

## **Kritik mot Tekniska nämnden i Norrköpings kommun och Polismyndigheten för brister i handläggningen av en ansökan om tillstånd att använda offentlig mark för en uteservering och av återkallelsen av tillståndet**

**Beslutet i korthet:** En restaurang ansökte hos Polismyndigheten om tillstånd till en större uteservering än tidigare. Tekniska nämnden i Norrköpings kommun yttrade sig över ansökan och Polismyndigheten beviljade därefter tillstånd enligt ansökan. Nämnden beslutade sedan att ändra sitt tidigare yttrande. Polismyndigheten återkallade tillståndet med hänvisning till det ändrade yttrandet.

JO uttalar i beslutet att ett villkor för ett tillstånd att använda offentlig mark ska vara riktat till tillståndshavaren och utformat så att det är möjligt att efterleva. Det är viktigt att det framgår av ett beslut om tillstånd vad som utgör ett villkor. I sitt yttrande till Polismyndigheten har tekniska nämnden gjort ett förbehåll som var avsett att vara ett sådant villkor men som snarare framstår som en upplysning om att man avsåg att agera om utformningen av uteserveringen visade sig vara olämplig. Nämnden kritiseras för att yttrandet var både otydligt och i vissa delar osakligt utformat. Vidare kritiseras nämnden för att den gett intryck av att nämnden skulle ha behörighet att ändra tillståndet för uteserveringen, trots att det är Polismyndigheten som är behörig att fatta beslut om tillstånd.

JO uttalar också att en kommun som yttrar sig över en ansökan om tillstånd noggrant måste utreda förutsättningarna för att tillstyrka ansökan. En kommun kan inte komma ifrån ansvaret att utreda och ta ställning till förutsättningarna för att tillstyrka en ansökan genom att informera sökanden om att det råder osäkerhet kring tillståndets lämplighet. Tekniska nämnden kritiseras för bristfällig handläggning inför yttrandet till Polismyndigheten.

Polismyndigheten kritiseras för bristande handläggning av tillståndsansökan och för att det beslut om tillstånd som myndigheten fattade inte uppfyllde grundläggande krav på tydlighet. Polismyndigheten kritiseras också för att dess handläggare i mejlväxling med tekniska kontoret gav en bild av att Polismyndigheten skulle följa kommunens önskemål om återkallelse av tillståndet utan att göra någon självständig bedömning.

### **Bakgrund**

Titans Sportbar AB (Titan) ansökte i april 2017 hos Polismyndigheten om tillstånd till en uteservering på Olai kyrkogata i Norrköping. Den tänkta

placeringen av uteserveringen var en annan än den Titan haft tillstånd till året innan.

Tekniska nämnden i Norrköpings kommun yttrade sig över ansökan och uppgav att man inte hade något att invända mot att Polismyndigheten biföll ansökan om vissa förutsättningar var uppfyllda. Direkt under texten ”Tekniska kontorets villkor för bifall:” var följande text angiven med fetstil och understrykning.

Tekniska kontoret avser att ändra ytans utformning om det framkommer att placeringen utgör en fara för gående och cyklister.

Därefter följde en lista i punktform med olika villkor, bl.a. avseende städning och tillgänglighet för funktionshindrade. Det fanns också ett villkor om att sökanden skulle ha läst och godkänt yttrandet och ha skickat in en bifogad sida med viss text underskriven till tekniska kontoret.

Polismyndigheten biföll den 23 maj 2017 Titans ansökan och angav vissa föreskrifter och villkor i tillståndsbeviset och i två bilagor.

De följande veckorna förekom viss mejlväxling mellan företrädare för tekniska kontoret och Titans företrädare AA.

Den 7 juni 2017 skrev BB, trafikingenjör vid tekniska kontoret i Norrköping, bl.a. följande i ett mejl till AA.

Det har, tyvärr, framkommit för många tveksamheter gällande utformningen på Titans uteservering.

Det blir för trångt för våra cyklister och en lite för ”snäv” sväng när de ska ”runda” kanten på serveringen.

En chansning som, tyvärr, inte höll.

Har du möjlighet att justera tillbaka uteserveringen så att den ser ut som den gjorde förra året.

Den 9 juni 2017 skrev BB återigen till AA, och uppgav bl.a. följande.

Med risk för att få bli syndabocken i det hela.

Efter diskussion med trafikplanerare och närmsta chef har det framkommit att vi vill att den ”utbyggda” delen av Titans uteservering plockas bort.

