fattas beslut om ny placering tillsvidare. Detta innebär också att Polismyndigheten hade frihet att, med stöd av den på hela arbetsmarknaden grundläggande principen om arbetsgivarens arbetsledningsrätt, välja att inte omplacera dem till de funktioner de anmält intresse för.

Anmälarna kommenterade Polismyndighetens yttrande.

JO har under utredningen hämtat in Arbetsdomstolens (AD) dom AD 2018 nr 24. Domen meddelades den 25 april 2018.

Av AD-domen framgår bl.a. följande. Efter att Polismyndigheten våren 2016 hade meddelat AA att hon inte skulle erbjudas att bli chef för nationella insatsstyrkan väckte hennes arbetstagarorganisation Polisförbundet talan mot staten genom Polismyndigheten vid AD. Polisförbundet yrkade bl.a. att staten skulle förpliktas att, med eller utan vite, fullgöra SÖN:s beslut. Vid sin prövning uttalade AD att överklagandeinstitutet förutsätter att anställningsmyndigheten lojalt följer SÖN:s beslut och att om anställningsmyndigheten underlåter att agera i enlighet med beslutet får det inte den verkan som ett sådant beslut är tänkt att ha. AD ansåg dock vid en sammantagen bedömning att det inte fanns förutsättningar att förelägga staten att fullgöra SÖN:s beslut på det sätt som Polisförbundet yrkat.

## **Bedömning**

### **Utgångspunkter för bedömningen**

Jag har inriktat min granskning på hur Polismyndigheten ur ett offentlighetsrättsligt perspektiv har hanterat SÖN:s beslut. Jag tar inte ställning till hur de beslut som

överklagats till SÖN bör bedömas ur ett arbetsrättsligt perspektiv, närmare bestämt om de utgör beslut i anställningsärenden eller arbetsledningsbeslut. Den frågan har SÖN redan prövat och kommit fram till att de var beslut i anställningsärenden och att nämnden var behörig att pröva överklagandena i sak. Jag gör alltså ingen överprövning av nämndens bedömning av sin behörighet och inte heller av nämndens bedömning att Polismyndighetens beslut gått AA respektive CC emot.

Jag gör inte heller någon överprövning av SÖN:s bedömning att den skicklighetsjämförelse mellan CC och DD som Polismyndigheten redovisade i sitt beslut den 15 december 2016 inte möjliggjorde en sådan kvalitativ helhetsbedömning som krävs enligt 4 § LOA. Det framgår vidare inte någonstans i utredningen här att Polismyndigheten särskilt tagit ställning till förutsättningarna för att beakta DD:s sent inkomna ansökan, vilket SÖN uttalade skulle göras. Polismyndigheten har inte heller i sitt yttrande hit påstått att så skett.

När det gäller AA:s ärende visar utredningen här att SÖN:s beslut inte föranlett Polismyndigheten att vidta någon åtgärd i förhållande till AA.

Utgångspunkten för min bedömning blir därför att Polismyndigheten inte i någon del följt SÖN:s beslut i förhållande till AA och CC.

Jag finner dessutom skäl att lyfta fram följande.

Enligt 12 kap. 5 § andra stycket regeringsformen ska vid beslut om statliga anställningar avseende fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet. Bestämmelsen kompletterar den grundläggande regeln i 1 kap. 9 § regeringsformen som stadgar att allas likhet inför lagen ska beaktas och att saklighet och opartiskhet ska iakttas i den offentliga verksamheten. Kravet på saklighet vid beslut om anställningar har dock ansetts som så viktigt att det borde få en speciell plats i regeringsformen (se prop. 1973:90 s. 406).

Ett förvaltningsbeslut överklagas normalt till allmän förvaltningsdomstol (se 40 § förvaltningslagen). Detta gäller dock inte beslut i anställningsärenden (se prop. 2016/17:18 s. 246 f. och 22 a § i 1986 års förvaltningslag som gällde till den 30 juni 2018). En myndighets beslut i ett anställningsärende får istället som framgått överklagas till SÖN, vars beslut inte får överklagas (se 1 § förordningen med instruktion för SÖN respektive 21 § anställningsförordningen).

JO utreder som regel inte klagomål som gäller förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. Överklagandeinstitutet fyller därför på det här området en särskilt viktig funktion.

**Ett avgörande från en överinstans ska följas lojalt**

När ett beslut överklagas prövar överinstansen självmant sin behörighet och tar ställning till bl.a. frågan om beslutet går att överklaga (47 § första stycket förvaltningslagen och prop. 2016/17:18 s. 337). Vid en överprövning gäller

enligt allmänna förvaltningsrättsliga principer vidare att överinstansen sätter sig i beslutsmyndighetens ställe. När ett överklagande bifalls är huvudregeln att den överprövande myndigheten förordnar om positiv rättelse, dvs. meddelar ett beslut med det innehåll som beslutsmyndigheten borde ha fattat från början. I vissa fall kan det av praktiska skäl vara motiverat att genom beslutet ge beslutsmyndigheten i uppdrag att vidta verkställighetsåtgärder. Det kan också förekomma att hela förfarandet måste göras om och en ny utredning kanske begäras in. I sådana fall kan överinstansen besluta att återförvisa ärendet till beslutsmyndigheten för ny behandling, i stället för att själv fullborda beredningen och besluta i saken. (Se JO 2005/06 s. 345.)

Det är av grundläggande betydelse att en beslutsmyndighet respekterar och rättar sig efter det som en överinstans har bestämt. AD har uttalat att överklagandeinstitutet förutsätter att anställningsmyndigheten lojalt följer SÖN:s beslut (se AD 2018 nr 24). Även JO och JK har uttalat att en myndighet är skyldig att rätta sig efter ett beslut av SÖN (se bl.a. JO 2010/11 s. 275, JO 2015/16 s. 297 och JK:s beslut den 15 maj 2018, dnr 5475-17-2.1). Det finns alltså en principiell skyldighet för beslutsmyndigheten att tolka och tillämpa överinstansens beslut på ett lojalt sätt.

Polismyndigheten har dock inte lojalt följt SÖN:s beslut och rättat sig efter vad nämnden har bestämt. Det kan inte accepteras att en myndighet sätter sig över en överinstans avgörande på det sätt som Polismyndigheten har gjort. Genom sitt agerande har Polismyndigheten inte bara satt en grundläggande förvaltningsrättslig princip ur spel utan också omintetgjort effekten av SÖN:s kontroll av att myndigheter följer regeringsformens krav på saklighet vid statliga anställningsbeslut.

Polismyndigheten förtjänar allvarlig kritik för sitt agerande.

Ärendena avslutas.