



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I STOCKHOLM**

Avdelning 31

**DOM**

2020-02-26

Meddelad i Stockholm

Mål nr  
24642-19

**KLAGANDE**

AIK Fotboll AB, 556520-1190

Ombud: Advokaterna Joakim Lavér och Martin Rifall samt  
jur. kand. Louise Klerbro  
Hannes Snellman Advokatbyrå AB  
Box 7801  
103 96 Stockholm

**MOTPART**

Polismyndigheten  
Rättsavdelningen  
106 75 Stockholm

**ÖVERKLAGAT BESLUT**

Polismyndigheten beslut den 29 oktober 2019

**SAKEN**

Tillämpning av ordningslagen

---

**FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten avslår överklagandet.

Dok.Id 1201563

---

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
115 76 Stockholm	Tegeluddsvägen 1	08-561 680 00 E-post: avd31.fst@dom.se www.domstol.se/forvaltningsratt	-	måndag–fredag 08:00–16:00

## **BAKGRUND**

Polismyndigheten beslutade den 29 oktober 2019 att bevilja AIK Fotboll AB (AIK) tillstånd att anordna offentlig tillställning i form av en fotbollsmatch i Allsvenskan mellan AIK och GIF Sundsvall på Friends Arena den 2 november 2019. I beslutet angavs som villkor bl.a. att antalet åskådare på norra ståplatsläktaren inte fick överstiga 2 500 personer. I sin motivering till beslutet anförde Polismyndigheten följande. Lördagen den 5 oktober 2019 spelade AIK mot Örebro SK på Friends Arena i Solna. Vid matchstart eldades ca 35 stycken blyxtbengaler som var fasttejpade på plaströr där glöd rasade ner bland publiken. Det skedde också en massbränning av ca 40 vanliga bengaler under match. Personerna var maskerade och bränningen skedde mitt i klacken vid båda tidpunkterna. Under match visades banderoller med texter som nu utreds som grovt förtal och hot mot tjänsteman. Polismyndighetens bedömning var att anordnaren vid dessa händelser inte kunde arbeta och ingripa på läktaren. Så länge anordnaren inte kan verka mot de personer som begår brott och bidrar till ordningsstörningar på läktaren kommer Polismyndigheten att vidta åtgärder med utgångspunkt från villkorsstegen. Detta med anledning av att anordnaren ansvarar för att det råder god ordning vid tillställningen. Anordnaren och dess anlitade ordningsvakter bedömer i det enskilda fallet om det är proportionerligt och säkert att göra ingripanden. Om det på delar av arenan inte är möjligt för anordnaren av säkerhetsskäl att ingripa, kan det dock inte anses råda god ordning vid den offentliga tillställningen.

## **YRKANDEN M.M.**

**AIK** överklagar Polismyndighetens beslut och yrkar i första hand att förvaltningsrätten med ändring av villkoret i tillståndsbeviset ska besluta att antalet åskådare på norra ståplatsläktaren maximalt får vara 5 500 personer

och i andra hand att antalet åskådare på norra ståplatsläktaren maximalt får vara 3 500 personer. AIK anför bl.a. följande.

Polismyndigheten har under 2019 meddelat ett antal publikreducerande villkor gentemot AIK. Samtliga villkor har motiverats med att pyroteknik har använts under föregående fotbollsmatch och att AIK då av säkerhetsskäl inte haft möjlighet att ingripa. Det är således uppenbart att det problem som är orsaken till det villkor som Polismyndigheten föreskrivit är användandet av pyroteknik. Villkor om publikreducering har upprepade gånger visat sig verkningslösa i syfte att komma till rätta med ordningsproblem på grund av användandet av pyroteknik. Detta tydliggörs särskilt genom att Polismyndigheten konstaterat att AIK inte haft möjlighet att ingripa vid brott på norra ståplatsläktaren oavsett om villkor om 4 500 eller 2 500 åskådare föreskrivits. Enligt Polismyndighetens argumentation skulle således AIK:s möjlighet att ingripa vid eventuella brott på norra ståplatsläktaren kvarstå oavsett storleken på publikreducering, om inte antalet åskådare bestämdes till noll.