Olai Kyrkogata utanför Titan är ett av de mest trafikerade cykelstråken i Norrköping och ”utbyggnaden” tar för stor del av detta stråk.

Jag är hemskt ledsen att det blev så här men hoppas verkligen att du väljer att behålla ”den gamla delen” som du har mot fasaden.

I ett mejl till AA den 13 juni 2017 skrev verksamhetschefen vid tekniska kontoret i Norrköping, CC, bl.a. följande.

Min uppfattning är att, precis som BB skriver nedan, att du var väl medveten om att det var en chansning att utöka uteserveringen på Olai kyrkogata. Det är en plats med mycket stora flöden av gångare och cyklister där vi nu kan konstatera att det krävs mer utrymme än vad som finns nu.

Den 3 juli 2017 kontaktade BB Polismyndigheten och skickade ett mejl med bl.a. följande innehåll.

Vi skulle behöva göra en ändring i yttrandet till A170.992/2017.

Det gäller Titans utformning av servering.

I mitt yttrande står [att] det tekniska kontoret avser att ändra ytans utformning om det framkommer att placeringen utgör en fara för gående och cyklister.

Nu har det framkommit synpunkter på dess utformning vilket gör att vi behöver ändra yttrandet gällande storlek och placering.

”Titans uteservering begränsar framkomligheten för gång och cykeltrafik på Olai kyrkogata och kan inte kvarstå i nuvarande utformning.”

Bifogat är den skiss som följde med ansökan som Titan gjorde för 2016 och det är den skissen som tekniska kontoret hänvisar till och vi vill att Titan anpassar sig till.

Hur går vi tillväga med detta?

Räcker det med att ni sänder ut ett ”uppdaterat” tillstånd om jag skriver ett nytt yttrande där ny skiss ingår?

Behöver vi dra tillbaka tillståndet och ansökan förnyas?

En handläggare vid Polismyndigheten, DD, svarade BB bl.a. följande.

Avseende Titans så behöver vi återkalla det befintliga tillståndet, detta eftersom en ny utformning av uteserveringen kräver en ny ansökan.

För att kunna återkalla det befintliga tillståndet behöver jag få en kort skrivelse från er vari ni motiverar varför det är av särskild vikt för er att återkalla tillståndet. Jag kommer sedan bifoga er skrivelse med Polismyndighetens återkallelsebeslut. Jag kommer även kontakta Titans och förklara att de kommer behöva ansöka om nytt tillstånd för uteservering. När den nya ansökan kommer in så får ni yttra er på nytt över den nya skissen.

Tekniska nämnden beslutade den 11 juli 2017 att ändra sitt tidigare yttrande angående Titans uteservering och att ”avslå” placering enligt ansökan. Nämnden hänvisade till att den i sitt tidigare yttrande skrivit att tekniska kontoret avsåg att ändra ytans utformning om det framkom att placeringen utgjorde en fara för gående och cyklister och uppgav att det efter kontroll av uteserveringen hade konstaterats att den begränsade framkomligheten för gång- och cykeltrafik på Olai kyrkogata i sådan omfattning att den inte kunde kvarstå med nuvarande utformning.

Polismyndigheten beslutade den 13 juli 2017 att återkalla det tidigare meddelade tillståndet till Titans uteservering. Myndigheten hänvisade till bestämmelsen i 3 kap. 18 § första stycket 2 ordningslagen om att tillstånd kan återkallas om det är av särskild vikt för kommunen. Som skäl för beslutet angav Polismyndigheten att uteserveringen enligt tekniska nämnden utgjorde en fara för gående och cyklister och att framkomligheten för gång- och cykeltrafik och dess omfattning utgör ett kommunalt intresse som får anses väga tyngre än tillståndshavarens intresse att fortsatt få använda platsen för uteservering i dess nuvarande utformning.

### **Anmälan**

I en anmälan till JO förde AA fram klagomål mot tekniska kontorets handläggning. Hon uppgav i huvudsak följande. Innan hon ansökte om tillstånd

visade hon bl.a. BB platsen där hon ville sätta upp serveringen och redogjorde för de ändringar hon ville göra jämfört med tidigare år. Tekniska nämnden tillstyrkte därefter hennes ansökan och Polismyndigheten beviljade tillstånd för uteserveringen. En vecka efter att uteserveringen satts upp fick hon ett mejl från BB där han bad henne att utforma uteserveringen på samma sätt som föregående år. Hon uppgav att hon i så fall ville ha ett nytt beslut. CC uttalade i media att han hoppades att de skulle kunna lösa detta på ett fredligt sätt utan att blanda in polisen. Polismyndigheten meddelade henne senare att hon var tvungen att ta bort en del av uteserveringen och att kommunen ville att uteserveringen skulle se ut som föregående år. Kommunen borde ha utrett frågan ytterligare om det var osäkert om hennes ansökan kunde tillstyrkas eller inte.

