

Ds 2013:24

Ersättning för polisbevakning



REGERINGSKANSLIET

Justitiedepartementet

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss – hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)

– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/>

Tryckt av Elanders Sverige AB
Stockholm 2013

ISBN 978-91-38-23934-6
ISSN 0284-6012

Förord

Genom beslut den 14 december 2012 uppdrog Regeringskansliet åt f.d. justitierådet Bo Svensson att utreda hur ersättningsskyldigheten för polismyndighetens kostnader för ordningshållning vid offentliga tillställningar och allmänna sammankomster bör utformas för att begränsa kostnadsansvaret för dem som idag är betalningsskyldiga (Ju 2012:O). Den 18 december 2012 anställdes hovrättsassessorn Petter Anefur för att arbeta som sekreterare inom ramen för uppdraget.

Med denna promemoria är uppdraget slutfört.

Stockholm i april 2013

Bo Svensson

Petter Anefur

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Författningsförslag	21
1.1 Förslag till lag om ändring i ordningslagen (1993:1617).....	21
2 Utredningens uppdrag och arbete	23
2.1 Utredningens uppdrag.....	23
2.2 Utredningens arbete	27
3 Gällande rätt	29
3.1 1868 års ordningsstadga.....	29
3.2 Allmänna ordningsstadgan och lagen om allmänna sammankomster	29
3.2.1 Inledning	29
3.2.2 Anordnarens kostnadsansvar för polisbevak- ning enligt 17 § allmänna ordningsstadgan	30
3.2.3 Ändringen av 17 § allmänna ordningsstadgan	33
3.3 Ordningslagen.....	37
3.3.1 Inledning	37
3.3.2 Allmänt om 2 kap. ordningslagen.....	38

3.3.3	Särskilt om 2 kap. 26 § ordningslagen	41
4	Utländsk rätt.....	53
4.1	Inledning.....	53
4.2	Danmark	53
4.3	Finland	54
4.4	Norge	54
4.5	Tyskland	55
4.6	Storbritannien.....	57
5	Kostnader för polisbevakning	59
5.1	Om Riksidrottsförbundet	59
5.2	Idrottsaktiebolag.....	60
5.2.1	Regelverket för idrottsaktiebolag	60
5.2.2	Idrottsaktiebolag i Sverige.....	61
5.2.3	Idrottsaktiebolagens ersättningskyldighet för polisbevakning.....	62
5.3	Festivaler.....	64
5.4	Kostnader för polisbevakning under åren 2011 och 2012	65
5.4.1	Underlaget.....	65
5.4.2	Tabellernas utformning	65
5.4.3	Tabellerna är inte helt rättvisande.....	67
5.4.4	Den totala kostnaden för polisbevakning	68
5.4.5	Idrottsaktiebolagens kostnader för polisbevakning	69
5.4.6	Kostnader för polisbevakning, exklusive idrottsaktiebolagens kostnader	71

6	Mindre våld för pengarna	73
6.1	Förslaget	73
6.2	Remissyttrandena.....	74
6.2.1	Remissyttranden som inte redovisas närmare.....	74
6.2.2	Remissyttranden som redovisas närmare.....	74
7	Överväganden	79
7.1	Inledning.....	79
7.2	Ordninglagen och 1982 års förordning är grundlagsenliga	84
7.3	Samtliga poliskostnader ska ligga till grund för beräkningen	87
7.4	Inget hindrar att ett idrottsaktiebolag återlämnar rätten att delta i tävlingsverksamhet till sin moderförening	88
7.5	Begreppet ”vinstsyfte”	92
7.5.1	Örgryte Fotboll AB.....	92
7.5.2	Kulturkalaset år 2010 i Göteborg	94
7.5.3	Är domstolarnas tolkning av begreppet vinstsyfte lämplig eller behöver ordninglagen ändras?	96
7.6	Begreppet ”vid tillställningen”	99
7.7	Kostnaderna	102
7.7.1	Anordnaren ska ha kvar en ersättnings-skyldighet.....	102
7.7.2	Enligt mitt huvudförslag bör ersättnings-skyldigheten inte reduceras genom ett grundavdrag eller ett takbelopp	105

7.7.3 Ersättningsskyldigheten bör reduceras till hälften av kostnaderna.....	107
7.8 Övergångsbestämmelser.....	111
8 Alternativa lösningar	113
8.1 Ordningsslagen behandlar inte alla lika.....	113
8.2 Alternativ 1	116
8.3 Alternativ 2	118
9 Ekonomiska konsekvenser	121
10 Författningskommentar	123
10.1 Förslaget till lag om ändring i ordningsslagen (1993:1617).....	123
Bilaga JO-beslut dnr 144-2012.....	125

Sammanfattning

Idag gäller att den som i vinstsyfte anordnar en offentlig tillställning, t.ex. en fotbollsmatch i Allsvenskan, eller en allmän sammankomst, t.ex. en pop- eller rockkonsert, i många fall ska ersätta polismyndighetens kostnader för att hålla ordning vid tillställningen eller sammankomsten. Jag föreslår att ersättningsbeloppet halveras i dessa fall. Förslaget lämnas mot följande bakgrund.

Ersättningsskyldigheten för polisbevakningskostnader ger problem

Sedan gammalt gäller att den som i vinstsyfte anordnar en offentlig tillställning, t.ex. en tävling eller uppvisning i sport, idrott eller flygning, en danstillställning, ett tivolinöje, ett festtåg, en marknad eller en mäsas, är skyldig att ersätta staten för den polisbevakning av evenemanget som sker för att upprätthålla ordningen. Detsamma gäller den som i vinstsyfte anordnar en allmän sammankomst, t.ex. en pop- eller rockkonsert, om det finns särskilda skäl för att ålägga anordnaren en sådan ersättningsskyldighet. Enligt inkomstskattelagen är de allmännyttiga ideella föreningarna befriade från att betala skatt och behöver i linje med detta inte heller ersätta statens kostnader för polisbevakning av tillställningar och sammankomster som de anordnar.

År 1999 beslutade Riksidrottsförbundet att tillåta att en allmännyttig ideell idrottsförening upplåter sin rätt till att delta i tävlingsverksamhet i form av t.ex. seriespel till ett aktiebolag som

uppfyller vissa villkor (idrottsaktiebolag). Möjligheten utnyttjas för närvarande av 22 föreningar i framför allt Stockholmsområdet. Idag finns inom fotbollen idrottsaktiebolagen AIK Fotboll AB, Djurgårdens Elitfotboll AB, Hammarby Fotboll AB och Örebro SK Elitfotboll AB. AIK och Djurgården spelar i Allsvenskan, medan Örebro och Hammarby spelar i den näst högsta serien, Superettan. Inom ishockeyn finns idrottsaktiebolagen AIK Ishockey AB, Djurgården Hockey AB, Leksands IF Ishockey AB, Malmö Redhawks Ishockey AB och Växjö Lakers Idrott AB. AIK och Växjö spelar i Elitserien, medan Djurgården, Leksand och Malmö spelar i den näst högsta serien, Allsvenskan.

Nästan hälften av idrottsaktiebolagen ägnar sig åt speedway. Det är värt att notera att av resterande tolv idrottsaktiebolag finns åtta stycken – två tredjedelar – i Stockholmsområdet.

Under de första drygt tio åren efter Riksidrottsförbundets beslut behövde idrottsaktiebolagen inte betala något alls för polisbevakning av sina matcher. Efter påpekande av Riksrevisionen meddelade Rikspolisstyrelsen den 29 april 2011 föreskrifter som de facto innebär att polismyndigheterna skulle fakturera idrottsaktiebolagen för bevakningskostnader. Den 17 oktober 2011 fattade Polismyndigheten i Stockholms län ett beslut om att idrottsaktiebolagen fr.o.m. den 14 november 2011 skulle faktureras för bevakningskostnader men övergångsvis – till utgången av juni 2012 – endast med 25 procent av de faktiska kostnaderna. Fr.o.m. den 1 juli 2012 gäller att bolagen ska betala 100 procent av kostnaderna. Kostnaderna beräknas enligt en regeringsförordning från år 1982 och omfattar alla polisens kostnader för ordningshållningen, såväl fasta som rörliga. Idag kostar en polisbevakningstimme 920 kr.

De nya kraven på ersättning för polisbevakningskostnader slog hårt mot idrottsaktiebolagens ekonomi som redan innan var i dåligt skick. Inför ett ishockeyderby den 26 januari 2012 i Stockholm mellan AIK och Djurgården beräknades 324 poliser, tolv hästar och sex hundar krävas för att upprätthålla ordningen och säkerheten. Efter matchen har polisen funnit att kostnaden

för polisinsatsen var närmare 800 000 kr. AIK Fotboll AB redovisade en förlust för år 2012 på 5 mkr och en ansamlad förlust på 8,2 mkr. Bland kostnaderna under året upptogs polisbevakning av matcher med 5,2 mkr.

Mot denna bakgrund föreslog Björn Eriksson, inom ramen för sitt uppdrag som nationell samordnare för att motverka brottslighet i samband med idrottsarrangemang, i ett delbetänkande år 2012 att idrottsaktiebolagen skulle jämföras med de allmännyttiga ideella föreningarna och helt befrias från ersättningsskyldighet för polisbevakningskostnader. Under remissbehandlingen framfördes kritik av att idrottsaktiebolagen skulle särbehandlas jämfört med andra anordnare av allmänna sammankomster och offentliga tillställningar som inte omfattades av förslaget utan skulle ha kvar sin fulla ersättningsskyldighet. Under intryck av remisskritiken beslöt regeringen att inte arbeta vidare med Björn Erikssons förslag och uppdrog åt mig att pröva andra lösningar för att begränsa ersättningsskyldigheten för dem som idag faktureras för polisbevakningskostnader.

Jag delar Björn Erikssons uppfattning att om den nuvarande regleringen av ersättningsskyldigheten för polisbevakningskostnader består, så får den svåra konsekvenser för idrottsaktiebolagen. Det kan inte uteslutas att de ökade polisbevakningskostnaderna särskilt för Stockholmsklubbarna kan bli halmstrået som knäcker kamelens rygg. I sammanhanget kan erinras om att Hammarby Hockey försattes i konkurs år 2008 och försvann från de två högsta divisionerna. Det finns en risk att Stockholmsområdet inom några år står helt utan fotbolls- och ishockeylag i Allsvenskan och Elitserien.

Idrottsaktiebolagen är först och främst ett Stockholmsproblem. Men de övriga idrottsaktiebolagen runt om i landet påverkas också av polisens nya betalningsrutin, som skärpt konkurrensen mellan bolagen och de allmännyttiga ideella elitidrottsföreningarna till bolagens nackdel.

De som anordnar allmänna sammankomster, t.ex. konserter och festivaler, är många gånger aktiebolag som sedan länge betalar 100 procent av polisens bevakningskostnader. De har

därför inte påverkats av polismyndigheternas nya faktureringsrutin men klagar allmänt över att taxan i 1982 års förordning har höjts flera gånger under senare tid och att polisinsatserna blivit mer omfattande. Kostnaderna för polisbevakning upplevs därför nu som mycket betungande. Det har hänt att arrangören har tvingats ställa in en festival som skulle ha blivit förlustbringande på grund av polisbevakningskostnaderna.

I mars 2013 tillkännagav anordnaren av Hultsfredsfestivalen att tillställningen flyttas till Sigtuna. Det är enligt tidningen Dagens Nyheter ett uttryck för att Festival-Sverige har förändrats.

Vad vi ser är en centralisering och en professionalisering. De leriga ängarna är utbytta mot stadsmiljöer som Göteborgs Way Out West, eller Borlänges Peace & Love där de största scenerna ligger ett stenkast från bekvämligheter som hotell, restauranger och H&M. Eldsjälsarrangörerna byts ut mot stora bokningsbolag och festivalkedjor med stor omsättning. FKP Scorpio, som köpte Hultsfredsfestivalen efter konkurshotet 2010, driver sjutton stora festivaler i hela Europa, däribland Getaway i Gävle och nystartade Bråvalla i Norrköping.

Den sedan den 1 juli 2012 tillämpade ordningen för uttag av ersättning för polisens kostnader för ordningshållning påverkar alltså delar av idrotts- och kulturlivet negativt.

Den rättsliga regleringen är juridiskt oklanderlig

Polisens nya rutiner har chockat idrottsaktiebolagen och utlöst en skur av motåtgärder. Stockholmsklubbarna har överklagat i princip samtliga ålägganden att betala polisbevakningskostnader. Andra idrottsaktiebolag runt om i landet, bl.a. Örgryte Fotboll AB, har också begärt domstolsprövning av beslut av polismyndigheten om bevakningskostnader. AIK Fotboll AB har nyligen vänt sig till EU-kommissionen och klagat över att ordningslagen innebär att de allmännyttiga ideella föreningarna

får en otillbörlig fördel i konkurrenshänseende i förhållande till idrottsaktiebolagen.

En del av dessa mål har hunnit avgöras, vilket haft det goda med sig att rättsläget klarnat högst betydligt. Det kan idag inte råda någon tvekan om att ordningslagen ålägger anordnaren att ersätta staten samtliga kostnader för polisbevakning och inte bara de direkta kostnaderna. Det har vidare klargjorts att bemyndigandet i ordningslagen för regeringen att meddela föreskrifter om hur kostnaderna ska beräknas inte strider mot grundlagen eftersom ersättningen statsrättsligt är en avgift och inte en skatt. Det är också ställt bortom rimligt tvivel att bestämmelserna i 1982 års förordning om hur poliskostnaderna ska beräknas står i överensstämmelse med ordningslagen och grundlagen. Den rättsliga regleringen är alltså juridiskt oklanderlig.

Begreppet ”vinstsyfte”

Det är också klarlagt att idrottsaktiebolagen i de två högsta serierna bedriver sin verksamhet i vinstsyfte genom ett kammar-rättsuttalande om att ”(n)är det gäller elitfotbollsverksamhet, till vilken seriespel i Superettan räknas, gäller att matcharrangemangen i sig innefattar ekonomiska aktiviteter av en sådan omfattning att matcherna ska anses anordnade i vinstsyfte”. Högsta förvaltningsdomstolen har dessutom i fråga om en stadsfest i Göteborg uttalat att ”(d)et övergripande syftet med att anordna Kulturkalaset måste enligt Högsta förvaltningsdomstolens bedömning anses vara att skapa ett mervärde för kommunen och regionen i ekonomiska termer. Kulturkalaset 2010 får därför anses ha anordnats i vinstsyfte i den mening som avses i 2 kap. 26 § ordningslagen”. Med detta har förvaltningsdomstolarna klarlagt att stora, ekonomiskt betydelsefulla verksamheter omfattas av ersättningsskyldighet för polisbevakning.

Inget hindrar att idrottsaktiebolag återlämnar rätten att delta i tävlingsverksamhet till sin moderförening

Enligt uppgift från Riksidrottsförbundet möter det inte något större hinder i förbundets stadgar mot att ett idrottsaktiebolag lämnar tillbaka sin rätt till seriespel till moderföreningen som därefter kan anordna matcher med polisbevakning utan att behöva betala bevakningskostnaderna. Valet är alltså fritt.

I en dom mot Örgryte Fotboll AB år 2011 anförde Kammarrätten i Göteborg bl.a. följande.

Det kan i och för sig ifrågasättas om det finns sakliga skäl för att kräva ersättning för ett arrangemang som anordnas av ett bolag som ägs av en ideell förening när någon ersättningskyldighet inte skulle bli aktuell om föreningen själv arrangerade matchen. Detta är emellertid en konsekvens av hur lagstiftningen utformats och om ersättningskyldigheten helt efterges skulle det innebära att lagstiftningen i detta avseende helt sattes ur spel. ÖIS har dessutom själv valt att bedriva elitfotbollsverksamheten i ett aktiebolag, med de fördelar och nackdelar som detta kan innebära i olika avseenden.

Kort sagt: Föreningen får skylla sig själv!

Ersättningskyldigheten bör reduceras

Även om den nuvarande ordningen är i sin ordning rent juridiskt och idrottsaktiebolagen kan välja om de vill driva tävlingsverksamheten i aktiebolagets form eller återgå till att driva den i en ideell förening, kvarstår det faktum att idrottsaktiebolagen har svårt att orka med de stora polisbevakningskostnaderna. Ersättningskyldigheten bör därför reduceras.