Polismyndigheten har inte kommenterat på den säkerhetsplan som AIK gav in till Polismyndigheten den 28 oktober 2019 och inte heller angett några konkreta åtgärder i syfte att undvika ytterligare publikreduceringar eller samrått med AIK. En myndighet som föreskriver ett och samma villkor som hela tiden blir strängare mot en enskild måste rimligen ha en skyldighet att tydligt föreskriva hur den enskilde ska agera för att undvika ett strängare villkor. Polismyndigheten har genom att inte informera AIK om konkreta åtgärder för att upprätthålla god ordning och för att undvika strängare villkor brutit i Polismyndighetens krav på transparens, förutsägbarhet och tydlighet vid föreskrivandet av villkor.

Det i målet föreskrivna villkoret är inte rimligt. Det finns i stället mer adekvata, ändamålsenliga och proportionerliga åtgärder att vidta för att

komma till rätta med användandet av pyroteknik. En rimligare lösning hade varit att Polismyndigheten påtalat effektiva och konkreta åtgärder som AIK haft att vidta för att i egenskap av anordnare kunna se till att god ordning råder vid tillställningen. Villkoret är således inte skäligen påkallat.

Det i målet föreskrivna villkoret är inte proportionerligt. AIK har förlorat intäkter på grund av Polismyndighetens villkor. AIK:s supportrar har även i stor utsträckning påverkats av villkoret som bl.a. leder till att supportrar som inte har något att göra med ordningsstörningar och som har köpt årskort till den aktuella läktaren förhindras tillträde. Detta kan få till följd att årskortsinnehavare kan tvingas att avstå från att gå på matchen eller tvingas köpa en biljett till en annan läktare. Villkoret är inte proportionerligt i förhållande till hur ingripande det är för den enskilde.

**Polismyndigheten** motsätter sig AIK:s yrkanden och anför bl.a. följande.

I egenskap av anordnare ska AIK enligt 2 kap. 16 § ordningslagen (1993:1617) tillse att det råder god ordning vid den offentliga tillställningen. AIK ska kunna ingripa mot brott och ordningsstörningar som sker vid den offentliga tillställningen. Under säsongen har AIK inte kunnat ingripa och agera utifrån ordning och säkerhet på ståplatsläktaren eftersom detta medfört risk för hot och våld mot personal och i vissa fall våldsamma upplopp. Under fotbollsmatchen mellan AIK och Örebro SK den 5 oktober 2019 antändes ca 75 pyrotekniska pjäser på ståplatsläktaren. Användandet av pyroteknik på ståplatsläktaren har varit genomgående för de offentliga tillställningar i form av fotbollsmatcher som AIK anordnat under säsongen. Det är av stor vikt att anordnaren har möjlighet att ingripa mot användandet av pyroteknik i syfte att förhindra olyckor.

Ordnings- och säkerhetsarbetet har varit undermåligt på ståplatsläktaren under en längre tid. Polismyndigheten meddelar de villkor som behövs för

att återställa ordning och säkerhet vid de offentliga tillställningar som AIK anordnar. Tidigare åtgärder som vidtagits av såväl AIK som Polismyndigheten har inte varit tillräckliga för att komma till rätta med ordnings- och säkerhetsproblemen. Det aktuella villkoret syftar till att förbättra möjligheten att ingripa mot brott och ordningsstörningar, däribland användandet av pyroteknik, på ståplatsläktaren. Polismyndigheten har ansett att ett villkor om publikreducering på ståplatsläktaren varit nödvändigt för att säkerställa ordning och säkerhet.

Villkoret anger hur många åskådare som får befinna sig på ståplatsläktaren och är därmed tydligt. Det har inte meddelats för att AIK tidigare inte följt andra villkor utan meddelades för att säkerställa ordning och säkerhet. Att ordningsläget medför att det inte är möjligt att ingripa mot brott och ordningsstörningar, inte ens när dessa medför risker för de närvarande, är inte godtagbart. Villkoret är därmed inte orimligt utan skäligen påkallat. Polismyndigheten har valt att genomföra publikreduceringar stegvis för att ge anordnaren en möjlighet att anpassa sitt säkerhetsarbete och för att nå en nivå där ordning och säkerhet kan upprätthållas samtidigt som så många åskådare som möjligt kan närvara vid tillställningen. Villkoret är därmed proportionerligt och inte för långtgående.