## Utredning

### Inledning

JO begärde att Tekniska nämnden i Norrköpings kommun och Polismyndigheten skulle yttra sig över anmälan.

### Polismyndighetens yttrande

Polismyndigheten (EE) yttrade sig. Av yttrandet framgick i huvudsak följande.

#### Bakgrund

Polismyndigheten mottog en ansökan från Titans Sportbar AB om tillstånd att begagna offentlig plats för uteservering. Ansökan avsåg perioden 2017-06-01 till och med 2017-09-30.

Polismyndigheten beviljade ansökan den 23 maj 2017. Till tillståndsbeviset bilagerades två villkorsbilagor ”1–2”. Av tillståndsbeviset framgår att ”Efter ansökan meddelas sökanden tillstånd enligt de föreskrifter och villkor, som anges i denna handling och bifogade bilaga nr 1–2”. I tillståndsbeviset framgår genom villkor nummer 3 att ”Tillståndet gäller för en yta som framgår av bilaga 2”.

I Polismyndighetens villkorsbilaga till tillståndsbeviset finns Norrköpings kommuns [...] yttrande med kommunens villkor för tillstyrkan till ansökan. Som villkor från kommunens sida angavs bl.a. följande: Tekniska kontoret avser att ändra ytans utformning om det framkommer att placeringen utgör en fara för gående och cyklister, samt att gång- och cykelpassager inte hindras.

---

Polismyndigheten mottog den 11 juli 2017 ett protokoll från Norrköpings kommun [...] med innehållet att kommunen avsåg placeringen enligt ansökan. Detta beslut kommunicerades samma dag med AA samt även bedömningen att Polismyndigheten övervägde att återkalla tillståndet med stöd av 3 kap. 18 § ordningslagen.

Polismyndigheten beslutade den 13 juli 2017, med stöd av 3 kap. 18 § första stycket 2 ordningslagen, att återkalla det beviljade tillståndet.

---

#### Synpunkter från berörda befattningshavare

Tf. gruppchefen FF samt tf. rättschefen GG har yttrat sig [...].

---

Beträffande det villkor som Norrköpings kommun ställde för tillstyrkande av ansökan anförs bl.a. följande:

Polismyndigheten har i det utfärdade tillståndsbeviset bilagt Norrköpings kommuns [...] remissvar såsom villkorsbilaga. Polismyndigheten har därvid bedömt att det villkor som tekniska kontoret uppställt för tillstyrkan av den ursprungliga ansökan utgjort villkor från Norrköpings kommun i egenskap av markägare, som kommunen haft rätt att ange villkor för genom sin vetorätt i enlighet med 3 kap. 2 § första stycket och 3 kap. 15 § ordningslagen.

I yttrandet anges bl.a. följande beträffande det mejl som myndighetens handläggare skickade till Norrköpings kommun den 11 juli 2017:

Polismyndigheten har 2017-07-11 besvarat Norrköpings kommuns fråga i det yttrande som tillställts myndigheten per e-post, genom en upplysning om ordningslagens återkallelseinstitut jämlikt 3 kap. 18 § ordningslagen.

I yttrandet används uttryck som ”vi” vilket syftar på Polismyndigheten, men kan antyda att opartiskhet inte iakttagits. Upplysningen är olyckligt formulerad och kan mot bakgrund av dess utformning uppfattas som olämplig.

Polismyndigheten redovisade följande bedömning.

#### **Tillståndet och villkoret från Norrköpings kommun**

Det villkor som är centralt i det aktuella ärendet är kommunens villkor för bifall till ansökan om att tekniska kontoret avser att ändra ytans utformning om det framkommer att placeringen utgör en fara för gående och cyklister.

Genom att förena tillståndet med aktuellt villkor kan beslutet uppfattas som att tillståndet gällde med förbehållet att kommunen närsomhelst hade möjligheten att ändra ytans utformning beträffande den uteservering som tillståndet avsåg. Det skulle i så fall innebära att tillståndsbeslutets giltighet löpande skulle kunna omprövas av kommunen, vilket inte är förenligt med gällande regelverk för aktuella tillståndsärenden [...]. Ett sådant villkor ligger förstås inte inom ramen för kommunens befogenhet att ange villkor enligt 3 kap. 15 § ordningslagen.

