

Polismyndighetens tillfälliga beslut om avstängning av en ordningsvakt har ansetts upphöra omedelbart sedan det upphävts av en domstol efter ett överklagande

Beslutet i korthet: Polismyndigheten stängde av AA från tjänstgöring som ordningsvakt och omhändertog i samband med det hans bevis om förordnande som ordningsvakt. AA överklagade beslutet om avstängning. Efter att kammarrätten upphävt beslutet begärde AA att få tillbaka sitt bevis. Polismyndigheten lämnade dock inte tillbaka det förrän kammarrättens dom vunnit laga kraft.

I beslutet uttalar JO att utgångspunkten bör vara att ett interimistiskt beslut upphör att gälla omedelbart om det har upphävts, t.ex. efter ett överklagande. En annan ståndpunkt kan dock i det enskilda ärendet vara motiverad, exempelvis av de syften som ligger bakom den bestämmelse som gjort det möjligt att besluta interimistiskt.

I linje med detta synsätt anser JO att Polismyndigheten skulle ha återlämnat beviset om förordnandet till AA direkt när kammarrätten upphävde myndighetens beslut. Det har dock inte uttryckligen av reglering i författning eller på annat sätt framgått hur myndigheten skulle hantera situationen. JO anser sig därför inte ha tillräckliga skäl att kritisera Polismyndigheten.

Bakgrund och anmälan

Polismyndigheten inledde ett ärende om återkallelse av AA:s förordnande som ordningsvakt i december 2017. Den 19 december 2017 beslutade Polismyndigheten att stänga av AA från tjänstgöring som ordningsvakt. Enligt myndigheten kunde det antas att AA:s förordnande som ordningsvakt skulle återkallas. AA:s bevis om förordnande som ordningsvakt omhändertogs dagen därpå. AA överklagade beslutet om avstängning till förvaltningsrätten och begärde inhibition. Förvaltningsrätten avslog begäran om inhibition och även överklagandet. AA överklagade förvaltningsrättens dom till kammarrätten. Kammarrätten biföll överklagandet och upphävde underinstansernas avgöranden den 29 maj 2018.

Med anledning av kammarrättens avgörande kontaktade AA Polismyndigheten den 31 maj 2018 och bad muntligen att få tillbaka sitt bevis om förordnande som ordningsvakt. Han fick till svar att Polismyndigheten övervägde att överklaga kammarrättens dom och att han därför inte kunde få tillbaka beviset.

Den 4 juni 2018 begärde AA ett skriftligt besked i frågan. Polismyndigheten svarade den 7 juni 2018 att AA inte kunde få tillbaka beviset om förordnande eftersom kammarrättens dom inte hade vunnit laga kraft och kammarrätten inte heller hade förordnat att domen skulle gälla omedelbart.

I en anmälan som kom in till JO den 7 juni 2018 förde AA fram klagomål mot Polismyndigheten. Han anförde i huvudsak följande. Kammarrätten har upphävt Polismyndighetens beslut att stänga av honom från tjänstgöring som ordningsvakt. Polismyndigheten har uppgett att myndigheten inte har för avsikt att lämna tillbaka hans bevis om förordnande innan kammarrättens dom vunnit laga kraft. En domstols dom gäller generellt sett omedelbart. Polismyndigheten saknar därför laglig grund för att hålla honom fortsatt avstängd. Beslutet om avstängning har påtagliga rättsverkningar för honom eftersom det hindrar honom från att arbeta.

Polismyndigheten överklagade därefter kammarrättens dom till Högsta förvaltningsdomstolen som den 6 september 2018 beslutade att inte meddela prövningstillstånd. Efter att Polismyndigheten den 10 september 2018 fått del av Högsta förvaltningsdomstolens beslut lämnade myndigheten tillbaka beviset om förordnande som ordningsvakt till AA. Polismyndigheten avslutade sitt ärende om återkallelse av AA:s förordnande som ordningsvakt den 1 oktober 2018 utan att förordnandet återkallades.

Utredning

Polismyndigheten uppmanades att yttra sig över AA:s anmälan och vilket rättsligt stöd Polismyndigheten hade för att inte återlämna beviset om förordnandet efter att kammarrätten upphävt underinstansernas avgöranden.

Polismyndigheten (BB) yttrade sig efter att upplysningar hämtats in från berörda befattningshavare.

Polismyndigheten redovisade följande bedömning.

Av dokumentationen i ärendet framgår att berörda befattningshavare ingående diskuterade frågan om Polismyndighetens beslut om avstängning skulle fortsätta att gälla, till dess att det förelåg en lagakraftvunnen dom. Med stöd av flera jurister gjordes bedömningen att den förvaltningsrättsliga huvudprincipen gällde, dvs. att kammarrättens avgörande var verkställbart först efter att det vunnit laga kraft. Så fort Polismyndigheten fick vetskap om att kammarrättens avgörande vunnit laga kraft återlämnades också beviset om ordningsvaktsförordnandet till AA.

Det kan diskuteras om Polismyndigheten gjort en korrekt bedömning av rättsläget. Beslutet att stänga av AA från tjänstgöring var av tillfällig karaktär och gällde till dess att frågan om återkallelse av förordnandet prövats slutligt. I den nya förvaltningslagen är det tydligt att ett sådant tillfälligt beslut får verkställas omedelbart, vilket i någon mån talar för att en domstols upphävande av ett sådant beslut också bör gälla omedelbart. Enligt Polismyndighetens uppfattning saknas dock ett entydigt svar på den frågan i författning, praxis eller doktrin.