## **SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET**

### *Rättslig reglering m.m.*

I 2 kap. 16 § första stycket ordningslagen anges att den som anordnar en allmän sammankomst eller offentlig tillställning ska svara för att det råder god ordning vid sammankomsten eller tillställningen. Enligt andra stycket samma paragraf får polismyndigheten meddela de villkor som behövs för att upprätthålla ordning och säkerhet vid sammankomsten eller tillställningen. Villkoren får innefatta skyldighet för anordnaren att anlita personal.

Skyldighet för anordnaren att anlita ordningsvakter enligt lagen (1980:578) om ordningsvakter får åläggas endast i fråga om konserter och offentliga tillställningar. Villkoren får inte medföra att anordnaren belastas med onödiga kostnader eller att möjligheten att hålla sammankomsten eller tillställningen onödigtvis försvåras på något annat sätt.

I doktrinen anförs att villkorens art och innehåll får bli beroende av vad som skäligen är påkallat i det enskilda fallet. Syftet med villkoren är att trygga ordning och säkerhet. Villkoren kan sålunda avse t.ex. högsta tillåtna publikantal. De meddelade villkoren får inte framstå som en onödig belastning eller innebära ett obefogat intrång i rätten att anordna en sammankomst eller tillställning. Opåkallade eller för långtgående villkor får inte meddelas. (se Åberg, Ordninglagen - kommentarer och praxis, 4 uppl., s. 101 ff.).

En tillsynsmyndighets föreläggande eller förbud är avsett att vara handlingsdirigerande, dvs. att förmå den enskilde att vidta eller avstå från vissa åtgärder. Normalt kan endast ett tydligt uttryckt krav på en viss åtgärd eller underlåtenhet förväntas leda till det resultat som tillsynsmyndigheten vill åstadkomma. Adressaten måste få helt klart för sig vilka åtgärder som krävs. Kravet på tydlighet är väsentligen detsamma oavsett om påbudet har förenats med vite eller inte (HFD 2017 ref. 21 och RÅ 1994 ref. 29).

Kammarrätten i Stockholm har i en nyligen meddelad dom funnit att samma krav på tydlighet som ställs på tillsynsmyndigheters förelägganden och förbud bör gälla även för villkor som meddelas av Polismyndigheten enligt 2 kap. 16 § ordninglagen (dom den 4 november 2019, mål nr 3036-19; jfr Kammarrätten i Jönköpings dom den 24 oktober 2011, mål nr 2413-11.).

*Utredningen i målet*

I målet har förvaltningsrätten tagit del av tillståndsbeviset för matchen den 2 november 2019, uppföljningsrapport från matchen den 5 oktober 2019, säkerhetsplan för matchen den 2 november 2019, säkerhetsplan för matchen den 5 oktober 2019 och mötesanteckningar från samråd med Storstockholms brandförsvaret daterade den 17 april 2018. I målet har också förekommit viss skriftväxling mellan parterna.

I uppföljningsrapporten beskrivs bl.a. hur säkerhetsarbetet har fungerat under matchen den 5 oktober 2019. I uppföljningen redogörs för att det förekommit pyroteknik och maskering och banderoller med text som föranlett polisanmälan. Av en särskild redogörelse för pyrotekniska inslag framgår bl.a. följande. Det var den match i år, bortsett från derbymatcherna, som det eldats mest på. AIK hade före matchen informerats om att om norra ståplatsläktaren upplevs som osäker att befinna sig på kommer det att innebära publikreduceringar. Inför matchen hade AIK tillstånd att ha maximalt 3 000 åskådare på läktare 1, norra klacksektionen. Under matchen eldades pyroteknik vid två tillfällen mitt i klacken, totalt 75 bengaler. Ca 35 blyttbengaler eldades i samband med matchstart och de var fasttejpade på plast-rör, vilket medförde ytterligare fara i form av risken för brännskador eftersom glöd från dessa rasade ner bland publiken. Det förelåg hög risk för allvarliga skador då bengaler uppnår en temperatur om ca 2 000 grader och lätt kan antända kläder på åskådare på läktaren. Allt detta sammantaget innebär att läktaren upplevs som osäker.