Begreppet ”vinstsyfte” bör behållas

Det finns inte skäl att ifrågasätta att domstolarnas tolkning av begreppet vinstsyfte i 2 kap. 26 § första stycket ordningslagen är

korrekt och att lagrummet har den innebörd som kammarrätten har funnit i domen mot Örgryte Fotboll AB och Högsta förvaltningsdomstolen i domen om Kulturkalaset. Om man vill ha en ändring till stånd måste paragrafen ändras. Jag har emellertid inte funnit skäl att byta ut ordet "vinstsyfte" när det gäller elitfotbollsverksamhet, eftersom jag håller med kammarrätten om att matcharrangemangen i sig innefattar ekonomiska aktiviteter av en sådan omfattning att matcherna ska anses anordnade i vinstsyfte. När det gäller stadsfesterna har Högsta förvaltningsdomstolens dom meddelats så sent som den 15 mars 2013 och jag har inte hunnit analysera konsekvenserna av att en stadsfest ska anses vara anordnad i vinstsyfte, om anordnaren med evenemanget vill skapa ett mervärde för kommunen och regionen i ekonomiska termer. Om det anses vara önskvärt att lätta på ersättningsskyldigheten för polisbevakning av stadsfester kan det ske exempelvis genom ett uttryckligt undantag för sådana offentliga tillställningar som anordnas på offentlig plats och till vilka allmänheten har tillträde utan att behöva betala entré- eller deltagaravgift. Den frågan får emellertid prövas i ett annat sammanhang.

Orden "vid tillställningen" bör behållas

Under utredningen har framförts att begränsningen av anordnarens ersättningsskyldighet till polisbevakningsåtgärder som vidtagits "vid tillställningen" är alltför vag. Önskemål har framförts om att ersättningsskyldigheten begränsas till polisbevakning av själva arenan, dvs. området innanför vändkorsen.

Det är emellertid sällsynt med våld på läktarna inne i arenan. De ordningsstörningar som förekommer där utgörs framför allt av bengaliska eldar och skadegörelse. Våldet förekommer i högre utsträckning i köerna utanför arenan när publiken är på väg från busshållplatsen eller tunnelbane- eller järnvägsstationen till arenan eller ska passera ut eller in genom vändkorsen. Jag anser mig därför inte kunna föreslå att ersättningsskyldigheten begrän-

sas till polisbevakning av själva arenan, dvs. området innanför vändkorsen. Jag föreslår att orden ”vid tillställningen” ska behållas oförändrade.

Ersättningskyldigheten bör sättas ned till hälften

Allmänt sett framstår det som rimligt att den som i syfte att tjäna pengar åt sig själv anordnar en sammankomst eller en tillställning som föranleder särskilda ordningsproblem får svara för kostnaderna för dessa. Ersättningskyldigheten kan också sporra anordnaren till förebyggande åtgärder som reducerar behovet av polisbevakning helt eller delvis. Jag föreslår därför att ersättningskyldigheten ska finnas kvar men i begränsad omfattning jämfört med idag.

Idrottsaktiebolagen menar att de allmännyttiga ideella föreningarnas ersättningsprivilegium ger föreningarna otillbörliga fördelar i konkurrenshänseende gentemot idrottsaktiebolagen. Idrottsaktiebolagen accepterar inte detta och strider för att få en ändring till stånd genom att bl.a. överklaga polismyndigheternas beslut att fakturera idrottsaktiebolagen för polisbevakningskostnader. Bara i Stockholm finns det idag över 60 sådana ärenden som väntar på att avgöras av förvaltningsdomstolarna. Idrottsaktiebolaget AIK Fotboll AB har dessutom i februari 2013 vänt sig till EU-kommission och begärt prövning av huruvida 2 kap. 26 § andra stycket ordningslagen bryter mot Artikel 107 i Fördraget om Europeiska Unionens funktionssätt (EUF-fördraget) som förbjuder konkurrenspåverkande statligt stöd till kommersiell verksamhet.

Min ambition är att reglera ersättningskyldigheten för polismyndighetens kostnader för ordningshållning vid offentliga tillställningar och allmänna sammankomster på ett sätt som vinner en bred acceptans bland de betalningsskyldiga. Det finns en risk med att lägga fram ett förslag som minskar skillnaderna mellan de allmännyttiga ideella föreningarna på ena sidan och övriga arrangörer på den andra, om den kvarstående skillnaden fortfarande

är så stor att de betalningsskyldiga arrangörerna inte accepterar den. Ett exempel kan belysa det sagda. Polismyndigheterna fakturerar idag de betalningsskyldiga arrangörerna med 920 kr för varje påbörjad polisbevakningstimme. Ett derby i Stockholm kan kräva mer än 300 poliser och det finns exempel på att arrangörens kostnad för polisbevakning av en enda match har varit närmare 1 mkr. Om ersättningsskyldigheten reduceras till 50 procent av poliskostnaderna sjunker arrangörens betalningsskyldighet för nämnda match till ungefär 500 000 kr. Men detta är fortfarande ett betydande belopp såväl i absoluta tal som i förhållande till idrottsaktiebolagens omsättning och vinst.

Det talar för att ersättningsskyldigheten bör sättas ned med mer än 50 procent av kostnaderna för polisbevakningen. Det blir emellertid problem om ersättningsskyldigheten begränsas så kraftigt att det blir billigare för arrangören med polisbevakning än om arrangören själv anlitar ordningsvakter för att upprätthålla ordningen vid tillställningen eller sammankomsten. Det är upplyst att timkostnaden för en ordningsvakt uppgår till mellan 250 kr (Norrbotten) och 400 kr (Stockholm) plus mervärdesskatt. Om anordnaren åläggs att ersätta hälften av polisbevakningskostnaderna skulle det innebära 460 kr per påbörjad polis-timme. Det motsvarar i Stockholmsområdet ungefär kostnaderna för en anställd ordningsvakt samtidigt som det täcker polisens direkta kostnader för övervakningen.

På grund av det anförda föreslår jag att 2 kap. 26 § första stycket ordningslagen ändras så att anordnaren åläggs att ersätta staten för polisens kostnader för att upprätthålla ordningen vid offentliga tillställningar och allmänna sammankomster med halva beloppet beräknat enligt 1982 års förordning i dess nuvarande lydelse. Det kan lämpligen ske genom att orden "hälften av" infogas omedelbart före "polismyndighetens kostnader för att hålla ordning vid tillställningen" i första stycket i 2 kap. 26 § ordningslagen.

Detta är alltså huvudförslaget: Ersättningsskyldigheten sätts ned till hälften och de allmännyttiga ideella föreningarnas ersättningsprivilegium kvarstår oförändrat.

Ikraftträdande m.m.

Under utredningen har framförts att maj är den månad under vilken en helt övervägande del av årets festivaler äger rum. Det är enligt arrangörerna ytterst angeläget att lagen träder i kraft senast den 1 maj 2014. Därför föreslår jag att lagen ska träda i kraft detta datum.

Under utredningen har vidare framförts önskemål om att lagen ska ges retroaktiv verkan så att de nya bestämmelserna kommer att gälla också för de beslut om ersättningskyldighet som har meddelats från och med den 14 november 2011 eller den 1 juli 2012, dvs. den dag då Polismyndigheten i Stockholms län började fakturera 25 procent respektive 100 procent av kostnaderna för polisbevakning. Som nämnts har Stockholmsklubbarna överklagat i stort sett samtliga beslut om kostnadsansvar för polisbevakning och målen ligger nu i förvaltningsdomstolarna och väntar på att bli avgjorda.

Det är inte vanligt med retroaktiv lagstiftning som innebär att avgiftsskyldiga generellt befrias från beslutade avgifter. En sådan lagstiftning skapar svårigheter, särskilt om besluten har vunnit laga kraft och avgifterna har betalats, något som kan ha skett utanför Stockholmsområdet. Några andra skäl än att Stockholmsklubbarna inte har råd att betala avgifterna har inte anförts.

På grund av det anförda finner jag inte skäl att föreslå att lagen ska ges retroaktiv verkan.

Alternativt förslag: De allmännyttiga ideella föreningarnas ersättningsprivilegium avskaffas

Det kan i den fortsatta beredningen av lagstiftningsärendet visa sig att värdet av rättvisa, likabehandling och konkurrensneutralitet väger så tungt att de allmännyttiga ideella föreningarnas nuvarande rätt till gratis polisbevakning måste ersättas med stöd i annan form. Med tanke på den eventualiteten har jag funnit det lämpligt att visa hur en likabehandling av de allmännyttiga ideella

föreningarna och övriga anordnare av offentliga tillställningar och allmänna sammankomster rent lagtekniskt kan åstadkommas.

I enlighet härmed har jag tagit fram två alternativ enligt vilka samtliga anordnare av offentliga tillställningar och allmänna sammankomster jämställs genom att bestämmelsen i 2 kap. 26 § andra stycket ordningslagen om att ersättningsskyldigheten för polisbevakningskostnader inte gäller de allmännyttiga ideella föreningarna upphävs. Samtliga anordnare kommer därmed att följa samma regler när det gäller att ersätta staten för polisens ordningshållning vid kommersiella tillställningar och sammankomster. Det innebär att föreningarna får nya kostnader som begränsar deras möjligheter att uppfylla sina allmännyttiga ändamål. Det talar för att ersättningsskyldigheten ska sättas ned med mer än de 50 procent som huvudförslaget innebär.

Alternativ 1: Små evenemang undantas från ersättningsskyldighet

Merparten av de 20 000 allmännyttiga ideella föreningar som med detta förslag åläggs ersättningsskyldighet för polisbevakningskostnader kommer i praktiken inte att märka någon skillnad mot tidigare, eftersom de inte anordnar några evenemang som kräver polisbevakning. Det är främst de föreningar som deltar i seriespel i de två högsta serierna i fotboll och ishockey samt en del arrangörer av festivaler och liknande som påverkas av nyordningen. Det är alltså osäkert hur många föreningar som kommer att faktureras för polisbevakningskostnader. För att bespara polismyndigheterna arbete med att fakturera mindre belopp föreslår jag att offentliga tillställningar och allmänna sammankomster som inte förorsakat högre polisbevakningskostnader än som motsvarar ett prisbasbelopp enligt socialförsäkringsbalken generellt undantas från ersättningsskyldighet. Prisbasbeloppet för år 2013 är 44 500 kr, vilket motsvarar 48 polisbevakningstimmar, som kan användas exempelvis för att bevaka ett evenemang som pågår under fyra timmar med tolv

poliser utan bil, hund eller annan ersättningsgill utrustning. De som anordnar evenemang som förorsakar högre polisbevakningskostnader än ett basbelopp blir skyldiga att ersätta staten enligt huvudregeln, dvs. med 50 procent av de totala, faktiska kostnaderna. Det innebär att timkostnaden för bevakning med polis respektive anställda ordningsvakter blir ungefär lika eller omkring 450 kr.

Lagtekniskt genomförs förslaget genom att 2 kap. 26 § första och andra styckena ordningslagen ges följande lydelse.

Den som i vinstsyfte anordnar en offentlig tillställning ska ersätta hälften av polismyndighetens kostnader för att hålla ordning vid tillställningen. Om det finns särskilda skäl får också den som i vinstsyfte anordnar en allmän sammankomst åläggas en motsvarande ersättningsskyldighet.

Ersättningsskyldigheten gäller inte sådana offentliga tillställningar och allmänna sammankomster

- a) för vilka det högsta belopp som har bestämts enligt 11 § inte överstiger ett prisbasbelopp enligt socialförsäkringsbalken, eller
- b) som faktiskt inte har förorsakat högre polisbevakningskostnader än som motsvarar ett sådant basbelopp.

Om polisen i sitt beslut om tillstånd till tillställningen fastställer ett takbelopp på högst ett prisbasbelopp, kan anordnaren räkna med att han eller hon kommer att gå helt fri från ersättningsskyldighet till staten för polisbevakningskostnader. Om takbeloppet är högre, men de faktiska kostnaderna för polisbevakningen av någon orsak har blivit lägre än beräknat och stannat vid ett belopp på idag högst 44 500 kr, går anordnaren också fri från ersättningsskyldighet och polismyndigheten behöver inte fakturera honom eller henne.

Det är värt att notera att ”stupstocken” vid ett prisbasbelopp kommer att sporra arrangörer som räknar med polisbevakningskostnader i denna storleksordning att vidta egna åtgärder för att bringa ned poliskostnaderna under den kritiska gränsen för full ersättningsbefrielse.

Alternativ 2: Alla anordnare tillgodoräknas ett basbelopp

Ett alternativ till att på detta sätt helt undanta små evenemang och låta anordnarna av alla övriga evenemang betala hälften av polisbevakningskostnaderna är att låta alla anordnare dra av ett prisbasbelopp från de faktiska bevakningskostnaderna och där-
efter ålägga dem som har överskjutande bevakningskostnader att betala 75 procent av återstoden. Kostnaden för bevakning med polis respektive anställda ordningsvakter blir då ungefär den-
samma för anordnaren.

Lagtekniskt genomförs förslaget genom att första stycket i 2 kap. 26 § ordningslagen ges följande lydelse.

Den som i vinstsyfte anordnar en offentlig tillställning ska ersätta tre fjärdedelar av vad som återstår av polismyndighetens kostnader för att hålla ordning vid tillställningen sedan polismyndigheten dragit av ett prisbasbelopp enligt socialförsäkringsbalken. Om det finns särskilda skäl får också den som i vinstsyfte anordnar en allmän sammankomst åläggas en motsvarande ersättningskyldighet.

Att ha ett grundavdrag för alla ersättningspliktiga evenemang, från de minsta till de största, och sedan låta alla anordnare betala en lika stor andel av de återstående kostnaderna (alternativ 2) är naturligtvis mest rättvist. Men det kräver mer administration än alternativet med ett generellt undantag för de små evenemangen (alternativ 1). Det sistnämnda alternativet kan dessutom antas vara mera verkkningsfullt när det gäller att få anordnare med polisbevakningskostnader runt ett prisbelopp att vidta egna åtgärder för sänka kostnaderna för polisbevakning.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i ordningslagen (1993:1617)

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 26 § ordningslagen (1993:1617) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap. 26 §¹

Den som i vinstsyfte anordnar en offentlig tillställning *skall* ersätta polismyndighetens kostnader för att hålla ordning vid tillställningen. Om det finns särskilda skäl får också den som i vinstsyfte anordnar en allmän sammankomst åläggas en motsvarande ersättnings-skyldighet.

Den som i vinstsyfte anordnar en offentlig tillställning *ska* ersätta *hälften av* polismyndighetens kostnader för att hålla ordning vid tillställningen. Om det finns särskilda skäl får också den som i vinstsyfte anordnar en allmän sammankomst åläggas en motsvarande ersättningsskyldighet.

Ersättningsskyldigheten gäller inte sådana ideella föreningar som anges i 7 kap. 7 § första stycket inkomstskattelagen (1999:1229).

¹ Senaste lydelse 1999:1282.

Ersättningsskyldigheten enligt första stycket får sättas ned eller efterges, om det finns särskilda skäl.

Polismyndigheten beslutar om ersättningsskyldighet. Därvid får det högsta belopp som har bestämts enligt 11 § inte överskridas.

Regeringen får meddela föreskrifter om hur polismyndighetens kostnader för ordningshållning skall beräknas.

Polismyndigheten prövar frågor om ersättningsskyldighet. Därvid får det högsta belopp som har bestämts enligt 11 § inte överskridas. Ersättningsskyldigheten får sättas ned helt eller delvis, om det finns särskilda skäl.

Regeringen får meddela föreskrifter om hur polismyndighetens kostnader för ordningshållning ska beräknas.