Det aktuella villkoret kan också uppfattas som att det var underförstått att kommunens avsikt att ändra ytans utformning skulle ske enligt gällande rätt, dvs. först efter det att Polismyndigheten på kommunens inrådan, och efter självständigt övervägande, beslutat att återkalla tillståndet. Innebörden av ”villkoret” blir i så fall en ren upplysning till sökanden om kommunens avsikt att hos Polismyndigheten påkalla återkallelse av tillståndet för det fall att det framkom att placeringen av uteserveringen utgjorde en fara för gående och cyklister. Detta är också vad som slutligen synes ha skett i detta fall.

Det hade förstås varit önskvärt att den osäkerhet som rådde beträffande villkorets närmare innebörd hade undanröjts innan beslut fattades i tillståndsärendet. Polismyndigheten borde således ha begärt in ett kompletterande yttrande från kommunen i frågan, särskilt med hänvisning till att villkoret kunde uppfattas som ett villkor utanför kommunens befogenheter enligt bestämmelserna i ordningslagen.

#### **Återkallelsen**

[...] Reglerna för ärenden rörande ansökan om tillstånd att använda offentlig plats [innebär] att det är Polismyndigheten som självständigt prövar frågor om återkallelse av tillstånd, även om det förstås är naturligt att kommunens åsikt kan få stor betydelse vid prövningen.

Oavsett hur det ovan redovisade villkoret skulle tolkas borde det alltså inte tillmätas någon betydelse vid Polismyndighetens prövning i återkallelsefrågan. Det förefaller inte heller ha skett. Av återkallelsebeslutet i ärendet framgår att Polismyndigheten har gjort en självständig bedömning i återkallelsefrågan och

återkallat tillståndet med stöd av 3 kap. 18 § första stycket 2 ordningslagen. Polismyndigheten har vid bedömningen funnit att framkomligheten för gående och cyklister varit ett sådant kommunalt intresse som väjde tyngre än tillståndshavarens intresse av att fortsätta att nyttja platsen för sin uteservering i den aktuella omfattningen.

#### **Polismyndighetens besked till Norrköpings kommun per e-post den 11 juli 2017**

I den mejlväxling med kommunen som föregick beslutet förekommer dessvärre ett antal olyckliga och olämpliga formuleringar som kan ge intryck av att Polismyndigheten och kommunen tillsammans råder över frågan om återkallelse av tillståndet samt att det redan vid denna tidpunkt stått klart att tillståndet skulle återkallas. Polismyndigheten beklagar de aktuella formuleringarna.

#### **Tekniska nämndens yttrande**

Tekniska nämnden yttrade sig efter att ha gett berörda befattningshavare tillfälle att lämna upplysningar. Av yttrandet framgick i huvudsak följande.

Polismyndigheten gav den 11 april 2017 tekniska nämnden möjlighet till yttrande över AA:s ansökan om markupplåtelse för uppförande av en uteservering på Olai kyrkogata i Norrköping. Olai kyrkogata har en mycket komplex trafiksituation. Kommunen har två prioriterade cykelstråk i nord-sydlig riktning genom de centrala delarna av staden, där Olai kyrkogata utgör det ena. Cyklister passerar ett antal högtrafikerade korsningspunkter och vägen växlar mellan gång- och cykelbana, blandtrafik och torgyta. Gatan har höga flöden av alla trafikslag under dagtid, särskilt morgnar och eftermiddagar.

AA:s ansökan innebar en ökning av ytan för uteserveringen, jämfört med föregående år, genom att den nu även skulle vara utformad som ett L, med en del som skjuter ut i vägbanan. Föregående år har uteserveringen följt restaurangens vägg. Redan innan ansökan skickades in hade dialog förts med AA angående hennes önskemål om att utöka ytan. AA upplystes redan från första kontakt om att den önskade uteserveringen utgjorde ett avsevärt intrång i cykelbanan. Tekniska kontoret var ändå positivt till att försöka tillmötesgå hennes önskemål med villkoret att utformningen kan komma att behöva justeras.