Av mötesanteckningar från samråd med Storstockholms brandförsvaret framgår bl.a. följande. Syftet med samrådet var att inhämta brandförsvarets bedömning av risker vid bengalbränningen som skedde vid derbymatchen mellan AIK och Djurgårdens IF den 18 mars 2018. Rökutvecklingen var mycket kraftig. Det fanns risk för personskador och brännskador kopplade

till bengalbränningen. Ett eventuellt släcknings- och räddningsarbete hade försvårats av den begränsade sikten. I händelse av sjukdomsfall på läktaren hade dessa varit svåra att lokalisera för räddnings- och sjukvårdspersonal. I händelse av en utrymningssituation hade den försvårats med anledning av den begränsade sikten.

*Förvaltningsrättens bedömning*

Frågan i målet

Den fråga som förvaltningsrätten ska pröva i målet är om det var riktigt av Polismyndigheten att förena tillståndsbeviset för matchen den 2 november 2019 med ett villkor om att antalet åskådare på norra ståplatsläktaren inte fick överstiga 2 500 personer.

Förvaltningsrätten konstaterar inledningsvis att tillståndsbeviset avser en offentlig tillställning i form av en match som ägde rum den 2 november 2019. Förvaltningsrätten anser dock att AIK har ett berättigat intresse av att få saken prövad trots att matchen har ägt rum.

Är villkoret tydligt?

En första fråga för förvaltningsrätten att besvara i målet är om AIK genom det meddelade villkoret fått helt klart för sig vilka åtgärder som behöver vidtas, dvs. om villkoret är tillräckligt tydligt. AIK har invänt att beslutet brister i tydlighet. Enligt AIK har Polismyndigheten inte angett några konkreta åtgärder i syfte att undvika ytterligare publikreduceringar. Förvaltningsrätten konstaterar att Polismyndigheten har utformat det aktuella villkoret utifrån krav på en specifik åtgärd, nämligen att begränsa antalet åskådare på en viss plats till ett visst antal personer. Förvaltningsrätten anser att det för AIK måste ha stått helt klart vilka åtgärder som



behövde vidtas för att uppfylla villkoret. Villkoret om ståplatsreducering uppfyller därmed kravet på tydlighet i den mening som avses i 2 kap. 16 § ordningslagen. Vad AIK anfört i denna del medför enligt förvaltningsrätten inte någon annan bedömning i fråga om villkorets tydlighet.

Är villkoret proportionerligt?

Utöver att villkor måste vara tillräckligt tydliga för anordnaren får villkoren inte medföra att anordnaren belastas med onödiga kostnader eller att möjligheten att hålla sammankomsten eller tillställningen onödigtvis försvåras på något annat sätt. I doktrin har det uttryckts så att ett villkor inte får vara opåkallat eller för långtgående. Det är således fråga om en prövning av villkorets proportionalitet.

Polismyndigheten har gjort gällande att syftet med villkoret om ståplatsreducering är att förbättra möjligheten att ingripa mot brott och ordningsstörningar, däribland användandet av pyroteknik, på ståplatsläktaren. Villkoret syftar också till att trygga ordning och säkerhet för alla närvarande vid den offentliga tillställningen. Det har enligt Polismyndigheten inte meddelats för att AIK tidigare inte följt andra villkor. Förvaltningsrätten saknar anledning att ifrågasätta det syfte som Polismyndigheten uppgett för det aktuella villkoret.