Denna lag träder i kraft den 1 maj 2014.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Utredningens uppdrag

Regeringskansliet gav mig den 14 december 2012 i uppdrag att utreda hur ersättningsskyldigheten för polismyndighetens kostnader för ordningshållning vid offentliga tillställningar och allmänna sammankomster bör utformas för att begränsa kostnadsansvaret för dem som idag är betalningsskyldiga. Jag fick lämna flera alternativa förslag. Jag fick också ta upp sådana närliggande frågor som har samband med den frågeställning som ska utredas, under förutsättning att uppdraget redovisades i tid. Jag skulle lämna förslag på de författningsändringar som jag bedömde var nödvändiga. I uppdraget ingick att analysera och redovisa vilka ekonomiska konsekvenser förslagen kunde komma att medföra och föreslå hur ökade kostnader eller minskade intäkter för det allmänna skulle finansieras. Jag skulle under utredningsarbetet samråda med berörda myndigheter, i första hand Rikspolisstyrelsen och den nationelle samordnaren för att motverka brottslighet i samband med idrottsarrangemang, Björn Eriksson. Jag skulle under utredningsarbetet vid behov även samråda med organisationer på idrotts- och kulturområdet.

Uppdraget lämnades mot följande bakgrund.

Den som i vinstsyfte anordnar en *offentlig tillställning* ska enligt 2 kap. 26 § ordningslagen (1993:1617) ersätta polismyn-

dighetens kostnader för att hålla ordning vid tillställningen. Med offentliga tillställningar avses bl.a. idrottstävlingar, danstillställningar, marknader och mässor.

Om det finns särskilda skäl får också den som i vinstsyfte anordnar en *allmän sammankomst* åläggas en motsvarande ersättningskyldighet. Med allmänna sammankomster avses bl.a. demonstrationer, föreläsningar, teaterföreställningar och konserter.

Ersättningskyldigheten gäller inte sådana ideella föreningar som anges i 7 kap. 7 § första stycket inkomstskattelagen (1999:1229), dvs. s.k. allmännyttiga ideella föreningar. Ersättningskyldigheten får sättas ned eller efterges, om det finns särskilda skäl.

Riksdagen har bemyndigat regeringen att meddela föreskrifter om hur polismyndighetens kostnader för ordningshållning ska beräknas. Sådana föreskrifter finns i förordningen (1982:789) om ersättning för polisbevakning och för anslutning av larmläggningar till polisen m.m. Ersättningen tillfaller inte polismyndigheten.

Av 2 kap. 16 § ordningslagen framgår att den som anordnar en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning har huvudansvaret för ordning och säkerhet vid sammankomsten eller tillställningen. Anordnaren kan fullgöra sin skyldighet själv eller genom att anlita personal, t.ex. funktionärer eller ordningsvakter. Anordnaren kan också vidta andra åtgärder, t.ex. utforma in- och utgångar på visst sätt, begränsa antalet åskådare eller förlägga sammankomsten eller tillställningen till en tidpunkt eller plats som medför att risken för ordningsstörningar blir mindre. Därutöver har polismyndigheten möjlighet att meddela de villkor som behövs för att upprätthålla ordning och säkerhet vid sammankomsten eller tillställningen. Sådana villkor får även innefatta en skyldighet att anlita personal av olika slag. En förutsättning för att en sammankomst eller en tillställning över huvud taget ska få äga rum är att anordnaren kan fullgöra de skyldigheter i fråga om ordning och säkerhet som ankommer på honom eller henne.

Björn Eriksson har inom ramen för sitt uppdrag som nationell samordnare för att motverka brottslighet i samband med idrottsarrangemang utrett frågan om ersättningsskyldighet för polisens kostnader för ordningshållning. I april 2012 överlämnade han delbetänkandet Mindre våld för pengarna (SOU 2012:23). I betänkandet föreslås att s.k. idrottsaktiebolag ska undantas från skyldigheten att ersätta polisens kostnader för ordningshållning. För att ett aktiebolag ska omfattas av undantaget krävs att det

- deltar i seriespel som anordnas av specialförbund inom Riksidrottsförbundet,
- uppfyller de krav som ställs på ideella föreningar i 7 kap. 8, 9 och 13 §§ inkomstskattelagen (de krav som avses är det s.k. ändamålskravet, verksamhetskravet och öppenhetskravet),
- till mer än 50 procent ägs av en ideell förening i vilken det bedrivs ungdomsverksamhet och att mer än 50 procent av bolagets inkomster delas ut till den ideella föreningen.

Betänkandet har remissbehandlats.

I mina direktiv anfördes följande om behovet av en utredning. Ordningens ersättningsbestämmelser är generellt tillämpliga på offentliga tillställningar som anordnas i vinstsyfte. I betänkandet Mindre våld för pengarna behandlas endast frågan om ersättningsskyldighet för polisens kostnader för ordningshållning i samband med idrottsarrangemang. Förslaget att s.k. idrottsaktiebolag som deltar i seriespel anordnade av specialförbund inom Riksidrottsförbundet ska undantas från ersättningsskyldigheten innebär att en viss organisationsform (s.k. idrottsaktiebolag) och de tillställningar som sådana bolag anordnar särbehandlas.

Flera remissinstanser har ifrågasatt skälen till detta och efterfrågat en analys av hur förslaget förhåller sig till t.ex. anordnare av konserter och festivaler samt bolag inom idrotter som inte deltar i sådant seriespel som anges i förslaget. Som remissinstanserna pekar på finns det komplicerade avgränsningsproblem och andra rättvisasppekter än de som anges i betänkandet. Det har även ifrågasatts om de krav som uppställs i

den föreslagna bestämmelsen verkligen kan tillämpas på aktiebolag. Med hänsyn till de synpunkter som har framförts framstår det inte som lämpligt att arbeta vidare med förslaget.

Det kan konstateras att det i vart fall sedan 1950-talet har ansetts befogat att låta den som anordnar en offentlig tillställning bära de kostnader för ordningshållningen som tillställningen för med sig. I de fall då rent kommersiella intressen utgör syftet med en allmän sammankomst har sedan april 1994 en motsvarande skyldighet kunnat åläggas den som anordnar en sådan sammankomst. Undantaget för vissa ideella föreningar infördes genom en lagändring den 1 januari 1980. Vid bestämmandet av vilka föreningar som skulle befrias från kostnadsansvar ansågs det lämpligt att hänvisa till regleringen i skattelagstiftningen om inskränkt skattskyldiga föreningar. Det innebär att det för befrielse från kostnadsansvar krävs att föreningen är allmännyttig, vilket bl.a. ställer krav på öppen medlemsantagning och att föreningen använder sina inkomster i det ideella arbetet.

Den nuvarande regleringen och ordningen för uttag av ersättning för polisens kostnader för ordningshållning, med undantag enbart för s.k. allmännyttiga ideella föreningar, ter sig välgrundad. Den har dock vissa nackdelar. Ersättningsnivåerna har fastställts utifrån principen om full kostnadstäckning. Det innebär bl.a. att avgiften är 920 kr per påbörjad timme för var och en av de polismän som behövs för bevakning. Vissa företrädare inom idrottsrörelsen och på kulturområdet har påtalat att kostnaderna är betungande och att kostnadsansvaret kan få stora ekonomiska konsekvenser för de idrottsklubbar och festivalarrangörer m.fl. som är ersättningsskyldiga.

Kostnaderna bör givetvis i första hand reduceras genom att minska förekomsten av ordningsstörningar. Ett stort ansvar åvilar härvid anordnaren som också genom att vidta egna åtgärder bör ha möjlighet att påverka kostnadernas storlek. Med hänsyn till att det nuvarande kostnadsansvaret kan komma att påverka delar av idrotts- och kulturlivet negativt finns det dock ändå skäl att överväga på vilket sätt regelverket bör ändras för att begränsa ersättningsskyldigheten för dem som idag är

betalningsskyldiga. Ersättningsskyldigheten bör dock inte begränsas i sådan utsträckning att anordnaren kan komma att sakna incitament att själv vidta åtgärder för att upprätthålla ordning och säkerhet vid offentliga tillställningar eller allmänna sammankomster.

Uppdraget skulle redovisas senast den 30 april 2013.

2.2 Utredningens arbete

Jag påbörjade arbetet i december 2012. Under utredningen har jag träffat och samrått med företrädare för Rikspolisstyrelsen och den nationelle samordnaren för att motverka brottslighet i samband med idrottsarrangemang, Björn Eriksson. Vidare har jag träffat och samrått med företrädare för AIK Ishockey AB, Djurgården Hockey AB, AIK Fotboll AB, Djurgårdens Elitfotboll AB och Hammarby Fotboll AB samt företrädare för organisationen Folkets Hus och Parker. I mötet med organisationen Folkets Hus och Parker deltog Lars Sillrén som arbetar med festivalen Storsjöyran i Östersund. Slutligen har jag också träffat och samrått med företrädare för Riksidrottsförbundet samt Sveriges Kommuner och Landsting.

3 Gällande rätt

3.1 1868 års ordningsstadga

I 1868 års ordningsstadga för rikets städer fanns gemensamma regler för alla slag av sammankomster. Stadgan gällde i första hand för städer och någon allmän ordningsförfattning för landsbygden fanns inte. Under den tid stadgan gällde kunde anordnaren av en tillställning som bevakats av polis åläggas att ersätta kostnaden för polisbevakningen.

3.2 Allmänna ordningsstadgan och lagen om allmänna sammankomster

3.2.1 Inledning

År 1944 överlämnades ett betänkande (SOU 1944:48) med förslag till allmän ordningsstadga. Förslaget remissbehandlades och utsattes då för så hård kritik att det inte ansågs kunna läggas till grund för lagstiftning.

En ny utredning tillsattes år 1949 och den avlämnade år 1954 betänkandet Allmän ordningsstadga m.m. (SOU 1954:37). Betänkandet innehöll dels ett förslag till allmän ordningsstadga, dels ett förslag till lag om allmänna sammankomster. Stadgan reglerade s.k. offentliga tillställningar, som var av nöjeskaraktär,

medan lagen gällde sammankomster som omfattades av församlingsfriheten, s.k. allmänna sammankomster.

Med församlingsfriheten avsågs rätten för medborgarna att hålla sammankomster för överläggning om allmänna eller enskilda angelägenheter. Denna frihet skulle få ett starkare skydd än de nöjesbetonade tillställningarna genom att den reglerades i lag.

Förslagen ledde till lagstiftning. Allmänna ordningsstadgan (1956:617) och lagen (1956:618) om allmänna sammankomster trädde i kraft den 1 januari 1958.

Enligt stadgan var bl.a. teaterföreställningar, biograföreställningar, konserter och cirkusföreställningar offentliga tillställningar. Grundlagsskyddet för församlingsfriheten infördes genom bestämmelser om mötes- och demonstrationsfrihet i 1974 års regeringsform som trädde i kraft år 1975. Den 1 januari 1977 ändrades regeringsformen så att den mötesfrihet som varje medborgare var tillförsäkrad gentemot det allmänna kom att omfatta frihet att anordna och bevista sammankomst för upplysning, meningsyttring eller annat liknande syfte eller för framförande av konstnärligt verk (SFS 1976:871). Lagändringen ledde till att reglerna om teaterföreställningar, biograföreställningar och konserter kom att omfattas av grundlagsskydd och de fördes därför över från allmänna ordningsstadgan till lagen om allmänna sammankomster (prop. 1976/77:39 och SFS 1976:1003, 1005). Senare kom även cirkusföreställningar att behandlas som allmänna sammankomster.

3.2.2 Anordnarens kostnadsansvar för polisbevakning enligt 17 § allmänna ordningsstadgan

I 1954 års betänkande Allmän ordningsstadga m.m. framhöll utredningen att skyldigheten att bekosta polisbevakning ofta var ekonomiskt betungande för de organisationer och andra sammanslutningar som anordnade tillställningar. Uttalandet gällde i första hand idrottstävlingar och nöjeställningar som anord-

nades för att få medel till att främja organisationernas ändamål. Sammankomster och tillställningar av rent ideell natur torde däremot enligt utredningen mera sällan föranleda behov av polisbevakning. Utredningen ansåg att det var önskvärt att hinder för fullföljandet av behjärtansvärda ändamål undanröjdes i den mån det var möjligt. För att tillgodose detta önskemål skulle staten enligt utredningen svara för s.k. ytterbevakning. Regeln skulle dock inte vara undantagslös. I fråga om en del särskilt publiksamlande och vinstgivande tillställningar ansågs det vara rimligt att anordnaren fick stå för kostnader för ytterbevakning i viss utsträckning. Kostnader för polisbevakning vid sammankomster skulle enligt utredningens mening i allmänhet betalas av det allmänna.

I den proposition (prop. 1956:143) som lades fram efter remissbehandling av betänkandet anförde departementschefen bl.a. följande.

När det gäller kostnaderna för denna polisbevakning delar jag helt utredningens uppfattning, att det icke kan komma i fråga att införa en generell befrielse för anordnaren från att svara för kostnaderna. Det synes mig uppenbart att t.ex. vid en nöjeställning, som anordnas i rent vinningssyfte utan att vara förenad med något ideellt ändamål, det icke kan vara rimligt att befria anordnaren från kostnaderna för erforderlig polisbevakning och låta det allmänna bära kostnaderna. ... Å andra sidan synes det mig i viss mån stötande, att vid en sammankomst av rent ideell natur ålägga anordnaren själv att svara för kostnaderna för polisbevakning. Det återstår då ingen annan utväg än att göra en avvägning och på ett skäligt sätt fördela kostnaderna mellan anordnaren och det allmänna. Redan den gjorda uppdelningen av tillställningar i offentliga tillställningar och allmänna sammankomster innebär en i förevarande hänseende lämplig indelning. ... Att såsom utredningen föreslagit i fråga om offentliga tillställningar låta anordnaren svara för kostnaderna för polisbevakning inom lokal eller plats, där tillställningen hålles, samt vid ingångarna och särskilda parkeringsplatser synes mig innebära en rimlig och skälig avvägning. ... Med bestämmelsen torde få avses endast sådana parkeringsplatser som är belägna i anslutning till platsen för tillställningen och som begagnas så gott som uteslutande av besökare vid tillställningen. ... Såsom utredningen föreslagit

synes en sådan bestämmelse icke böra vara undantagslös. Vid särskilt stora och vinstgivande tillställningar kan det vara rimligt att låta anordnaren svara för en större del av kostnaderna för polisbevakning, alltså även för bevakning utanför platsen för tillställningen, s.k. ytterbevakning. Sådant åläggande bör föregås av en noggrann prövning av de förhandenvarande omständigheterna och denna prövning – som blir av grannliga natur – anser jag, i likhet med utredningen, böra ankomma på länsstyrelsen. Genom att låta länsstyrelsen pröva saken, markeras än tydligare att det här gäller undantagsfall. Bland de omständigheter, som bör beaktas vid prövningen, må nämnas tillställningens art och omfattning samt den ekonomiska vinning som tillställningen kan förväntas medföra.

Med hänsyn till vikten av att församlingsrätten inte underkastades andra inskränkningar än sådana som var absolut nödvändiga fann departementschefen att det från principiell synpunkt var riktigast att samhället undantagslöst tog på sig kostnaden för polisbevakning vid allmänna sammankomster. I lagen om allmänna sammankomster togs därför in en bestämmelse enligt vilken anordnaren av en sådan sammankomst inte kunde åläggas att betala för polisbevakning.

17 § allmänna ordningsstadgan, som avsåg anordnarens ersättningskyldighet för polisbevakning vid offentliga tillställningar, hade ursprungligen följande lydelse (SFS 1956:617).

Anordnaren må av polismyndigheten åläggas bekosta sådan ordningshållning genom polispersonal eller förordnade ordningsvakter som äger rum inom lokal eller plats, där offentlig tillställning hålles, samt vid ingångarna och särskilda parkeringsplatser.

Annan ordningshållning genom polispersonal må anordnaren ej åläggas bekosta, med mindre länsstyrelsen med hänsyn till omständigheterna det medger.

Ombesörjes polisbevakning, som anordnaren enligt vad nu sagts må åläggas bekosta, av polispersonal, gäller i fråga om ersättningskyldighet till statsverket eller polisdistriktet vad därom i vederbörlig ordning blivit bestämt.

Polismyndigheten hade alltså en diskretionär befogenhet att debitera anordnaren av en offentlig tillställning kostnaderna för

polisbevakning. Polismyndigheten kunde ta hänsyn till samtliga omständigheter i det särskilda fallet när den prövade betalningsfrågan. Bestämmelsen tillämpades generöst och som en allmän regel gällde att polismyndigheten och länsstyrelsen ställde större ekonomiskt anspråk på anordnaren om tillställningen var inriktad på ekonomisk vinst för honom än om det var fråga om en tillställning med mera ideellt syfte (jfr prop. 1979/80:17 s. 76).