Den 12 april 2017 yttrade sig tekniska nämnden till Polismyndigheten. I yttrandet [...] ställdes flera villkor upp för bifall. Överst stod tydligt markerat att ”Tekniska kontoret avser att ändra ytan om det framkommer att placeringen utgör en fara för gående och cyklister”. Längre ner i texten stod även att gång- och cykelpassager inte får hindras. I samband med yttrandet till Polismyndigheten betonade tekniska kontoret ytterligare en gång (i e-post) att man har meddelat AA möjligheten att hon kan få ändra utformningen om det framkommer att det blir en trång och farlig situation för gående och cyklister.

Den 23 maj 2017 utfärdade polismyndigheten ett tillståndsbevis för markupplåtelse. Tillståndet gällde perioden 1 juni–30 september.

Omedelbart efter att uteserveringen uppförts emottog tekniska kontoret ett stort antal synpunkter där passagen för fotgängare och cyklister ansågs trång och osäker. Tekniska kontorets tjänstemän inspekterade platsen och bedömde att uteserveringen begränsade framkomligheten och trafiksäkerheten i sådan mån att den inte kunde kvarstå i dess dåvarande utformning. AA informerades därför om att den del av uteserveringen som tillkommit år 2017 [skulle komma] att behöva tas bort. Efter dialog med AA erbjöd tekniska kontoret henne den 30 juni 2017 (via e-post) att halvera den nytillkomna delen och att trafiksäkerheten kan höjas genom att en trafikskylt flyttas. AA var inte intresserad av detta.

Den 11 juli 2017 beslutande tekniska nämnden att dra tillbaka sitt tillstyrkande gällande AA:s markupplåtelse. AA ansökte sedan om och gavs tillstånd för uteservering på yta motsvarande 2016 års uteservering.

Tekniska nämnden redovisade följande bedömning.

Ett gynnande förvaltningsbeslut kan i regel inte återkallas. Det finns dock undantag från denna huvudprincip bland annat vid trafikfara. Ett beslut kan återkallas med stöd av förbehåll i själva beslutet eller i den författning som ligger till grund för beslutet (prop. 1985/86:80).

Av 3 kap. 2 § ordningslagen följer att Polismyndigheten ska inhämta yttrande från kommunen innan tillstånd ges för att ta i anspråk en offentlig plats. Om kommunen avstyrker ansökan, får tillstånd inte meddelas. Om kommunen uppställer villkor enligt 15 § för tillstyrkan, får tillstånd meddelas endast om det förenas med dessa villkor.

Enligt 3 kap. 15 § ordningslagen får kommunen vid yttranden enligt 2 § ange villkor som behövs för att tillgodose de intressen som kommunen har att bevaka i fråga om skötseln av den offentliga platsen, markanvändning, stadsbild, miljö och trafik.

I tekniska nämndens yttrande anges att markupplåtelse ska ske enligt angivna villkor. I villkoren för bifall anges att gång- och cykelpassager inte får hindras samt att ytan kan komma att ändras om det framkommer att placeringen utgör en fara för gående och cyklister samt att gång- och cykelpassager inte får hindras.

Tekniska nämnden framhåller utifrån ovanstående att nämnden haft rätt att ställa villkor och att syftet med nämnda villkor var att säkerställa trafiksäkra passager för fotgängare och cyklister. Tekniska kontoret har dessutom även redan innan första ansökan inkom fört dialog med AA och varit tydlig med osäkerheten gällande ytan för markupplåtelsen.

## **Rättslig reglering**

### **Objektivitetsprincipen**

Den som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen ska iaktta saklighet och opartiskhet (se 1 kap. 9 § regeringsformen). Det innebär bl.a. att uppgifter som en myndighet lämnar ska vara korrekta till såväl innehåll som form och baseras på ett hållfast underlag (se JO 2010/11 s. 616, dnr 4935-2009).

### **Tillstånd att använda offentlig plats**

Den som vill använda en offentlig plats inom detaljplanelagt område på ett sätt som inte stämmer överens med det ändamål som platsen har upplåtits för eller som inte är allmänt vedertaget behöver ett tillstånd av Polismyndigheten (se 3 kap. 1 § ordningslagen). Polismyndigheten ska som huvudregel inhämta yttrande från kommunen innan ett tillstånd ges. Ett tillstånd får inte meddelas om kommunen avstyrker ansökan. Om kommunen ställer upp villkor för sitt tillstyrkande får tillstånd meddelas bara om det förenas med dessa villkor. (Se 3 kap. 2 § ordningslagen.) Kommunen får ange villkor som behövs för att tillgodose de intressen som kommunen har att bevaka i fråga om skötseln av den offentliga platsen, markanvändning, stadsbild, miljö och trafik (se 3 kap. 15 § ordningslagen).