I proportionalitetsbedömningen ligger att det måste finnas ett visst samband mellan villkoret och det syfte som villkoret ska uppnå. Med utgångspunkt i det syfte som Polismyndigheten har uppgett är således frågan om villkoret typiskt sett leder till att förbättra möjligheten att ingripa mot brott och ordningsstörningar. AIK har invänt att villkoret är verkningslöst och att villkor om publikreducering upprepade gånger visat sig verkningslösa i syfte att komma till rätta med ordningsproblem på grund av användandet av

pyroteknik. Förvaltningsrätten noterar i det här avseendet att Polismyndigheten begränsat antalet åskådare på norra ståplatsläktaren till 3 000 personer inför matchen den 5 oktober 2019 och att antalet åskådare uppgick till 1 840 personer. Trots att antalet åskådare understeg det högsta antal som fick vistas på den aktuella läktaren har AIK enligt vad som framkommit i målet alltså inte haft möjlighet att ingripa mot brott och ordningsstörningar.

Förvaltningsrätten anser dock att det finns ett tillräckligt samband mellan villkoret och det syfte som ska uppnås. Det kan nämligen inte krävas att det i efterhand ska kunna konstateras att villkoret också fick den avsedda effekten. Med utgångspunkt i de beviskrav som gäller i allmänna förvaltningsdomstolar bör det i det här fallet vara tillräckligt att Polismyndigheten gör sannolikt att villkoret kommer att förbättra möjligheten att ingripa mot brott och ordningsstörningar. Förvaltningsrätten anser vidare att villkoret är rimligt med utgångspunkt i de omfattande ordningsstörningar som förekommit vid matchen den 5 oktober 2019 och de risker som är förknippade med användandet av pyroteknik i publiken. Det framstår också som rimligt att genomföra ytterligare ståplatsreduceringar i syfte att komma till rätta med ordningsstörningar utan att det medför alltför stora ingripanden i AIK:s möjligheter att anordna offentliga tillställningar. Att de brott som i huvudsak begås på läktaren är brott som vanligtvis inte leder till ett strängare straff än böter kan enligt förvaltningsrättens mening inte tillmätas någon betydelse.

AIK har gjort gällande att AIK genom det aktuella villkoret riskerar att drabbas av en intäktsförlust om 75 000 kr. AIK har också gjort gällande att enskilda åskådare drabbas av ståplatsreduceringar, genom att t.ex. årskortsinnehavare inte kan utnyttja sina förbetalda biljetter till vissa matcher. I vilken utsträckning AIK drabbats av intäktsförluster tidigare under året på grund av eventuella ståplatsreduceringar framgår inte av utredningen. Det framgår inte heller i vilken omfattning enskilda supportrar påverkats. Mot bakgrund av de omfattande ordningsstörningar som före-

kommit under matchen den 5 oktober 2019 och de risker som är förknippade med användandet av pyroteknik i publiken samt vad som framkommit om AIK:s intäktsförluster och hur supportrar påverkats anser förvaltningsrätten att det allmännas intresse av att anordnaren ska kunna ingripa mot brott och ordningsstörningar väger tyngre än AIK:s och enskilda supportrars ekonomiska intressen i det här fallet.

En fråga som uppkommer är om själva omfattningen av ståplatsreduceringen är proportionerlig. I målet har AIK fört fram att Polismyndigheten inför den första matchen som AIK anordnade i Allsvenskan 2019 beslutade att antalet åskådare på norra ståplatsläktaren inte fick överstiga 4 500 personer. AIK anser sig kunna ta emot 5 500 åskådare på aktuell läktare. Därefter har villkor om ståplatsreducering meddelats inför en match den 25 september 2019 där antalet åskådare på norra ståplatsläktaren reducerades från 3 500 till 3 000 personer. Något närmare underlag om vad som legat till grund för dessa ståplatsreducerande villkor har inte förts fram i målet. Dessa villkor är inte heller föremål för förvaltningsrättens prövning. Mot bakgrund av vad som framkommit om de omfattande ordningsstörningar som förekommit vid matchen den 5 oktober 2019 framstår en ytterligare reduktion om 500 åskådare inte som opåkallad. Det har vidare inte framkommit att villkoret om ståplatsreducering inför matchen den 2 november 2019 skulle ha meddelats av slentrian. Tvärtom visar utredningen att det meddelats på grund av att det inte varit säkert att vistas på den aktuella läktaren under matchen den 5 oktober 2019. Det har slutligen inte framkommit att Polismyndigheten kunnat uppnå det aktuella syftet genom att meddela mindre ingripande villkor.