3.2.3 Ändringen av 17 § allmänna ordningsstadgan

I motioner vid 1974 års riksdag framhöll motionärerna allmänt idrottens viktiga funktioner och stora betydelse i samhället. De underströk idrottsrörelsens uppgifter inom friskvården och dess förmåga att aktivera och ta hand om ungdomar samt påpekade att mycket av den tid som idrottsledare skulle vilja ägna åt själva idrotten, trots ökat stöd från det allmänna, gick åt till att skaffa föreningarna och klubbarna inkomster för deras verksamhet. Att arrangörer av idrottstävlingar var tvungna att betala för polisbevakning var enligt motionärerna betungande för idrottsorganisationer och utgjorde en källa till irritation. Motionärerna ansåg att idrottsarrangemang i detta hänseende var missgynnade i jämförelse med andra arrangemang, t.ex. demonstrationer, där samhället stod för kostnaden för polisbevakningen. Motionärerna gjorde gällande bl.a. att polisbevakning vid idrottsarrangemang skulle vara kostnadsfri för arrangören.

Kulturutskottet inhämtade remissyttranden över motionerna. Utskottet uttalade därefter att det, i likhet med flera remissinstanser, hade förståelse för de önskemål som hade framförts i motionerna. Man kunde emellertid enligt utskottet inte bortse från att det fanns komplicerade avgränsningsproblem och andra rättvisesynpunkter än de som hade angetts i motionerna. Utskottet framhöll att till gruppen offentliga tillställningar hörde åtskilliga andra typer av arrangemang än idrottsarrangemang, om vilka det med all rätt kunde hävdas att de hade ett ideellt syfte.

Inom gruppen ”idrottstävlingar och uppvisning i sport och idrott” var vidare arten av arrangemang mycket varierande.

Utskottet, som ville vidga frågeställningen till att avse alla offentliga tillställningar med uttalat ideellt syfte, ansåg att skäl talade för att anordnare av sådana tillställningar befriades från kostnadsansvaret för polisbevakning. Utskottet hemställde därför att riksdagen med anledning av motionerna skulle hemställa att regeringen övervägde en sådan ändring i gällande bestämmelser att avgift för polisbevakning inte skulle få krävas när det var fråga om ideellt inriktade offentliga tillställningar. Riksdagen biföll år 1974 utskottets hemställan.

Motionerna samt utskottets hemställan kom att ligga till grund för Ordningsstadgeutredningens uppdrag. Ordningsstadgeutredningen lade år 1978 fram delbetänkandet Kostnader för ordningshållning vid offentliga tillställningar m.m. (Ds Kn 1978:2).

Enligt utredningen torde det bakom riksdagens hemställan år 1974 ligga en allmän önskan att stödja folkrörelserna i landet, bl.a. genom att lätta de ekonomiska bördorna för ideella föreningar och organisationer. Utredningen ansåg att detta kom till uttryck bl.a. i den då nyligen genomförda ändringen i skattelagstiftningen som innebar att ideella föreningar befriades från skatteplikt för kapitalinkomster och inkomst av tillfällig förvärvsverksamhet samt vissa rörelse- och fastighetsinkomster.

Utredningen framhöll att det inte var rimligt att t.ex. en nöjeställning som anordnades i rent vinningssyfte utan att vara förenad med något ideellt ändamål skulle få fri polisbevakning på det allmännas bekostnad. Å andra sidan, fortsatte utredningen, var det i viss mån stötande om anordnaren av ett idrotts-evenemang som arrangerades för att finansiera ideell verksamhet bland barn och ungdom skulle drabbas av kostnader för polisbevakning.

Utredningen föreslog att 17 § allmänna ordningsstadgan skulle ändras på så sätt att den som anordnade en offentlig tillställning i vinningssyfte skulle kunna åläggas att stå för kostnaderna för polisbevakning vid tillställningen. Ersättnings-

skyldigheten skulle dock inte gälla s.k. allmännyttiga ideella föreningar hänförliga under 53 § 1 mom. första stycket i kommunalskattelagen (1928:370). Enligt utredningen innebar den föreslagna lösningen i första hand en lättnad för idrottsrörelsen.

De föreningar som enligt förslaget skulle undantas från ersättningsskyldigheten var befriade från skatteplikt i den utsträckning som nyss nämnts. För skattefrihet krävdes att föreningarna var allmännyttiga och öppna samt att de använde inkomsterna i det ideella arbetet. I kravet på att föreningarna skulle vara allmännyttiga låg att såväl ändamålet för verksamheten som den faktiskt bedrivna verksamheten var av allmännyttig natur. Bl.a. religiösa, välgörande, sociala, politiska, konstnärliga och idrottsliga ändamål ansågs som allmännyttiga. I kravet på öppenhet låg att föreningen inte utan giltiga skäl fick vägra någon inträde i föreningen. Vidare skulle föreningarna använda huvuddelen av inkomsterna för det ideella ändamålet.

Utredningen övervägde om undantag från den principiella kostnadsbefrielsen borde göras i fråga om vissa anordnare. Mot förslaget att ideella föreningar generellt befriades från skyldighet att svara för kostnader för polisbevakning vid offentliga tillställningar kunde enligt utredningen invändas att de tillställningar som föranledde insatser från polisens sida gav anordnaren intäkter och att det var rimligt att statens kostnader betalades med en del av intäkterna. Undantag från den principiella kostnadsbefrielsen skulle kunna tänkas i fråga om sådana sportgrenar där intäkterna från tävlingar var betydande samtidigt som förhållandevis stora insatser av polispersonal kunde behövas för ordningshållning. Utredningen kom emellertid fram till att övervägande skäl talade för att alla sportgrenar borde behandlas lika i detta avseende. Avgörande för detta ställningstagande var främst avgränsningssvårigheter. Utredningen framhöll att långt ifrån alla fotbolls- och ishockeymatcher eller motortävlingar gav stora intäkter för anordnaren eller krävde nämnvärda insatser av polispersonal. Intäkterna från de inkomstgivande arrangemangen hade vidare stor betydelse för de anordnande föreningarnas möjligheter att finansiera sin verksamhet i övrigt.

I den proposition (prop. 1979/80:17) som lades fram efter remissbehandling av utredningens betänkande anförde det föredragande statsrådet att de ideella organisationer som främst torde beröras av frågan om betalningsskyldighet var idrottsföreningarna och framhöll att idrottsrörelsen hade stor betydelse för den förebyggande hälsovården och att den gjorde stora insatser för att aktivera och ta hand om ungdomar. Enligt föredraganden skulle det framstå som motsägelsefullt om det allmänna å ena sidan gav ett betydande stöd till idrotten, liksom till annan ideell verksamhet, och å andra sidan förbehöll sig möjligheten att ta betalt för polisbevakning vid tillställningar som till stor del hade till syfte att ytterligare bidra till finansieringen av den rent ideella verksamheten.

Föredraganden tog upp att några remissinstanser hade ansett att undantag från kostnadsbefrielsen för ideella föreningar borde göras i fråga om vissa mycket kommersiellt inriktade sportevenemang. Föredraganden uttryckte viss sympati för dessa remissinstansers synpunkter men ansåg ändå att övervägande skäl talade för utredningens uppfattning att alla sportgrenar och alla tävlingar m.m. borde behandlas lika när det gällde kostnaderna för ordningshållning. Föredraganden hänvisade i denna del till de skäl som utredningen anfört och framhöll att långt ifrån alla tävlingar inom de sportgrenar där kommersiella inslag förekommer gav stora intäkter samt att det torde höra till undantagen att de krävde stora insatser av polispersonal.

Efter viss omarbetning ledde Ordningsstadgeutredningens förslag till lagstiftning som trädde i kraft den 1 januari 1980 (SFS 1979:970). 17 § allmänna ordningsstadgan fick då följande lydelse.

Den som anordnar en offentlig tillställning i vinningssyfte skall ersätta polisens kostnader för ordningshållning som föranleds av tillställningen. Detta gäller dock inte, om anordnaren är en sådan ideell förening som avses i 53 § 1 mom. första stycket e) kommunal-skattelagen (1928:370). Ersättningsskyldigheten får nedsättas eller efterges, om särskilda skäl föreligger.

Polismyndigheten beslutar om ersättningskyldighet. Därvid får det högsta belopp som kan ha bestämts enligt 17 a § inte överskridas.

Regeringen bemyndigas att meddela föreskrifter om hur polisens kostnader för ordningshållning skall beräknas.

Det bör nämnas att Ordningsstadgeutredningen i 1978 års betänkande föreslog att också den som anordnade en allmän sammankomst i vinningssyfte skulle kunna åläggas att stå för kostnaderna för polisbevakning vid sammankomsten. Den frågan behandlas nedan i avsnitt 3.3.3.1.

3.3 Ordningslagen

3.3.1 Inledning

År 1985 överlämnade Ordningsstadgeutredningen slutbetänkandet Ordningslag (SOU 1985:24). Utredningens förslag innebar i huvudsak att bestämmelserna om allmänna sammankomster och offentliga tillställningar skulle föras samman till en lag och att bestämmelserna i allmänna ordningsstadgan – utom såvitt avsåg offentliga tillställningar – skulle tas in i en ny ordningslag.

I den proposition (prop. 1992/93:210) som lades fram efter remissbehandling av betänkandet anförde det föredragande statsrådet att ordningslagstiftningen innehöll bestämmelser som i stor utsträckning berörde gemene man och att den i olika sammanhang hade kritiserats för att vara oöverskådlig och svårtillgänglig såväl för enskilda som för de myndigheter som hade att tillämpa lagstiftningen. Föredraganden såg det därför som en angelägen uppgift att se till att lagstiftningen på området blev överskådlig och lättillgänglig. Mot den bakgrunden borde enligt föredragandens mening antalet författningar som reglerade ordningen och säkerheten på olika områden begränsas.

Föredraganden ansåg, liksom utredningen, att såväl regleringen av de allmänna sammankomsterna som de offentliga tillställningarna borde ske i lag samt att det skulle innebära en betyd-

ande förenkling att föra samman bestämmelserna om sammankomster och tillställningar i en författning. Föredraganden föreslog dessutom att reglerna om allmänna sammankomster och om offentliga tillställningar skulle tas in i den nya ordningslagen och bilda ett särskilt kapitel i den.

Detta förslag följdes när den nu gällande ordningslagen (1993:1617) beslutades. Lagen trädde i kraft den 1 april 1994. Allmänna ordningsstadgan och lagen om allmänna sammankomster upphörde då att gälla.

3.3.2 Allmänt om 2 kap. ordningslagen

I 2 kap. ordningslagen finns bestämmelser om allmänna sammankomster och om offentliga tillställningar.

Med en allmän sammankomst avses bl.a. demonstrationer, teaterföreställningar, biografföreställningar, konserter och andra sammankomster för att framföra konstnärligt verk (1 §). Med en offentlig tillställning avses bl.a. idrottstävlingar, danstillställningar, marknader och mässor (3 §). Cirkusföreställningar behandlas som allmänna sammankomster (2 §). Definitionsmässigt anses cirkusföreställningarna dock utgöra offentliga tillställningar (prop. 1992/93:210 s. 69).

I kapitlet finns bestämmelser om krav på tillstånd eller anmälan (4 och 5 §§). Samtliga allmänna sammankomster och offentliga tillställningar som för anordnaren kan medföra ersättningskyldighet för polisbevakning kräver antingen tillstånd eller anmälan. Ansökan om tillstånd eller anmälan ska göras hos polismyndigheten och ska om möjligt ha kommit in senast en vecka respektive fem dagar före sammankomsten eller tillställningen (6 §). Såväl ansökan som anmälan ska innehålla uppgifter om anordnaren, tiden för sammankomsten eller tillställningen, dens art och huvudsakliga utformning samt de åtgärder i fråga om ordning och säkerhet som anordnaren avser vidta (7 §). Tanken är att sökanden eller anmälaren redan i ansökan eller anmälan till polismyndigheten ska lämna sådana uppgifter att myndigheten

har ett tillförlitligt underlag för att bedöma sammankomsten eller tillställningen från ordnings- och säkerhetssynpunkt (jfr prop. 1979/80:17 s. 23 ff. och 79 f.). Polismyndigheten får dessutom förelägga anordnaren att lämna uppgifter utöver vad ansökan eller anmälan ska innehålla och myndigheten får också själv sörja för den utredning som behövs (9 §).

Beslut med anledning av en ansökan eller en anmälan ska meddelas skyndsamt. Beslutet ska innehålla de villkor enligt 16 § andra stycket som polismyndigheten meddelar för sammankomsten eller tillställningen. Vidare ska beslutet innehålla uppgift om det högsta belopp som anordnaren av sammankomsten eller tillställningen kan komma att bli tvungen att betala i ersättning för polisens kostnader för att hålla ordning (11 §).

Den som anordnar en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning ska svara för att det råder god ordning vid sammankomsten eller tillställningen. Polismyndigheten får 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 emellertid 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 (16 §). Skyldigheten att anlita personal får avse endast personal som behövs för att upprätthålla kravet på ordning och säkerhet (a. prop. s. 26).

Villkoren kan avse t.ex. under vilken tid sammankomsten eller tillställningen får pågå, hur många ordningsvakter och polismän som ska finnas på platsen eller i lokalen, vilka skyddsanordningar som ska vidtas, högsta tillåtna publikantal, lokalens utrustning, platsens inhägnad och belysning, förekomsten och placeringen av brandsläckningsanordningar, närvaro av personal från räddningstjänsten, antalet toaletter och parkeringsplatser och liknande förhållanden (jfr a. prop. s. 25 och 84). Vidare kan nämnas att polismyndigheten i vissa fall som villkor kan före-

skriva skyldighet för anordnaren att tillämpa s.k. engångsinsläpp (prop. 1992/93:210 s. 256 f.).

En förutsättning för att en tillställning eller sammankomst över huvud taget ska få äga rum är att anordnaren kan fullgöra de skyldigheter i fråga om ordning och säkerhet som ankommer på honom eller henne (prop. 1979/80:17 s. 24). Polisen ska inrikta sig på att svara för kvalificerade polisiära uppgifter, dvs. främst förhindra brott, ingripa när brott har begåtts och övervaka trafiken på gator och vägar. Mot den bakgrunden kan det inte sägas generellt när poliser ska användas för att upprätthålla ordningen vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar utan det har överlämnats åt de tillämpande myndigheterna att i det enskilda fallet bedöma detta (prop. 1992/93:210 s. 24 f. och 94).

Polismyndigheten har i vissa fall rätt att ställa in, upplösa eller förbjuda allmänna sammankomster och offentliga tillställningar (22-25 §§).

I kapitlet finns bestämmelser om i vilka fall anordnaren av en allmän sammankomst eller offentlig tillställning kan åläggas att ersätta polismyndighetens kostnader för att hålla ordning vid sammankomsten eller tillställningen (26-27 §§).

Vidare finns i kapitlet bestämmelser om straff (29 §). Det är straffbart för anordnaren att bryta mot kravet på tillstånd eller anmälan eller mot ett villkor som har meddelats med stöd av 16 §. Det är också straffbart för anordnaren att lämna oriktig uppgift om något förhållande som denne enligt tillämpliga föreskrifter är skyldig att upplysa om i en ansökan eller en anmälan eller om sådana omständigheter som polismyndigheten kan begära uppgift om med stöd av 9 §.

Som framgått ska anordnaren av en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning svara för att det råder god ordning vid sammankomsten eller tillställningen. Till skillnad från andra anordnare kan allmännyttiga ideella föreningar i normala fall inte åläggas betalningsansvar för polismyndighetens kostnader för att hålla ordning vid en sammankomst eller en tillställning som anordnas i vinstsyfte. Det har därför befarats att föreningarna ska vältra över sitt ansvar för ordningshållningen på det all-

männa. För att förebygga detta finns i ordningslagen två särskilda bestämmelser (prop. 1979/80:17 s. 16, 24 ff. och 78 ff.).