I enlighet med regleringen i den nya förvaltningslagen får ett tillfälligt beslut alltid verkställas omedelbart. Beslut som innebär att Polismyndigheten stänger av en ordningsvakt från tjänstgöring, för tiden till dess att frågan om återkallelse har prövats slutligt, kan visserligen anses vara ett sådant beslut. Det saknas emellertid särskilda bestämmelser i förvaltningsprocesslagen eller lagen om ordningsvakter som tar sikte på en förvaltningsdomstols prövning av ett sådant beslut. Kammarrätten har inte heller förordnat att domen ska gälla omedelbart. I en sådan situation förefaller det därför rimligt att tillämpa huvudregeln om att domstolens avgörande är verkställbart först när det vunnit laga kraft.

Det är av grundläggande betydelse att ordningsvakter har allmänhetens och Polismyndighetens förtroende. Därför måste det ställas höga krav på gott uppförande, omdöme och laglydnad hos en person som innehar ett förordnande som ordningsvakt. Enligt Polismyndighetens bedömning är det inte klarlagt att berörda befattningshavare har agerat felaktigt när de beslutade att avvakta med att lämna tillbaka AA:s ordningsvaktsförordnande, till dess att kammarrättens dom vunnit laga kraft.

Bedömning

Polismyndigheten har, i avvaktan på att frågan om återkallelse av AA:s förordnande som ordningsvakt skulle prövas slutligt, fattat ett s.k. interimistiskt beslut om att stänga av AA från sin tjänstgöring som ordningsvakt (se 9 § lagen om ordningsvakter).

Möjligheten att stänga av en ordningsvakt har tillkommit för att kunna vägra en ordningsvakt att tjänstgöra när det kan antas att förordnandet kommer att återkallas. Avstängningen ska i sådant fall gälla till dess frågan om återkallelse har prövats slutligt. (Se prop. 1979/80:122 s. 71.) När ett beslut om avstängning har fattats ska ordningsvakten omedelbart överlämna beviset om förordnandet till Polismyndigheten eller till en polis (se 3 § förordningen om ordningsvakter). Polismyndighetens beslut att stänga av AA gällde alltså omedelbart.

Den frågeställning som aktualiseras i ärendet är om även beslutet att upphäva det interimistiska beslutet gällde (i meningen att avstängningen upphörde) omedelbart, eller om Polismyndigheten var tvungen att invänta den tidpunkt då beslutet inte längre kunde överklagas innan beviset om förordnande återlämnades. Polismyndigheten har lagt det sistnämnda synsättet till grund för sitt agerande.

Huvudregeln inom förvaltningsrätten är att ett beslut får verkställas först när tiden för överklagande har gått ut, dvs. när beslutet har fått laga kraft (se 35 § första stycket förvaltningslagen, som trädde i kraft den 1 juli 2018). Skälet till det är att rätten att överklaga beslutet annars kan bli illusorisk och att rättssäkerhetsaspekter därför förutsätter att laga kraft inväntas innan beslutet verkställs. Beslut som gäller endast tillfälligt får dock alltid verkställas omedelbart (se 35 § andra stycket 2 förvaltningslagen). Ett typiskt exempel på sådana beslut är interimistiska beslut.

Det finns inte någon generell reglering i författning om vad som ska gälla när en myndighets interimistiska beslut upphävs av en högre instans. Frågeställningen synes inte vara närmare kommenterad i den juridiska litteraturen och rättspraxis

är sparsam på området. Rättsfallet RÅ 1997 not. 242 kan dock nämnas, av vilket framgår att ett beslut om att återkalla en registrering som fastighetsmäklare, som enligt lag gällde omedelbart, också upphörde omedelbart sedan det efter ett överklagande upphävts av en domstol.

Ett interimistiskt beslut syftar till att få rättsverkningar mot den enskilde endast tillfälligt och att omedelbart, men inte slutligt, reglera ett visst förhållande. Det fattas som regel tidigt under handläggningen och på ett underlag som inte är lika fullständigt som vid den slutliga prövningen. Ett interimistiskt beslut förutsätter också ofta att den slutliga prövningen med en viss grad av säkerhet kan antas resultera i ett avgörande som reglerar det aktuella förhållandet på samma sätt som det interimistiska beslutet gör.

När en överinstans upphäver ett interimistiskt beslut har den som regel gjort en annan bedömning av sannolikheten att saken vid den slutliga prövningen får den utgång som underinstansen antagit. Med hänsyn till det interimistiska beslutets karaktär finns det då sällan anledning att låta åtgärden bestå i avvaktan på laga kraft. Tvärtom finns det i stället ofta starka skäl för att den tillfälliga åtgärden bör upphöra omedelbart, särskilt om den inneburit ingripande verkningar för någon enskild.

Utgångspunkten bör därför vara att ett interimistiskt beslut upphör att gälla omedelbart om det har upphävts, t.ex. efter ett överklagande. En annan ståndpunkt kan dock i det enskilda ärendet vara motiverad, exempelvis av de syften som ligger bakom den bestämmelse som gjort det möjligt att besluta interimistiskt.

I AA:s fall ansåg kammarrätten att det inte kunde antas att hans förordnande som ordningsvakt kunde komma att återkallas. Det har inte kommit fram några skäl som talar för att beslutet om avstängning ändå borde ha fortsatt att gälla. I linje med det synsätt som jag redovisat ovan anser jag att Polismyndigheten därför skulle ha återlämnat beviset om förordnandet till AA direkt när kammarrätten upphävde myndighetens beslut. Det har dock inte uttryckligen av reglering i författning eller på annat sätt framgått hur myndigheten skulle hantera situationen. Jag anser mig därför inte ha tillräckliga skäl att kritisera Polismyndigheten.

Ärendet avslutas.