Ett beslut av Polismyndigheten om tillstånd att använda en offentlig plats får förenas med de villkor som behövs med hänsyn till trafiken samt till allmän ordning och säkerhet (se 3 kap. 14 § andra stycket ordningslagen). Ett sådant beslut gäller för viss tid eller tills vidare. Beslutet ska innehålla de villkor som

Polismyndigheten har meddelat och de villkor som kommunen har ställt upp. (Se 3 kap. 16 § första stycket ordningslagen.)

Om kommunens yttrande är förenat med ett villkor som kommunen saknar befogenhet att ställa upp, kan polismyndigheten i tillståndsärendet inte bortse från villkoret. Yttrandet måste i sådant fall uppfattas som ett avstyrkande och Polismyndigheten ska då avslå ansökan. Polismyndigheten bör dock i ett sådant fall begära ett kompletterande yttrande från kommunen så att denna får tillfälle att ta ställning till om medgivande kan ges utan det otillåtna villkoret. (Se prop. 1992/93:210 s. 110 och 276.)

#### Återkallelse av tillstånd att använda offentlig plats

Polismyndigheten får återkalla ett tillstånd att använda en offentlig plats om ett villkor som gäller för tillståndet har åsidosatts i inte ringa mån och tillståndshavaren inte vidtar rättelse genast efter tillsägelse, eller inte kan anträffas efter rimlig efterforskning (se 3 kap. 18 § första stycket 1 ordningslagen). Ett tillstånd får också återkallas om det är av särskild vikt för kommunen att det återkallas (se 3 kap. 18 § första stycket 2 ordningslagen).

Den enskildes rättstrygghet förutsätter att ett tillstånd inte återkallas annat än om det finns tungt vägande skäl för det. Tillståndshavaren kan ha ett betydande ekonomiskt intresse av att få fortsätta att disponera området. Så är t.ex. fallet när större anläggningar som kiosker och gatukök har uppförts på offentlig plats. En återkallelse av ett tillstånd bör mot den bakgrunden ske endast när det är av särskild vikt för kommunen att ianspråktagandet av marken upphör. (Se prop. 1992/93:210 s. 180-181.)

Polismyndighetens bedömning av om det finns skäl för att återkalla ett tillstånd bör vara självständig. Polismyndigheten ska göra en avvägning mellan kommunens intresse av att ianspråktagandet av marken upphör och tillståndshavarens intresse av att få fortsätta med sin verksamhet. Vid den avvägningen får bl.a. vägas in för vilket ändamål tillståndet har getts och anledningen till kommunens begäran om återkallelse. (Se prop. 1992/93:210 s. 181 och 294.)

#### Bedömning

Tekniska nämndens yttrande till Polismyndigheten m.m.

I sitt yttrande till Polismyndigheten med anledning av Titans ansökan om att få använda kommunens mark till en uteservering skrev tekniska nämnden att tekniska kontoret avsåg att ändra ytans utformning om det kom fram att placeringen utgjorde en fara för gående och cyklister. Av nämndens yttrande till JO framgår att avsikten med formuleringen var att den skulle utgöra ett villkor för tillståndet.

Polismyndigheten har fört fram att formuleringen kan tolkas på olika sätt; antingen som att tillståndet skulle gälla med ett förbehåll om att kommunen själv hade möjlighet att ändra ytans utformning, eller som en ren upplysning om



kommunens avsikt att hos Polismyndigheten begära återkallelse av tillståndet om det skulle visa sig att placeringen av uteserveringen utgjorde en fara för gående och cyklister.

Ett villkor enligt 3 kap. 15 § ordningslagen ska vara riktat till tillståndshavaren och utformat så att det är möjligt att efterleva. Ett åsidosättande av ett villkor för tillstånd kan leda till återkallelse av tillståndet och även till bötesstraff (se 3 kap. 18 och 22 §§ ordningslagen). Det är därför viktigt att det av ett beslut om tillstånd framgår vad som utgör ett sådant villkor.

Till skillnad från exempelvis villkoret i punktlistan om att uteserveringen inte får uppföras så att gång- och cykelbanor hindras var förbehållet om en eventuell ändring av ytans utformning inte riktat till tillståndshavaren. Det framstår snarare som en upplysning om att tekniska kontoret avsåg att agera om placeringen av uteserveringen visade sig utgöra en fara för gående och cyklister. Enligt min mening kan förbehållet inte anses utgöra något sådant villkor som avses i 3 kap. 15 § ordningslagen.