Den ena bestämmelsen (7 §) innebär att en ansökan respektive en anmälan ska innehålla uppgifter om de åtgärder i fråga om ordning och säkerhet som anordnaren avser vidta. Tanken är att sökanden eller anmälaren redan i ansökan eller anmälan till polismyndigheten ska lämna sådana uppgifter att myndigheten har ett tillförlitligt underlag för att bedöma sammankomsten eller tillställningen från ordnings- och säkerhetssynpunkt.

Den andra bestämmelsen (27 §) innebär att den som anordnar en allmän sammankomst i vinstsyfte eller en offentlig tillställning i vissa fall ska ersätta polismyndighetens kostnader för att hålla ordning vid sammankomsten eller tillställningen. Ersättningskyldigheten – som kan aktualiseras också för de allmännyttiga ideella föreningarna – gäller i den mån kostnaderna beror på anordnarens försummelse. Försummelsen kan bestå i att anordnaren inte gjort ansökan eller anmälan i de fall där så krävs eller inte fullgjort denna skyldighet i så god tid att polismyndigheten kunnat meddela beslut med anledning av ansökan eller anmälan före sammankomsten eller tillställningen. Försummelsen kan vidare bestå i att anordnaren inte har följt de föreskrifter och villkor om ordning och säkerhet som har gällt för sammankomsten eller tillställningen.

3.3.3 Särskilt om 2 kap. 26 § ordningslagen

2 kap. 26 § ordningslagen har följande lydelse.

Den som i vinstsyfte anordnar en offentlig tillställning skall ersätta polismyndighetens kostnader för att hålla ordning vid tillställningen. Om det finns särskilda skäl får också den som i vinstsyfte anordnar en allmän sammankomst åläggas en motsvarande ersättningskyldighet.

Ersättningskyldigheten gäller inte sådana ideella föreningar som anges i 7 kap. 7 § första stycket inkomstskattelagen (1999:1229).

Ersättningsskyldigheten enligt första stycket får sättas ned eller efterges, om det finns särskilda skäl.

Polismyndigheten beslutar om ersättningsskyldighet. Därvid får det högsta belopp som har bestämts enligt 11 § inte överskridas.

Regeringen får meddela föreskrifter om hur polismyndighetens kostnader för ordningshållning skall beräknas.

3.3.3.1 Ersättningsskyldigheten vid allmänna sammankomster

Ordningsstadgeutredningen föreslog i 1978 års betänkande att den som anordnade en allmän sammankomst i vinningssyfte skulle kunna åläggas att ersätta kostnaderna för polisbevakning vid sammankomsten. Enligt förslaget skulle detta dock inte gälla allmännyttiga ideella föreningar.

Utredningen anmärkte att genom överföring från allmänna ordningsstadgan till lagen om allmänna sammankomster av konserter samt teater- och biografföreställningar m.m. hade vissa renodlat kommersiella arrangemang kommit att betraktas som allmänna sammankomster. Konserter av kommersiellt inriktade popgrupper kunde nämnas som exempel på detta. Som en följd av detta, fortsatte utredningen, var anordnare av popkonserter befriade från den skyldighet att betala det allmännas kostnader för ordningshållning som åvilat dem så länge konserterna betraktades som offentliga tillställningar. Enligt utredningen framstod det som stötande att renodlat kommersiella arrangemang som lämnade ett betydande överskott åt anordnarna inte belastades med kostnader för polisbevakning.

I den proposition (prop. 1979/80:17) som lades fram efter remissbehandling av utredningens betänkande behandlade föredragande statsrådet frågan om huruvida den av utredningen föreslagna regeln om kostnadsansvar vid allmänna sammankomster var förenlig med regeringsformens bestämmelser om mötes- och demonstrationsfriheterna. Föredraganden anförde att det tidigare hade ansetts principiellt riktigast att samhället stod för kostnaderna för polisbevakning i dessa fall och att

försiktighet borde iakttas när det gällde att införa sådana begränsningar i mötesfriheten som i och för sig var förenliga med regeringsformen. De olägenheter som följde av att också anordnare av vissa utpräglat kommersiella arrangemang undgick kostnadsansvar var enligt föredraganden obetydliga. Föredraganden ansåg också att det var mycket svårt att i författning dra en från alla synpunkter godtagbar gräns mellan de sammankomster som aldrig borde vara förenade med kostnadsansvar och de sammankomster där ett sådant skulle kunna komma i fråga. På dessa grunder ansåg föredraganden att man inte borde öppna någon möjlighet att ta ut ersättning för samhällets kostnader för ordningshållning vid allmänna sammankomster.

Ordningsstadgutredningens förslag om kostnadsansvar för anordnaren för polisbevakning vid allmänna sammankomster genomfördes alltså inte. Fram till dess att ordningslagen infördes fick den som anordnade en allmän sammankomst enligt 8 § lagen om allmänna sammankomster inte åläggas att ersätta kostnader för polisbevakning.

I Ordningsstadgutredningens slutbetänkande (SOU 1985:24) behandlades inte frågan om anordnarens ersättningsskyldighet för kostnaderna för polisbevakning vid allmänna sammankomster.

I den proposition (prop. 1992/93:210) som lades fram efter remissbehandling av slutbetänkandet anförde det föredragande statsrådet att det var befogat att i vissa fall låta anordnaren bära den kostnad för ordningshållning som en allmän sammankomst förde med sig. Föredraganden avsåg sådana fall då rent kommersiella intressen utgjorde syftet med sammankomsten. Föredraganden hänvisade till det tidigare lagstiftningsärendet och anförde att det inte förelåg några hinder enligt regeringsformen mot en sådan ordning. Enligt föredraganden var det rimligt att ålägga den som anordnade t.ex. en konsert i vinstsyfte och med stor publiktillströmning att svara för polisens kostnader för att upprätthålla ordningen vid sammankomsten. Det borde inte, fortsatte föredraganden, föreligga några avgörande svårigheter för polisen att avgöra i vilka fall en allmän sammankomst

anordnades i vinstsyfte. Ett visst kostnadsansvar för arrangörer av denna typ av stora evenemang ansågs också ligga i linje med de budgetpolitiska strävandena att avgiftsbelägga vissa tjänster som polisväsendet utförde.

Föredraganden föreslog att den som anordnade en allmän sammankomst i vinstsyfte skulle kunna åläggas att ersätta polismyndighetens kostnader för den ordningshållning som föranleddes av sammankomsten. Avsikten var att bestämmelsen skulle tillämpas med restriktivitet. Ett kostnadsansvar för arrangörer ansågs motiverat huvudsakligen bara i fråga om större pop- och rockkonserter och andra arrangemang av motsvarande karaktär och omfattning.

Förslaget antogs av riksdagen när ordningslagen beslutades.

3.3.3.2 Avgift eller skatt?

Enligt 2 kap. 26 § femte stycket ordningslagen får regeringen meddela föreskrifter om hur polismyndighetens kostnader för ordningshållning ska beräknas. Sådana föreskrifter finns i förordningen (1982:789) om ersättning för polisbevakning och för anslutning av larmanläggningar till polisen m.m.

Full kostnadstäckning

Ordalagen i 2 kap. 26 § första stycket ordningslagen ger otvetydigt uttryck för att det är samtliga bevakningskostnader som ska ersättas av anordnaren genom att det inte finns någon kvalificering av ordet ”kostnader”. Det går inte att läsa det nakna ordet ”kostnader” som ”vissa kostnader” eller ”skäliga kostnader” och på så sätt begränsa ersättningsskyldigheten för anordnaren. I linje med detta föreskrivs i tredje stycket att ersättningsskyldigheten enligt första stycket får sättas ned eller efterges, om det finns särskilda skäl. Det är tydligt att tredje stycket inte skulle

behövas, om ordet ”kostnader” i första stycket kunde läsas som ”vissa kostnader” eller ”skäliga kostnader”.

Med vanligt språkbruk innebär första stycket således att anordnaren är skyldig att ersätta polismyndighetens samtliga kostnader för att hålla ordning vid tillställningen eller sammankomsten. En sådan tolkning vinner också stöd av förarbetsuttalanden (prop. 1979/80:17 s. 18 f. och 27 samt prop. 1992/93:210 s. 92 ff. och 264) samt 5 § andra stycket avgiftsförordningen (1992:191), som i och för sig gäller för myndigheter under regeringen och inte för regeringen själv. I förordningen föreskrivs att avgifter ska beräknas så att de helt täcker verksamhetens kostnader (full kostnadstäckning), om regeringen inte i anslutning till bemyndigandet har föreskrivit något annat.

Regeringen har utnyttjat bemyndigandet i 2 kap. 26 § femte stycket ordningslagen och i 3 § i 1982 års förordning bestämt avgiften för olika polisbevakningsinsatser. Regeringen har därvid tillämpat principen om full kostnadstäckning. Det senare framgår av en uppgift i 3 § i 1982 års förordning om att avgiften ska anses utgöra ersättning för alla polisens kostnader för bevakningen, utom i fall som avses i 2 kap. 27 § ordningslagen.

Att regeringen utgår från att ersättningsskyldigheten enligt 2 kap. 26 § första stycket ordningslagen gäller polismyndighetens samtliga kostnader för bevakningen framgår också av förarbetena till den senaste ändringen av 3 § i förordningen. Ändringen initierades genom en hemställan (dnr Ju2009/2194/PO) från Rikspolisstyrelsen om höjning av avgiftsnivåerna i förordningen. Som skäl för ändringen anförde Rikspolisstyrelsen att höjningen behövdes för att full kostnadstäckning skulle uppnås. Rikspolisstyrelsen hade stämt av avgiftsnivåerna med Ekonomistyrningsverket inom ramen för ett samrådsförfarande och verket hade efter vissa justeringar inte haft någon erinran mot nivåerna. Avgiftsnivåerna ändrades den 1 juli 2009 (SFS 2009:586) i enlighet med Rikspolisstyrelsens förslag och har således fastställts utifrån principen om full kostnadstäckning. Att avgifter beräknas så att full kostnadstäckning uppnås innebär att intäkterna på sikt ska täcka samtliga kostnader som direkt eller in-

direkt kan hänföras till den avgiftsbelagda verksamheten (ESV 2001:11).

Sammanfattningsvis står det enligt min mening klart att 1982 års förordning har utformats så att det allmänna ska få full kostnadstäckning för den polisbevakning som har utförts samt att detta är i enlighet med 2 kap. 26 § första stycket ordningslagen. I detta sammanhang kan nämnas att enligt förordningen är avgiften 920 kr per påbörjad timme för var och en av de polismän som behövs för bevakningen. Avgift med vissa angivna belopp kan också tas ut för bil, motorcykel, hund, häst, båt och helikopter.

8 kap. 3 § regeringsformen

Idrottsaktiebolag har i mål i förvaltningsdomstolar om befrielse från eller nedsättning av ersättningsskyldighet för polisbevakning gjort gällande att bemyndigandet enligt 2 kap. 26 § femte stycket ordningslagen är meddelat i strid med 8 kap. 3 § regeringsformen, eftersom ersättningsskyldigheten inte är en avgift utan en skatt. Riksdagen kan enligt den sistnämnda paragrafen inte bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter avseende skatt.

Det kan till en början konstateras att benämningen på en pålaga saknar betydelse för den statsrättsliga definitionen, dvs. om det rör sig om en skatt eller en avgift (prop. 1973:90 s. 219 f. och SOU 2007:96 s. 28). En skatt kan karaktäriseras som ett tvångsbidrag till det allmänna utan direkt motprestation. Med avgift förstås vanligen en penningprestation som betalas för en specificerad motprestation från det allmänna. Gränsen mellan skatter och avgifter är emellertid flytande (prop. 1973:90 s. 213).

Som framgått beräknas kostnaderna för polisbevakning på ett sådant sätt att de inte överstiger de verkliga kostnaderna. Det rör sig också om ersättning för en specificerad motprestation från det allmännas sida, nämligen polisbevakning vid en viss allmän sammankomst eller offentlig tillställning. Vidare har bemyndig-

andet till regeringen att meddela föreskrifter om hur polismyndighetens kostnader för ordningshållning ska beräknas granskats av Lagrådet vid flera tillfällen utan anmärkning (prop. 1979/80:17 s. 139 ff. och prop. 1992/93:210 s. 392 ff.). I sammanhanget är det slutligen av visst intresse att avgifter enligt avgiftsförordningen, som gäller för myndigheter under regeringen, normalt ska beräknas utifrån principen om full kostnads-täckning.

På grund av det anförda finner jag att bemyndigandet i 2 kap. 26 § femte stycket ordningslagen avser en avgift och att det därför är i enlighet med 8 kap. 3 § regeringsformen.

3.3.3.3 Vinstsyfte

I 2 kap. 26 § första stycket ordningslagen föreskrivs att den som i vinstsyfte anordnar en offentlig tillställning eller en allmän sammankomst ska eller får åläggas att ersätta kostnaderna för polisbevakning. Det är alltså syftet med den offentliga tillställningen eller allmänna sammankomsten som är avgörande när frågan om anordnaren är ersättningskyldig prövas. Att anordnaren driver sin verksamhet i allmännyttigt syfte saknar här betydelse. Det framgår indirekt av andra stycket som inte skulle behövas, om anordnarens allmännyttiga syfte med sin verksamhet skulle beaktas i samband med att vinstsyftesfrågan prövas.

Också sådana ideella föreningar som avses i 2 kap. 26 § andra stycket ordningslagen kan alltså anordna en offentlig tillställning eller en allmän sammankomst i sådant vinstsyfte som avses i första stycket. I den proposition (prop. 1979/80:17) som föregick ändringen av 17 § allmänna ordningsstadgan den 1 januari 1980 uttalade föredragande statsrådet att det fanns skäl att behandla alla tillställningar som anordnades av ideella anordnare på samma sätt samt tillade att de tillställningar som inte hade ideell karaktär i regel syftade till att finansiera den rent ideella verksamheten eller i vart fall hade ett klart samband med denna verksamhet. Föredraganden uttalade vidare att hans förslag, som i allt väsent-

ligt överensstämde med nuvarande reglering i 2 kap. 26 § första stycket första meningen samt andra stycket ordningslagen, innebär att kostnadsansvar uteslöts i fråga om alla offentliga tillställningar som anordnades av allmännyttiga ideella föreningar samt att den aktuella tillställningens karaktär blev utan betydelse om denna förutsättning var uppfylld.

Det anförda innebär dock inte att syftet med anordnarens verksamhet helt skulle sakna betydelse vid bedömningen av om en offentlig tillställning eller allmän sammankomst har anordnats i vinstsyfte i den mening som avses i 2 kap. 26 § första stycket ordningslagen. Om tillställningen eller sammankomsten anordnats av ett aktiebolag ligger det nära till hands att bedöma att detta gjorts i vinstsyfte, eftersom ett aktiebolags verksamhet enligt 3 kap. 3 § aktiebolagslagen (2005:551) har till syfte att ge vinst till fördelning mellan aktieägarna, om inget annat anges i bolagsordningen. Ett aktiebolag som driver sin verksamhet i vinstsyfte har enligt 17 kap. 5 § nämnda lag vissa, mycket begränsade möjligheter att använda bolagets medel till gåva till allmännyttigt eller därmed jämförligt ändamål och får i övrigt inte handla i strid med vinstsyftet.

Varken av 2 kap. 26 § första stycket ordningslagen eller av dess förarbeten framgår vad som närmare ska förstås med vinstsyfte. Att ordet vinstsyfte används måste dock innebära dels att avsikten med tillställningen eller sammankomsten ska vara att generera vinst, dels att det faktiska ekonomiska utfallet av evenemanget ska sakna betydelse när ersättningsskyldigheten enligt första stycket prövas. Att anordnaren har också andra syften med evenemanget än att generera vinst utesluter inte att detta är anordnat i vinstsyfte. Seriematcher i Allsvenskan eller Elitserien i fotboll och ishockey får inte ställas in utan måste spelas även om anordnaren räknar med att en enskild match på grund av svagt publikintresse eller av andra skäl kommer att gå med förlust. Det nyss sagda innebär att matchen ändå kan vara anordnad i vinstsyfte. I dessa fall är det rimligt att vid bedömningen av vinstsyftesfrågan ta hänsyn till t.ex. seriespelet och anordnarens verksamhet i stort.