Mot bakgrund av det anförda och vad som i övrigt kommit fram i målet anser förvaltningsrätten att villkoret om ståplatsreducering uppfyller kravet på proportionalitet i den mening som avses i 2 kap. 16 § ordningslagen.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis anser förvaltningsrätten att villkoret om ståplatsreducering uppfyller kraven på tydlighet och proportionalitet i den mening som avses i 2 kap. 16 § ordningslagen. Överklagandet ska därför avslås.

**HUR MAN ÖVERKLAGAR**

Detta avgörande kan överklagas. Information om hur man överklagar finns i bilaga 1 (FR-03).

Marcus Edelgård

Rådman

Förvaltningsrättsfiskalen Mårten Garnau har föredragit målet.



## Hur man överklagar

FR-03

Vill du att beslutet ska ändras i någon del kan du överklaga. Här får du veta hur det går till.

### Överklaga skriftligt inom 3 veckor

Tiden räknas oftast från den dag som du fick del av det skriftliga beslutet. I vissa fall räknas tiden i stället från beslutets datum. Det gäller om beslutet avkunnades vid en muntlig förhandling, eller om rätten vid förhandlingen gav besked om datum för beslutet.

För part som företräder det allmänna (till exempel myndigheter) räknas tiden alltid från beslutets datum.

Observera att överklagandet måste ha kommit in till domstolen när tiden går ut.

#### Vilken dag går tiden ut?

Sista dagen för överklagande är samma veckodag som tiden börjar räknas. Om du exempelvis fick del av beslutet måndagen den 2 mars går tiden ut måndagen den 23 mars.

Om sista dagen infaller på en lördag, söndag eller helgdag, midsommarafton, julafton eller nyårs-afton, räcker det att överklagandet kommer in nästa vardag.

### Så här gör du

1. Skriv förvaltningsrättens namn och målnummer.
2. Förklara varför du tycker att beslutet ska ändras. Tala om vilken ändring du vill ha och varför du tycker att kammarrätten ska

ta upp ditt överklagande (läs mer om prövningstillstånd längre ner).

3. Tala om vilka bevis du vill hänvisa till. Förklara vad du vill visa med varje bevis. Skicka med skriftliga bevis som inte redan finns i målet.
4. Lämna namn och personnummer eller organisationsnummer.  
Lämna aktuella och fullständiga uppgifter om var domstolen kan nå dig: postadresser, e-postadresser och telefonnummer.  
Om du har ett ombud, lämna också ombudets kontaktuppgifter.
5. Skicka eller lämna in överklagandet till förvaltningsrätten. Du hittar adressen i beslutet.

### Vad händer sedan?

Förvaltningsrätten kontrollerar att överklagandet kommit in i rätt tid. Har det kommit in för sent avvisar domstolen överklagandet. Det innebär att beslutet gäller.

Om överklagandet kommit in i tid, skickar förvaltningsrätten överklagandet och alla handlingar i målet vidare till kammarrätten.

Har du tidigare fått brev genom förenklad delgivning kan även kammarrätten skicka brev på detta sätt.

## Prövningstillstånd i kammarrätten

När överklagandet kommer in till kammarrätten tar domstolen först ställning till om målet ska tas upp till prövning.

Kammarrätten ger prövningstillstånd i fyra olika fall.

- Domstolen bedömer att det finns anledning att tvivla på att förvaltningsrätten dömt rätt.
- Domstolen anser att det inte går att bedöma om förvaltningsrätten dömt rätt utan att ta upp målet.
- Domstolen behöver ta upp målet för att ge andra domstolar vägledning i rättstillämpningen.
- Domstolen bedömer att det finns synnerliga skäl att ta upp målet av någon annan anledning.

Om du *inte* får prövningstillstånd gäller det överklagade beslutet. Därför är det viktigt att i överklagandet ta med allt du vill föra fram.

### Vill du veta mer?

Ta kontakt med förvaltningsrätten om du har frågor. Adress och telefonnummer hittar du på första sidan i beslutet.

Mer information finns på [www.domstol.se](http://www.domstol.se).