Innehållet i nämndens yttrande i den här delen är alltså otydligt. Formuleringen ger dessutom intryck av att tekniska nämnden hade möjlighet att själv ändra innehållet i tillståndet, vilket inte är fallet. En kommun kan som redovisats ovan hos Polismyndigheten föra fram skäl för att ett tillstånd bör återkallas och kommunens uppfattning tillmäts normalt stor vikt. Det är dock Polismyndigheten som beslutar och självständigt prövar om en återkallelse ska ske.

Det finns brister också i andra delar av nämndens yttrande till Polismyndigheten. Nämnden har bland villkoren i punktlistan angett att tillståndshavaren ska godta och skriva under en text som är fogad till yttrandet. Texten har följande lydelse.

Vi/jag är medveten om att Norrköpings kommun, tekniska kontoret, kommer att genomföra kontroll av markupplåtelsen någon gång under sommarsäsongen 2017. Kontroller kommer inte att meddelas utan sker slumpvis gällande både dag och tid.

Vi/jag är även medveten om att vid tillsägelse av tjänsteman från kommunen, utan förebråelser, ändra om/justera ytans placering.

Även här har nämnden formulerat sig på ett sätt som ger intryck av att nämnden själv skulle vara behörig att besluta om en ändring av uteserveringens placering. Innehållet i texten ger dessutom intryck av att tillståndsbeslutet redan är fattat och vidare att AA skulle sakna rätt att föra fram invändningar mot en tjänstemans bedömning av hur uteserveringen bör vara placerad.

Det kan därutöver ifrågasättas varför tekniska nämnden över huvud taget ställde upp som ett villkor att AA skulle skicka in en underskriven text om att hon läst och godkänt tekniska nämndens yttrande till Polismyndigheten. Som påpekats ovan är det Polismyndigheten som handlägger en ansökan om tillstånd och det

är den myndigheten som ska se till att sökanden får del av handlingarna i ärendet.

Tekniska kontoret har dessutom i sina kontakter med AA efter Polismyndighetens beslut, innan tillståndet återkallades, agerat som om tekniska nämnden hade rätt att besluta om tillståndet. I sitt yttrande till JO skriver nämnden bl.a. att den informerat AA om att den del av uteserveringen som tillkommit år 2017 skulle behöva tas bort och att man erbjudit AA att halvera den nytillkomna delen. Detta bekräftas av mejlkorrespondensen mellan BB och AA. Redan den omständigheten att tekniska kontoret tog direktkontakt med AA i stället för att väcka frågan om återkallelse hos Polismyndigheten tyder på att det inte stått klart för nämnden vilken behörighet den har. Även i mejlkorrespondens mellan Polismyndigheten och tekniska kontoret finns formuleringar som ger det intrycket.

Tekniska nämnden ska kritiseras för att den i förhållande till AA gett en felaktig bild av vilken myndighet som var behörig att fatta beslut i frågan om tillstånd. Detta är oförenligt med grundlagens krav på saktighet. Nämnden ska också kritiseras för att yttrandet till Polismyndigheten var både bristfälligt och i vissa delar osakligt utformat.

#### Tekniska nämndens beredning av yttrandet till Polismyndigheten

I sin mejlkorrespondens med AA har företrädare för tekniska kontoret uttryckt att den utformning av uteserveringen som tekniska nämnden tillstyrkte var en chansning och att AA borde ha varit medveten om det. I yttrandet till JO skriver nämnden att tekniska kontoret i dialogen med AA varit tydlig med att det rådde osäkerhet kring ytan för markupplåtelsen.

Tekniska kontorets hantering av ärendet ger intryck av att man inte bemödade sig om att göra en fullödig utredning av förutsättningarna för att tillstyrka ansökan, utan i stället försökte förena tillståndet med ett förbehåll som skulle leda till en ändring av tillståndet om utformningen av uteserveringen skulle visa sig vara olämplig.

Det är sedan länge en allmän förvaltningsrättslig princip att gynnande beslut ska ha en viss stabilitet. Den enskilde har ett berättigat intresse av förutsebarhet och bör normalt kunna förvänta sig att en myndighet inte tar tillbaka vad den beslutat om. Detta kommer numera till uttryck i en särskild bestämmelse (37 §) i 2017 års förvaltningslag.