Som Lagrådet påpekat (prop. 1979/80:17 s. 143) är det lämpligt att förvaltningsdomstolarna får klarlägga vad som närmare bestämt avses med vinstsyfte i första stycket. Denna fråga har nu prövats av flera kammarrätter och dessutom av Högsta förvaltningsdomstolen, se avsnitt 7.5.1 och 7.5.2.

3.3.3.4 Uttrycket ”vid tillställningen”

Orden ”vid tillställningen” i 2 kap. 26 § första stycket ordningslagen begränsar anordnarens ansvar för polismyndighetens kostnader för att hålla ordning i samband med en offentlig tillställning eller en allmän sammankomst. Anordnaren är inte skyldig att stå för polismyndighetens kostnader för bevakning av t.ex. idrottssupportrar som före eller efter den bevakade tillställningen samlas på en öpub.

Av förarbetena (prop. 1979/80:17 s. 18 f.) framgår att polismyndigheten inte får ta ut ersättning utöver de verkliga kostnaderna och att den bara får kräva ersättning för kostnader som är föranledda av tillställningen eller sammankomsten i fråga. Som tennismatchen i Båstad mot Rhodesia år 1968 visar händer det att en match utlöser stora demonstrationer utanför arenan på matchdagen. Om polismyndigheten i ett sådant fall bedömer att risken är hög för stora och våldsamma demonstrationer så kommanderas polis ut för att upprätthålla ordningen. Kostnaderna för denna ordningshållning, som alltså föranleds av att polisens insatser för ordningshållning måste dimensioneras med hänsyn till risken för demonstrationer och liknande, får inte tas ut av anordnaren, eftersom demonstranterna inte deltar i tillställningen som publik. Kostnader som föranleds av att en tillställning väntas kräva insatser av polisen för att upprätthålla ordningen bland dem som deltar i tillställningen som publik får däremot anses vara föranledda av tillställningen.

Anordnarens ansvar för polismyndighetens kostnader för ordningshållning gäller först och främst platsen och tiden för den offentliga tillställningen eller den allmänna sammankomsten.

Men ansvaret sträcker sig längre än så och omfattar också det område och den tid som ligger närmast platsen och tiden för evenemanget. Hur långt ansvaret sträcker sig får avgöras med hänsyn till samtliga omständigheter i det enskilda fallet. Det måste dock alltid finnas adekvat kausalitet mellan på ena sidan risken för ordningsstörningar och på andra sidan polisens insatser för att förebygga eller ingripa mot sådana ordningsstörningar för att anordnaren ska kunna åläggas ersättningskyldighet.

3.3.3.5 Undantaget från ersättningskyldigheten

Enligt 2 kap. 26 § andra stycket ordningslagen gäller ersättningskyldigheten enligt första stycket inte sådana ideella föreningar som anges i 7 kap. 7 § första stycket inkomstskattelagen. De föreningar som avses, allmännyttiga ideella föreningar, måste uppfylla vissa krav i 7 kap. inkomstskattelagen, nämligen ändamålskravet (8 §), verksamhetskravet (9 §), fullföljdskravet (10-12 §§) och öppenhetskravet (13 §). Dessa krav motsvarar de krav som tidigare gällde för att ideella föreningar skulle undantas från ersättningskyldighet enligt 17 § allmänna ordningsstadgan i dess lydelse fr.o.m. den 1 januari 1980.

Polismyndigheten ska i varje enskilt fall göra en självständig bedömning av frågan om en förening är allmännyttig och ideell. Om föreningen kan visa att den i taxeringssammanhang har bedömts uppfylla de krav som anges i den nyss nämnda bestämmelsen i inkomstskattelagen, har myndigheten all anledning att godta denna bedömning, om inte särskilda skäl föranleder annat (jfr prop. 1979/80:17 s. 21).

Det finns en risk för att sådana ideella föreningar som avses i 2 kap. 26 § andra stycket ordningslagen uppträder som bulvaner för kommersiella intressenter på så sätt att föreningen står som anordnare när den reella anordnaren är någon annan som utslutande har kommersiella avsikter med arrangemanget. När polismyndigheten ska bedöma vem som är anordnare är det av

intresse vem som planerar, administrerar och genomför arrangemanget samt hur behållningen fördelas. En ideell förening kan dock anses som anordnare även om föreningen anlitar någon annan för att svara för begränsade sådana uppgifter. Arrangemang av samma slag återkommer ofta flera gånger. Polismyndigheterna kan då utgå från tidigare erfarenheter vid sin prövning. Om det blir nödvändigt att göra en bedömning utan sådan erfarenhet, bör det ankomma på föreningen att visa att det är den som är anordnare. När ett bulvanförhållande föreligger bör föreningen inte heller i formellt hänseende anses som anordnare (jfr a. prop. s. 23).

3.3.3.6 Nedsättning eller eftergift

Enligt 2 kap. 26 § tredje stycket ordningslagen får ersättnings-skyldigheten enligt första stycket sättas ned eller efterges, om det finns särskilda skäl.

Möjligheten att göra undantag från ersättnings-skyldigheten bör kunna tillämpas både på ideella föreningar som inte helt uppfyller vad som krävs för skattefrihet enligt 7 kap. 7 § första stycket inkomstskattelagen och på andra organisationer som kan anses jämställda med ideella föreningar samt i något annat fall (jfr prop. 1979/80:17 s. 21 och 83). Det har emellertid betonats att möjligheten att låta andra anordnare än ideella föreningar slippa att stå för kostnaderna för polisbevakning bör användas med återhållsamhet. I sammanhanget har anförts att denna restriktivitet är motiverad särskilt som frågan blir aktuell bara när det rör sig om ett arrangemang som anordnats i vinstsyfte (jfr a. prop. s. 21).

4 Utländsk rätt

4.1 Inledning

I detta kapitel redovisas vad som gäller i fråga om anordnarens ersättningskyldighet för polisens kostnader för att hålla ordning vid en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning i Danmark, Finland, Norge, Tyskland och Storbritannien. Ordet "evenemang" används ofta i stället för "allmän sammankomst" och/eller "offentlig tillställning".

4.2 Danmark

I Danmark är anordnaren av ett evenemang inte ersättningskyldig för kostnaderna för polisbevakning. Detta gäller oavsett om evenemanget anordnats i vinstsyfte eller inte.

Vid fotbollsmatcher finns i princip inga poliser inne på arenan. Klubben svarar för säkerhet och service där medan polisen ansvarar för allmän ordning och säkerhet i området runt arenan och i tätorten i övrigt. Sedan ungefär tio år tillbaka finns det ett mycket gott samarbete mellan fotbollsklubbarna och polisen, vilket har lett till mindre ordningsstörningar i samband med fotbollsmatcher.

4.3 Finland

I Finland är huvudregeln att det allmänna står för polisens kostnader för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Anordnaren av ett evenemang är därför inte ersättningsskyldig för kostnaderna för polisbevakning. Det har ingen betydelse om evenemanget anordnas i vinstsyfte eller inte.

Anordnaren har emellertid ett eget ansvar för att upprätthålla ordningen vid en offentlig tillställning, t.ex. med hjälp av ordningsvakter.

En offentlig tillställning ska anmälas till polisen. Anordnaren är skyldig att betala en avgift för polisens handläggning och beslut i anledning av anmälan. Avgiften är 54 euro om handläggningen av ärendet inte tar mer än två timmar och annars 64 euro per timme, dock högst 640 euro. Till detta kommer att anordnaren får betala vissa handläggningsavgifter för att få anlita ordningsvakter för att upprätthålla ordningen. Avgiften är 120 euro för ett ordningsvaktsprov, 44 euro för godkännande av ordningsvakt och 165 euro för tillstånd att anlita ordningsvakter. Såväl godkännande av ordningsvakt som tillstånd att anlita ordningsvakter gäller i högst fem år men kan förnyas.

4.4 Norge

I Norge kan anordnaren av ett evenemang åläggas att helt eller delvis ersätta kostnaderna för särskild polistillsyn som krävs för att upprätthålla ordningen. Ersättningsskyldigheten omfattar endast kostnaderna för sådan särskild polistillsyn som utförs i omedelbar anslutning till och i direkt tidsmässig förbindelse med evenemanget. En förutsättning för ersättningsskyldighet är att evenemanget är öppet för allmänheten. Det saknar betydelse om det är gratis att besöka evenemanget eller om det krävs entréavgift. Vidare saknar det i princip betydelse var evenemanget äger rum. Ersättningsskyldigheten gäller dock inte vid offentliga

demonstrationer eller motsvarande arrangemang som omfattas av demonstrations- och församlingsfriheterna.

Fr.o.m. år 2006 gäller en taxa för särskild polistillsyn. Taxan är idag NOK 850 per timme för var och en av de polismän som behövs för tillsynen. Beloppet grundar sig på genomsnittsberäkningar av olika kostnader vid denna typ av uppdrag såsom lön, slitage på material och utrustning, bruk av fordon, administration m.m. Taxan tar hänsyn till att uppdragen i hög grad innebär övertid och kompenserar för obekväm arbetstid.

Utgångspunkten vid beräkningen av antalet ersättningsberättigade timmar är evenemangets varaktighet. Ersättning kan därutöver krävas för den tid som ägnas åt arbete omedelbart före och efter evenemanget. Det kan röra sig om nödvändiga förberedelser och nödvändigt efterarbete, t.ex. inspektion av området i fråga, trafikdirigering etc.

Ersättning utkrävs normalt inte för polisens arbete med att planera polisinsatsen. Undantag gäller dock för evenemang av betydande storlek där det krävs mycket planering. Ersättning för planering är förbehållet evenemang på nationell nivå och blir därför sällan aktuell.

Vid fotbollsmatcher betalar klubbarna för de poliser som finns inne på arenan medan poliserna som finns utanför arenan och i tätorten i övrigt är gratis.

4.5 Tyskland

Varje förbundsstat i Tyskland har sin egen polisstyrka. Behörigheten att lagstifta om ersättningsskyldighet för polisens ordningshållning vid evenemang faller under förbundsstaternas jurisdiktion.

I tysk rätt saknas det lagstöd för att generellt ålägga anordnare av evenemang att ersätta kostnaderna för polisbevakning. Mötesfriheten är en grundlagsskyddad rättighet och den som anordnar ett evenemang som omfattas av skyddet får inte åläggas ersättningsskyldighet för polisbevakning. Författningsdomstolen

i Tyskland har fastställt att mötesfriheten omfattar alla församlingar och processioner som bidrar till att utveckla det offentliga samtalet samt förklarat att det skulle vara orimligt att låta evenemang med musikinslag generellt falla utanför grundlagens skyddsområde.

Anordnaren av ett evenemang ansvarar för ordningen och säkerheten vid sammankomsten eller tillställningen. Hur långt ansvaret sträcker sig framgår inte av lag. På idrottens område regleras ansvaret genom en frivillig överenskommelse som träffas för ett år i sänder. Enligt överenskommelsen har anordnarna ansvar för ordning och säkerhet och ska svara för kontrollen av publiken. Polisen ska ingripa först när anordnarens egna insatser är otillräckliga. Överenskommelsen innehåller rekommendationer och riktlinjer för anordnarna men ställer inga konkreta säkerhetskrav och saknar föreskrifter om sanktioner vid bristande säkerhetsstandard. Den uppmuntrar till en kontinuerlig dialog om säkerhetsfrågor mellan anordnarna, polisen och representanter från supporterklubbarna.

Det allmänna står alltså generellt för kostnaderna för polisbevakning vid evenemang. De enskilda förbundsstaterna har dock möjlighet att lagstifta om ersättningsskyldighet för kostnaderna för polisbevakning av sådana evenemang som inte omfattas av den grundlagsskyddade mötesfriheten. Två förbundsstater har valt att göra detta.

I delstaten Hessen är den som huvudsakligen i vinstsyfte anordnar ett evenemang skyldig att ersätta kostnaderna för polisbevakning, om bevakningen kompletterar eller ersätter åtgärder som borde ha vidtagits av anordnaren. Avgiften beräknas på grundval av vidtagen åtgärd och påbörjad timme och utgår med ett minsta belopp om 66 euro.

I delstaten Bremen är den som anordnar ett evenemang skyldig att ersätta kostnaderna för polisbevakning, om bevakningen har föreskrivits av polisen eller begärts av anordnaren. Avgiften för personal beräknas per påbörjad timme och för fordon per kilometer. Grundlagsskyddade sammankomster och

tillställningar samt sportevenemang av övervägande ideell karaktär är befriade från avgift.

4.6 Storbritannien

I Storbritannien har polisen sedan länge haft rätt till ersättning för "special police services". År 1925 slog House of Lords fast att polisens arbete med att upprätthålla den allmänna ordningen visserligen bekostades genom beskattning av medborgarna men att det var rimligt att kostnaderna för sådant arbete inte betalades av allmänna medel, om kostnaderna uppkom till följd av en förfrågan från ett privat subjekt. Att polisen har rätt till ersättning av enskilda för "special police services" framgår numera av Police Act 1996.

Enligt de riktlinjer som finns för ersättningsskyldigheten ska den kostnad som åläggs en enskild vara standardiserad och spegla den typ av insats som krävs av polisen. Grundsynen är att enskilda inte ska tjäna pengar på det allmännas bekostnad. Ersättningsskyldigheten ses i Storbritannien som en obligationsrättslig förpliktelse som ska regleras på förhand genom avtal mellan polisen och den som efterfrågat insatsen.

De evenemang som kräver polisinsatser delas in i tre olika kategorier: kommersiella tillställningar, icke-kommersiella tillställningar och tillställningar som är knutna till opinionsrättigheter och andra samhällsnyttiga syften. Även om hänsyn ska tas till omständigheterna i varje enskilt fall är anordnaren fullt ersättningsskyldig vid kommersiella tillställningar, delvis ersättningsskyldig vid icke-kommersiella tillställningar och helt fri från ersättningsskyldighet vid tillställningar som avser opinionsrättigheter eller har andra samhällsnyttiga syften. I riktlinjerna finns ett slags poängsystem genom vilket varje evenemang graderas. Graderingen används för att bestämma i vad mån anordnaren ska vara ersättningsskyldig för polisinsatser vid evenemanget.

I mitten av 2000-talet prövades regleringen i Police Act vid ett par tillfällen. Det klargjordes då att polisen inte har rätt att begära ersättning för sina kostnader när det inte förelegat någon överenskommelse i förväg om att polisen skulle göra en insats vid evenemanget. Kraven för när en sådan överenskommelse kan anses vara underförstådd skärptes också.

På senare tid har en domstol i andra instans slagit fast att fotbollsklubben Leeds United inte är skyldig att ersätta kostnaden för polisbevakning utanför arenan. Domstolen hänvisade till att det inte fanns någon skillnad mellan området utanför arenan och andra offentliga platser där polisen är skyldig att upprätthålla den allmänna ordningen.

I England betalar fotbollsklubbarna i den högsta ligan, Premier League, för de poliser som finns inne på arenan. Det rör sig i normalfallet om ett fåtal poliser som befinner sig i ledningshytten och inte utför något operativt arbete på läktaren.

5 Kostnader för polisbevakning

5.1 Om Riksidrottsförbundet

Riksidrottsförbundet är en paraplyorganisation för merparten av den frivilligt organiserade idrottsrörelsen i Sverige. Förbundet har mer än tre miljoner medlemmar i drygt 20 000 idrottsföreningar (SOU 2008:59 s. 65 och Idrotten i siffror, statistik från Riksidrottsförbundet 2011).

Av Riksidrottsförbundets stadgar framgår att förbundet är en ideell förening som består av specialidrottsförbund. Specialidrottsförbunden består i sin tur av ideella föreningar som bedriver idrottslig verksamhet. Genom medlemskap i ett specialidrottsförbund blir en ideell förening också ansluten till Riksidrottsförbundet (2 kap. 2 §). En ideell förening får tas upp som medlem i ett specialidrottsförbund under förutsättning bl.a. att föreningen bedriver sådan idrottslig verksamhet som administreras av det ifrågavarande specialidrottsförbundet och föreningen har förbundit sig att i sin idrottsliga verksamhet följa Riksidrottsförbundets och specialidrottsförbundets stadgar, tävlingsregler och beslut (8 kap. 1 §). Endast idrottsutövare som är medlem i förening ansluten till ett specialidrottsförbund har rätt att delta i specialidrottsförbundets tävlingsverksamhet (12 kap. 3 §). Riksidrottsförbundets stämma är dess högsta beslutande organ (2 kap. 1 §).

5.2 Idrottsaktiebolag

5.2.1 Regelverket för idrottsaktiebolag

Riksidrottsförbundets stämma beslutade i maj 1999 att tillåta specialidrottsförbund att ge medlemsföreningar en möjlighet att upplåta rätten att delta i specialidrottsförbundets tävlingsverksamhet till aktiebolag för idrottslig verksamhet (idrottsaktiebolag). Enligt Riksidrottsförbundets bolagiseringsutredning, som föreslagit detta, skulle det bli aktuellt med idrottsaktiebolag i huvudsak endast inom den del av idrottsrörelsen som kunde betecknas som kommersiell idrott med professionella utövare. Utredningen framhöll att idrottsaktiebolagen fick räkna med att i allt väsentligt bli behandlade som övriga bolag i samhället och att de skulle kunna bli ersättningsskyldiga för polisbevakning.

Enligt Riksidrottsförbundets stadgar (11 kap. 3 a §) gäller att idrottsaktiebolag till huvudsaklig del ska ha till ändamål att bedriva idrottslig verksamhet och därtill naturligt anknyttande verksamhet. För närvarande gäller också att den upplåtande föreningen ska ha röstmajoritet på idrottsaktiebolagets stämma. Enligt stadgarna ska vissa villkor finnas i upplåtelseavtalet mellan föreningen och bolaget. Här kan nämnas dels villkoret att bolaget ska förbinda sig att följa Riksidrottsförbundets stadgar samt specialidrottsförbundets stadgar och tävlingsregler, dels villkoret att föreningen även fortsättningsvis ska bedriva sådan idrottslig verksamhet som ligger till grund för medlemskapet i Riksidrottsförbundet.

Det sistnämnda villkoret innebär att den upplåtande föreningen måste ha en rimlig omfattning på sin kvarvarande idrottsliga verksamhet. Den bör i normalfallet utgöras av en ungdomsverksamhet som motsvarar den föreningen haft före upplåtelsen (Malmsten & Pallin, *Idrottens föreningsrätt*, 2 uppl., Stockholm 2005, s. 127).

I aktiebolagslagen finns utförliga regler för aktiebolag. För idrottsaktiebolagens verksamhet gäller dessutom många andra

författningar och Riksidrottsförbundets stadgar samt det aktuella specialidrottsförbundets stadgar och tävlingsregler.

5.2.2 Idrottsaktiebolag i Sverige

Flera idrottsaktiebolag har bildats sedan Riksidrottsförbundets stadgar ändrades år 1999. Ett flertal skäl ligger bakom övergången till aktiebolagsformen. Möjligheten att erhålla externt kapital genom emission av aktier har säkerligen haft betydelse. För en del idrottsklubbar kan det också ha känts tryggare att bedriva sin ekonomiskt omfattande verksamhet i ett aktiebolag, eftersom verksamheten i ett aktiebolag är reglerad i lag med utförliga bestämmelser om bolagets organisation, styrelsens och verkställande direktörens skadeståndsansvar för sina åtgärder i bolagets förvaltning m.m. medan verksamheten i en ideell förening inte är reglerad i lag. Möjligheten att göra en bodelning mellan den ideella idrottsliga verksamheten och dess kommersiella motsvarighet kan också ha spelat in. Även andra skäl har haft betydelse för idrottsklubbarnas val av associationsform, t.ex. de skillnader som finns mellan aktiebolag och allmännyttiga ideella föreningar i inkomst- och mervärdesskattehänseende.

Enligt uppgifter från november 2012 finns det i Sverige 22 föreningar som till aktiebolag har upplåtit rätten att delta i det aktuella specialidrottsförbundets tävlingsverksamhet. Dessa föreningar ägnar sig åt fotboll (4), ishockey (5), speedway (10), bandy (1), innebandy (1) och handboll (1). Inom fotbollen finns idrottsaktiebolagen AIK Fotboll AB, Djurgårdens Elitfotboll AB, Hammarby Fotboll AB och Örebro SK Elitfotboll AB. AIK och Djurgården spelar i Allsvenskan, medan Örebro och Hammarby spelar i den näst högsta serien, Superettan. Inom ishockeyn finns idrottsaktiebolagen AIK Ishockey AB, Djurgården Hockey AB, Leksands IF Ishockey AB, Malmö Redhawks Ishockey AB och Växjö Lakers Idrott AB. AIK och Växjö spelar i Elitserien, medan Djurgården, Leksand och Malmö spelar i den näst högsta serien, Allsvenskan.

Nästan hälften av idrottsaktiebolagen ägnar sig åt speedway. Det är värt att notera att av resterande tolv idrottsaktiebolag finns åtta stycken – två tredjedelar – i Stockholmsområdet.

5.2.3 Idrottsaktiebolagens ersättningsskyldighet för polisbevakning

De svenska idrottsklubbarna berörs i regel inte av bestämmelsen i 2 kap. 26 § ordningslagen om ersättningsskyldighet för polisbevakning av den anledningen att de allra flesta idrottsarrangemang inte kräver sådan bevakning. Polisbevakning krävs bara i samband med större idrottsarrangemang, t.ex. fotbolls- och ishockeymatcher i Allsvenskan respektive Elitserien. Sådana större idrottsarrangemang anordnas i de allra flesta fall av allmännyttiga ideella föreningar. Enligt 2 kap. 26 § andra stycket ordningslagen är dessa föreningar generellt undantagna från ersättningsskyldighet för polisbevakning. Under senare år har emellertid ett antal allmännyttiga ideella föreningar som anordnar större idrottsarrangemang bildat idrottsaktiebolag och de omfattas då självklart inte längre av det generella undantaget i 2 kap. 26 § andra stycket ordningslagen för sådana föreningar.

Idrottsaktiebolagen är alltså inte generellt undantagna från ersättningsskyldighet för polisbevakning av offentliga tillställningar som bolagen anordnar, t.ex. seriematcher. Förvaltnings- och kammarrätterna har följdriktigt i flera fall kommit fram till att ersättningsskyldigheten enligt 2 kap. 26 § första stycket ordningslagen för sådan bevakning gäller för dessa bolag. Något avgörande från Högsta förvaltningsdomstolen finns inte och behövs knappast heller med hänsyn till att lagtexten är otvetydig.

Det kan synas förvånande att allmännyttiga ideella föreningar övergått till att driva tävlingsverksamhet i aktiebolagsform trots den klara lagtexten och trots att Riksidrottsförbundets bolagiseringsutredning uttryckligen framhöll risken för att idrottsaktiebolag skulle kunna bli ersättningsskyldiga för polisbevakning. Men bolagen hoppades av allt att döma att den om-

ständigheten, att de driver samma allmännyttiga ungdoms- och annan verksamhet som tidigare och som motiverar att de allmännyttiga ideella föreningarna är befriade från polisbevakningskostnader, skulle medföra att idrottsaktiebolagen anses anordna sina matcher utan vinstsyfte eller utgöra sådana särskilda skäl som enligt 2 kap. 26 § tredje stycket ordningslagen kan göra att polismyndigheten sätter ned eller efterger ersättningskyldigheten. Dessa förhoppningar har emellertid inte infriats.

Den 29 april 2011 utfärdade Rikspolisstyrelsen allmänna riktlinjer för uttag av ersättning för polisbevakning vid offentliga tillställningar och allmänna sammankomster (RA-510-1704/11). Lagstiftningen skulle av polismyndigheterna tillämpas så enhetligt som möjligt. Enligt riktlinjerna kan ett vinstsyfte förutsättas när ett aktiebolag anordnar en offentlig tillställning eller en allmän sammankomst.

Den 17 oktober 2011 fattade Polismyndigheten i Stockholms län ett inriktningsbeslut (AA 510-81083-2011). Polismyndigheten hade ditills inte begärt ersättning för kostnaderna för polisbevakning av idrottsarrangemang i de fall arrangemanget anordnats av ett idrottsaktiebolag, men enligt beslutet skulle myndigheten göra detta fr.o.m. den 14 november 2011. Enligt polismyndigheten kunde idrottsaktiebolagen ha ett behov av att anpassa sin verksamhet till beslutet. Polismyndigheten bedömde därför att det fanns särskilda skäl enligt 2 kap. 26 § tredje stycket ordningslagen att sätta ned ersättningskyldigheten med 75 procent av kostnaderna under en övergångsperiod. Periodens slut bestämdes till den 1 juli 2012.

Med undantag för speedway finns två tredjedelar av idrottsaktiebolagen i Stockholmsområdet. Flera av bolagen bildades för mer än tio år sedan. Som exempel kan nämnas att Hammarby Fotboll AB bildades år 2001. Idrottsaktiebolagen i Stockholmsområdet ålades emellertid inte någon ersättningskyldighet för polisbevakning förrän år 2011. Enligt vad som framkommit under utredningen har också idrottsaktiebolagen i övriga Sverige ålagts ersättningskyldighet först under senare år.

I avsnitt 5.4.5 redovisas idrottsaktiebolagens kostnader för polisbevakning under år 2012.

5.3 Festivaler

Långt tillbaka i tiden anordnades de flesta festivaler av sådana ideella föreningar som enligt 2 kap. 26 § andra stycket ordningslagen är generellt undantagna från ersättningsskyldighet för polisbevakning. Aktiebolag – som inte omfattas av undantaget – har med tiden kommit att driva allt fler festivaler.

Det pågår en centralisering och en professionalisering av festivalverksamheterna runt om i landet. Festivalerna förläggs inte längre till primitiva läger på landet utan till mondäna stadsmiljöer som Göteborgs Way Out West eller Borlänges Peace & Love. Eldsjälsarrangörerna byts ut mot stora bokningsbolag och festivalkedjor med stor omsättning. FKP Scorpio, som köpte Hultsfredsfestivalen efter konkurshotet år 2010, driver 17 stora festivaler i hela Europa, däribland Getaway i Gävle och nystartade Bråvalla i Norrköping.

Vissa aktiebolag som anordnar festivaler har betalat för polisbevakning under många år. Som exempel kan nämnas att anordnaren av festivalen Storsjöyran i Östersund har betalat för sådan bevakning varje år sedan 1983. De lokala variationerna har emellertid varit stora och vissa aktiebolag som anordnar festivaler har fått betala för polisbevakning, medan andra inte har behövt göra det.

Under utredningen har framkommit att de flesta aktiebolag som anordnar festivaler sedan några år tillbaka får betala för polisbevakning. Kostnaderna för polisbevakning har också ökat på grund av ändringar i 1982 års förordning om ersättning för polisbevakning som inneburit taxehöjningar. Det har rört sig om kraftiga ökningar. Polisinsatserna uppges också ha blivit mera omfattande under senare tid.

5.4 Kostnader för polisbevakning under åren 2011 och 2012

5.4.1 Underlaget

I Sverige finns 21 polismyndigheter. Med ett undantag – Polismyndigheten Gotland – har polismyndigheterna redovisat den polisbevakning vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar under åren 2011 och 2012 som de bedömt att anordnaren enligt 2 kap. 26 § första stycket ordningslagen ska åläggas ersättningsskyldighet för. Materialet – som ligger till grund för detta avsnitt – har jämförts med uppgifter om kostnaderna för polisbevakning som lämnats av företrädare för idrottsaktiebolagen AIK Fotboll AB och Djurgården Hockey AB samt organisationen Folkets Hus och Parker. Endast någon marginell avvikelse har noterats.

5.4.2 Tabellernas utformning

Kostnaderna för polisbevakning redovisas i det följande i tabellform. I tabellerna används kolumnerna ”Takbelopp”, ”Debiterat belopp” och ”Utan nedsättning”.

Kolumnerna ”Takbelopp” och ”Debiterat belopp”

Polismyndigheten ska underrättas i förväg om alla offentliga tillställningar och allmänna sammankomster som kan medföra skyldighet för anordnaren att ersätta staten för polisbevakning av evenemanget. Enligt 2 kap. 11 § ordningslagen ska polismyndighetens beslut med anledning av en ansökan om eller anmälan av ett evenemang innehålla uppgift om det högsta belopp som anordnaren kan bli ålagd att betala i ersättning för polisbevakning. Sådana belopp redovisas i kolumnen ”Takbelopp”.

Efteråt, när den bevakade sammankomsten eller tillställningen har ägt rum, går polismyndigheten igenom polisinsatsen, fastställer hur omfattande den faktiskt blev och bestämmer vilket belopp som ska debiteras anordnaren. Sådana belopp redovisas i kolumnen ”Debiterat belopp”.

I ett fåtal fall har polismyndigheten i efterhand funnit att kostnaden för polisbevakningen blivit högre än takbeloppet. I kolumnen ”Debiterat belopp” antecknas dock inte belopp som är högre än takbeloppet.

I vissa fall har polismyndigheten redan innan evenemanget gått av stapeln satt ned anordnarens ersättningsskyldighet för polisbevakning med stöd av 2 kap. 26 § tredje stycket ordningslagen. Polismyndigheten har då tagit hänsyn till nedsättningen när myndigheten fastställt takbeloppet och är bunden av detta när kostnaden som ska debiteras anordnaren fastställs.

Av det anförda följer att det av kolumnerna ”Takbelopp” och ”Debiterat belopp” inte går att utläsa hur stora kostnaderna för polisbevakningen skulle ha varit utan nedsättningen och takbeloppet.

Kolumnen ”Utan nedsättning”

Ersättningsskyldigheten för polisbevakning enligt 2 kap. 26 § första stycket ordningslagen ska endast undantagsvis sättas ned med stöd av paragrafens tredje stycke. Den nedsättning av ersättningsskyldigheten som skett under åren 2011 och 2012 har till stor del avsett idrottsarrangemang som anordnats av idrottsaktiebolag i Stockholmsområdet. Nedsättningen har i dessa fall varit en följd av att Polismyndigheten i Stockholms län ansåg att ersättningsskyldigheten under en övergångsperiod skulle sättas ned med 75 procent av kostnaderna. Periodens slut bestämdes till den 1 juli 2012 och därefter har idrottsaktiebolagen fått ersätta de fulla kostnaderna för polisbevakning. Mot denna bakgrund finns det skäl att tro att ersättningsskyldigheten framöver kommer att sättas ned väsentligt mer sällan än vad som varit

fallet under åren 2011 och 2012. För att ge en idé om vad kostnaderna blir år 2013 redovisas i en särskild kolumn de debiterade kostnaderna för polisbevakning åren 2011 och 2012 som de skulle ha sett ut om någon nedsättning inte skett. I kolumnen redovisas dessa kostnader utan hänsyn till att ersättnings-skyldigheten i ett fåtal fall har begränsats av takbeloppet.

Ett exempel på vad de olika kolumnerna visar

Idrottsaktiebolaget AIK Fotboll AB anordnade en fotbollsmatch den 24 maj 2012. Med hänsyn till att AIK:s ersättningsskyldighet skulle sättas ned med 75 procent av kostnaderna för polisbevakningen bestämdes takbeloppet till 44 660 kr. Efter matchen fann polismyndigheten att kostnaden för polisbevakningen – efter avräkning av nedsättningen – var 57 880 kr. Den faktiska kostnaden var dock enligt polismyndighetens bedömning fyra gånger så stor eller 231 520 kr. AIK:s ersättningsskyldighet begränsades av såväl nedsättningen som takbeloppet och fastställdes till 44 660 kr. Summan 44 660 kr används i kolumnerna ”Takbelopp” och ”Debiterat belopp”. I kolumnen ”Utan nedsättning” används däremot den faktiska kostnaden för polisbevakningen, dvs. 231 520 kr.

5.4.3 Tabellerna är inte helt rättvisande

Det finns brister i det material som ligger till grund för tabellerna. En polismyndighet har inte redovisat den polisbevakning vid sammankomster och tillställningar under åren 2011 och 2012 som myndigheten enligt 2 kap. 26 § första stycket ordningslagen ålagt anordnaren att ersätta.