Även bestämmelserna om återkallelse av tillstånd i 3 kap. 18 § ordningslagen har utformats så att den enskildes berättigade intressen av förutsebarhet värnas. Som redovisats ovan sägs det i förarbetena bl.a. att den enskildes rättstrygghet fordrar att ett tillstånd inte återkallas annat än om det finns tungt vägande skäl för det (se prop. 1992/93:210 s. 180-181 och 294).

Mot denna bakgrund måste utgångspunkten vara att en kommun som yttrar sig över en ansökan om tillstånd att använda offentlig mark noggrant utreder förutsättningarna för att tillstyrka ansökan. En situation där en återkallelse blir nödvändig bör så långt möjligt undvikas. Om villkor ställs upp måste de, som nämnts, vara tydliga och möjliga för en tillståndshavare att efterleva. Kommunen kan inte komma ifrån ansvaret att utreda och ta ställning till förutsättningarna för att tillstyrka en ansökan genom att informera den enskilde om att det råder osäkerhet kring tillståndets lämplighet.

Tekniska nämnden ska kritiseras för sin bristfälliga handläggning inför yttrandet till Polismyndigheten.

#### Polismyndighetens handläggning av tillståndsärendet

Som jag framhållit ovan är det viktigt att det av ett beslut om tillstånd att använda offentlig mark tydligt framgår vilka villkor som gäller för tillståndet. Innebörden av förbehållet i tekniska nämndens yttrande om att den avsåg att ändra ytans utformning om det kom fram att placeringen utgjorde en fara för gående och cyklister var som redovisats ovan oklar och kunde som Polismyndigheten angett tolkas på flera sätt. Polismyndigheten borde mot den bakgrunden ha begärt ett klargörande från nämnden och eventuellt ett kompletterande yttrande där nämnden fick ange om man tillstyrkte ansökan utan det förbehåll om ändring man gjort i yttrandet, eller om man i så fall inte kunde godta att tillstånd gavs.

Polismyndigheten ska kritiseras för att ha brustit i handläggningen av ansökan i detta avseende.

#### Utformningen av tillståndsbeslutet

Polismyndighetens beslut om tillstånd ska, som nämnts, innehålla de villkor som Polismyndigheten har meddelat och de villkor som kommunen har ställt upp (se 3 kap. 16 § första stycket ordningslagen).

Tekniska nämndens villkor framgår inte direkt av tillståndsbeviset. Polismyndighetens egna villkor är däremot angivna i fyra särskilda punkter. En av punkterna anger för vilken yta tillståndet gäller genom en hänvisning till bilaga 2. I en inledande text sägs dessutom att tillstånd meddelas ”enligt de föreskrifter och villkor, som anges i denna handling och bifogade bilaga nr 1–2”. Vad som utgör bilaga 1 framgår inte klart av beviset. Av utredningen går det att förstå att bilaga 2 är en skiss av uteserveringens utformning. Polismyndigheten har i sitt yttrande till JO angett att tekniska nämndens yttrande med de villkor som fanns där var en bilaga till tillståndsbeviset.

Ett beslut ska stå på egen grund och innehålla de uppgifter som krävs. Som angetts ovan kan ett åsidosättande av villkor för tillstånd leda till återkallelse av tillståndet och även till bötesstraff och det är därför viktigt att det av ett beslut framgår vad som utgör ett sådant villkor. Att låta villkoren för ett tillstånd framgå av ett separat dokument som bifogas beslutet medför en risk för att de

föribises, om beslutet inte är mycket tydligt utformat. Risken blir än större om vissa andra villkor framgår direkt av själva beslutsdokumentet. Om vissa villkor ska framgå av en bilaga måste det finnas en tydlig hänvisning i beslutet om att ytterligare villkor finns där och det bör tydligt anges vilken denna bilaga är.

Polismyndighetens tillståndsbeslut uppfyller inte grundläggande krav på tydlighet och myndigheten kan inte undgå kritik för den bristfälliga utformningen.

#### Polismyndighetens handläggning av ärendet om återkallelse

Polismyndighetens handläggare förmedlade i sin mejlväxling med tekniska kontoret en bild av att myndigheten skulle komma att följa kommunens önskemål om återkallelse av tillståndet utan vidare överväganden. Den ger därmed intryck av att Polismyndigheten inte avsåg att göra den självständiga bedömning i frågan som man är skyldig att göra. Genom agerandet har misstankar om bristande saklighet och opartiskhet kunnat uppstå, vilket riskerar att undergräva förtroendet för myndigheten.

Polismyndigheten kan inte undgå kritik för hur den uttryckt sig i kontakterna med tekniska kontoret.

Ärendet avslutas.