Svaren från de 20 polismyndigheterna är ibland svåra att tolka. I ett fåtal fall har det inte gått att läsa ut takbeloppet eller den faktiska kostnaden för polisbevakningen. Det rör sig dock om mindre belopp som endast i liten omfattning påverkar inne-

hållet i tabellerna. Takbeloppet, som kan vara högre eller lägre än den faktiska kostnaden för polisbevakningen, har i ett fåtal fall fått ligga till grund för uppgifterna i kolumnen ”Utan nedsättning”.

I flera fall – särskilt när det gäller idrottsaktiebolagen – har anordnaren inte godtagit t.ex. ersättningsskyldigheten som sådan eller polismyndighetens syn på vilken polisinsats som har behövts för att bevaka sammankomsten eller tillställningen och därför överklagat polismyndighetens beslut. Uppgifterna i tabellerna är också av den anledningen inte alltid helt säkra. I detta sammanhang bör poängteras att det som ligger till grund för tabellerna är polismyndigheternas förhandsbedömning av vilken polisinsats som krävts och efterhandsbedömning av vilken insats som faktiskt använts vid sammankomsten eller tillställningen i fråga.

Enligt min mening ger tabellerna trots dessa brister en god bild av kostnaderna för polisbevakning.

5.4.4 Den totala kostnaden för polisbevakning

Den totala kostnaden för polisbevakning under åren 2011 och 2012 framgår av tabell 5.1.

Tabell 5.1 Kostnader för polisbevakning under åren 2011 och 2012

	Takbelopp	Debiterat belopp	Utan nedsättning
2011	6 733 670	5 184 299	10 469 942
2012	26 291 731	21 231 725	28 972 150

De debiterade beloppen är för båda åren lägre än takbeloppen. Det beror på att polisinsatsen i många fall blivit mindre omfattande än beräknat.

Anordnarens ersättningsskyldighet har endast i ett fåtal fall begränsats av takbeloppet. Att beloppen i kolumnen ”Utan nedsättning” för båda åren är väsentligt högre än de debiterade be-

loppen har sin förklaring i att ersättningsskyldigheten för polisbevakning i många fall satts ned med stöd av 2 kap. 26 § tredje stycket ordningslagen.

Det bör noteras att beloppen i samtliga kolumner är väsentligt högre 2012 än 2011. Det tyder på att polismyndigheterna har börjat tillämpa ersättningsbestämmelserna i högre utsträckning, eftersom det inte finns skäl att tro att antalet ersättningsgilla sammankomster och tillställningar har ökat från det ena året till det andra.

5.4.5 Idrottsaktiebolagens kostnader för polisbevakning

Idrottsaktiebolagens kostnader för polisbevakning under år 2012 framgår av tabell 5.2. För bolagens del aktualiserades ersättningsskyldighet för sådana kostnader i så liten utsträckning under år 2011 att det inte är meningsfullt att redovisa kostnaderna för det året.

Tabell 5.2 Idrottsaktiebolagens kostnader för polisbevakning under år 2012

	Takbelopp	Debiterat belopp	Utan nedsättning
Samtliga IdrottsAB	10 849 731	9 535 365	13 162 370
Fotboll (Totalt)	8 870 491	7 847 265	9 915 870
Ishockey (Totalt)	1 979 240	1 688 100	3 246 500
Örebro	287 040	263 120	263 120
AIK Fotboll	6 122 131	5 187 745	6 796 810
Djurgården Fotboll	2 461 320	2 034 150	2 370 180
Hammarby		362 250	485 760
AIK Ishockey	985 480	850 920	1 700 060
Djurgården Ishockey	993 760	837 180	1 546 440

Under år 2012 har ersättningsskyldighet för polisbevakningskostnader aktualiserats för sju av Sveriges 22 idrottsaktiebolag, nämligen Örebro SK Elitfotboll AB, AIK Fotboll AB, Djur-

gårdens Elitfotboll AB, Hammarby Fotboll AB, AIK Ishockey AB, Djurgården Hockey AB och Leksands IF Ishockey AB.

Polisens insats för ordningshållning vid fotbolls- och ishockeymatcher dimensioneras normalt på grundval av den hot- och riskbedömning som gjorts inför varje match. Polismyndigheten Dalarna har emellertid inte gått till väga på det sättet utan har satt ett tak för Leksands IF Ishockey AB:s ersättnings-skyldighet för kostnaderna för polisbevakning under ishockey-säsongen 2012/13 (exklusive slutspel) på 300 000 kr. Leksands IF Ishockey AB:s kostnader för polisbevakning är alltså inte jämförbara med de övriga idrottsaktiebolagens kostnader för sådan bevakning. Leksands IF Ishockey AB:s kostnader har därför inte tagits med i tabell 5.2. Beloppen i tabellen avser således de sex andra idrottsaktiebolagens kostnader under år 2012.

Beloppen i kolumnen ”Debiterat belopp” är genomgående lägre än motsvarande belopp i kolumnen ”Takbelopp”. Det beror på att polisinsatsen i många fall blivit mindre omfattande än beräknat. Att beloppen i kolumnen ”Utan nedsättning” i de flesta fall är väsentligt högre än motsvarande belopp i de andra kolumnerna förklaras till den allra största delen av att ersättnings-skyldigheten för kostnaderna för polisbevakning har satts ned med stöd av 2 kap. 26 § tredje stycket ordningslagen.

När det gäller Hammarby Fotboll AB finns det inte något belopp i kolumnen ”Takbelopp”. Under år 2012 har föreningen Hammarby IF Fotbollförening – och inte idrottsaktiebolaget Hammarby Fotboll AB – i anmälan till polismyndigheten stått som anordnare av fotbollsmatcherna i fråga. Polismyndigheten har genomgående avvisat föreningens anmälan och beslutat om ersättnings-skyldighet med stöd av 2 kap. 27 § ordningslagen och därför inte bestämt något takbelopp. I början av året anmodades föreningen av polismyndigheten att visa att föreningen och inte idrottsaktiebolaget var den verkliga anordnaren av fotbolls-matcherna. Detta ledde till att Hammarby undgick ersättnings-skyldighet för kostnader för polisbevakning vid några matcher i början av året. Hammarby Fotboll AB:s kostnader för polis-bevakning skulle därför rätteligen ha varit något högre under år

2012. Kolumnen ”Utan nedsättning” ger däremot en bra bild av AIK Fotboll AB:s och Djurgårdens Elitfotboll AB:s kostnader för polisbevakning under en säsong. I kolumnen redovisas nämligen samtliga matcher under fotbollssäsongen.

Tabell 5.2 ger ingen riktigt bra bild av ishockeyklubbarnas kostnader för polisbevakning. Ishockeysäsongen spelas höst/vår och tabellen ger därför uppgift om vilka kostnader ishockeyklubbarna har haft under en del av säsongen 2011/12 respektive en del av säsongen 2012/13. Under den första säsongen tog polismyndigheten under grundserien betalt endast för derbymatcher. Den andra säsongen sträcker sig in på år 2013.

5.4.6 Kostnader för polisbevakning, exklusive idrottsaktiebolagens kostnader

Av tabell 5.3 framgår kostnaderna för polisbevakning under åren 2011 och 2012 exklusive idrottsaktiebolagens kostnader.

Tabell 5.3 Kostnader för polisbevakning under åren 2011 och 2012, exklusive idrottsaktiebolagens kostnader

	Takbelopp	Debiterat belopp	Utan nedsättning
2011	6 102 680	4 595 460	8 437 416
2012	15 142 000	11 696 360	15 509 780

Det anordnas sammankomster och tillställningar av högst skiftande slag. Med undantag för de idrottsevenemang som anordnas av idrottsaktiebolagen rör det sig till stor del om konserter och festivaler av olika slag men också om bl.a. marknader, stadsfester, travtävlingar etc.

Av tabell 5.3 framgår att kostnaderna för polisbevakning har ökat betydligt sedan år 2011 även om man undantar idrottsaktiebolagens kostnader. Det kan bero på att polismyndigheterna genom Rikspolisstyrelsens riktlinjer år 2011 och den därpå följande diskussionen om idrottsaktiebolagens ersättnings-

skyldighet för polisbevakningskostnader har blivit mer observerbara på ersättningsfrågorna vid andra typer av evenemang och fakturerat anordnaren i ökande utsträckning. Att kostnaderna totalt sett är väsentligt högre under år 2012 än under år 2011 (jfr tabell 5.1) förklaras alltså inte endast av de kostnader som faller på idrottsaktiebolagen.

6 Mindre våld för pengarna

6.1 Förslaget

Björn Eriksson har inom ramen för sitt uppdrag som nationell samordnare för att motverka brottslighet i samband med idrottsarrangemang (Dir. 2011:22) utrett frågan om ersättningsskyldighet för polisbevakning vid sådana arrangemang. I april 2012 överlämnade han delbetänkandet Mindre våld för pengarna (SOU 2012:23). I betänkandet föreslås att idrottsaktiebolag ska undantas från ersättningsskyldighet för polisbevakning. För att ett idrottsaktiebolag ska omfattas av undantaget krävs att det

- deltar i seriespel som anordnas av specialförbund inom Riksidrottsförbundet,
- uppfyller de krav som ställs på ideella föreningar i 7 kap. 8, 9 och 13 §§ inkomstskattelagen (de krav som avses är det s.k. ändamålskravet, verksamhetskravet och öppenhetskravet),
- till mer än 50 procent ägs av en ideell förening i vilken det bedrivs ungdomsverksamhet och att mer än 50 procent av bolagets inkomster delas ut till den ideella föreningen.

Björn Eriksson framhöll i betänkandet att hans uppdrag avsåg polisbevakning i samband med idrottsarrangemang och att han som idrottssamordnare inte kunde behandla polisbevakning vid andra arrangemang såsom popkonserter, festivaler och liknande.

Betänkandet har remissbehandlats.

6.2 Remissyttrandena

Mitt uppdrag har lämnats sedan Regeringskansliet analyserat remissyttrandena och funnit att det inte är lämpligt att arbeta vidare med Björn Erikssons förslag om särbehandling av idrottsaktiebolagen. Jag väljer därför att inte redovisa innehållet i de remissyttranden som i allt väsentligt tillstyrkte Björn Erikssons förslag utan återger bara de kritiska remissyttrandena som av allt att döma ligger bakom uppdraget till mig.

6.2.1 Remissyttranden som inte redovisas närmare

Flera remissinstanser – bl.a. Djurgårdens Elitfotboll AB, Föreningen Svensk Elitfotboll, Hammarby Fotboll (Hammarby Fotboll AB/Hammarby IF Fotboll), IFK Göteborg, Malmö FF/MFF Support, Svenska Hockeyligan AB, Svenska Ishockeyförbundet, Sveriges Kommuner och Landsting och ÖSK Elitfotboll AB – tillstyrkte i väsentliga delar förslaget.

6.2.2 Remissyttranden som redovisas närmare

Svenska Fotbollförbundet

Svenska Fotbollförbundet tillstyrkte förslaget. Förbundet var dock tveksamt till bl.a. om samtliga krav som ställs på allmännyttiga ideella föreningar i 7 kap. 8, 9 och 13 §§ inkomstskattelagen skulle kunna tillämpas på idrottsaktiebolag. Enligt förbundet gällde detta t.ex. öppenhetskravet i 7 kap. 13 § inkomstskattelagen. Kravet innebär att sådana föreningar som avses i bestämmelsen inte får vägra någon inträde som medlem, om det inte finns särskilda skäl för det med hänsyn till arten eller omfattningen av föreningens verksamhet eller föreningens syfte eller annat. Enligt förbundet var det nödvändigt att i den fort-

satta beredningen av betänkandet överväga om kraven i 7 kap. 8, 9 och 13 §§ inkomstskattelagen kunde tillämpas fullt ut på idrottsaktiebolag. Förbundet ansåg vidare att orimliga krav skulle komma att ställas på idrottsaktiebolag, om ett sådant bolag – för att omfattas av förslaget – skulle vara tvunget att dela ut mer än 50 procent av inkomsterna till en ideell förening.

Kammarrätten i Göteborg

Kammarrätten i Göteborg ansåg, liksom Svenska Fotbollförbundet, att det var nödvändigt att tydliggöra hur kraven i 7 kap. 8, 9 och 13 §§ inkomstskattelagen skulle tillämpas på idrottsaktiebolag. Kammarrätten anmärkte att detta var fallet särskilt när det gällde öppenhetskravet i 7 kap. 13 § inkomstskattelagen.

Organisationen Folkets Hus och Parker

Organisationen Folkets Hus och Parker anförde att i stort sett endast festivaler skulle vara ersättningsskyldiga för polisbevakning, om denna skyldighet inte längre skulle gälla för idrottsaktiebolag. Enligt organisationen skulle detta vara principiellt fel och orättvist.

Konkurrensverket

Konkurrensverket avstyrkte förslaget. Det var enligt verket från konkurrenssynpunkt väsentligt att alla potentiella arrangörer behandlades lika. Associationsform, ägande och eventuell anslutning till intresseförening borde därför sakna betydelse för om arrangören av ett publikt idrottsevenemang skulle bli ersättningsskyldig för eventuell polisbevakning eller inte. Verket ansåg att förslaget angående vilka idrottsorganisationer – utöver ideella

föreningar – som inte skulle behöva bära kostnaderna för polisbevakning förvisso utgjorde en konkurrensmässig förbättring jämfört med den gällande situationen men att det trots detta kunde konstateras att förslaget inte utformats på ett konkurrensneutralt sätt. Förslaget innebar nämligen att idrottsorganisationer inom Riksidrottsförbundet skulle komma att gynnas framför idrottsorganisationer som valt att stå utanför förbundet eller nekats inträdet där. Vidare kunde vissa bolag komma att gynnas framför andra beroende på vem som var ägare. Verket saknade motivering för detta och såg i övrigt inga bärande skäl för att införa en sådan diskriminering.

Statskontoret

Statskontoret avstyrkte förslaget. Enligt Statskontoret fanns det skäl att närmare utreda frågan om ersättningsskyldighet för polisbevakning. Statskontoret anförde bl.a. att idrottsaktiebolag, om förslaget genomfördes, skulle befrias från kostnader för polisbevakning utan att villkor och ekonomi för annan kulturverksamhet i bolagsform ens diskuterades. Statskontoret avrådde från att staten ytterligare begränsade sin möjlighet att ta betalt för polisbevakning inom områden där arrangören hade ansvar för ordningen. Statskontoret såg det vidare som viktigt att ordningslagens incitamenteffekter inte förlorades och att incitamenten för arrangörerna att förstärka säkerhetsarbetet och bedriva förebyggande sådant arbete fanns kvar.

Rikspolisstyrelsen

Rikspolisstyrelsen ansåg att förslaget krävde ytterligare utredning och överväganden. Enligt Rikspolisstyrelsen var det ur likabehandlings- och rättviseperspektiv viktigt att noga överväga förändringar som skulle innebära särbehandling av vissa organisationsformer och evenemang, i det aktuella fallet idrotts-

aktiebolag och offentliga tillställningar i form av seriespel. Det krävdes därför en analys av hur förslaget förhöll sig till andra anordnare än idrottsaktiebolag, t.ex. anordnare av konserter och andra kulturevenemang.

Riksidrottsförbundet

Riksidrottsförbundet anförde att sedan idrottsaktiebolag som samverkansform inrättades år 1999 hade förbundets hållning varit att varje idrottsförening måste beakta de för- och nackdelar som följer med aktiebolag innan den bildar ett idrottsaktiebolag. Redan år 1999 hade förbundet lyft fram eventuella kostnader för polisbevakning som en nackdel för samverkansformen idrottsaktiebolag. Vidare ansåg förbundet att det generellt sett var viktigt att hålla en rågång mellan den allmännyttiga ideella föreningen och idrottsaktiebolag. Enligt förbundet behövde en tydlig ansvarsfördelning mellan evenemanganordnaren och samhället göras för att det skulle vara meningsfullt med en diskussion om huruvida idrottsaktiebolag ska betala kostnader för polisbevakning eller inte.

7 Överväganden

7.1 Inledning

Sedan gammalt gäller att den som i vinstsyfte anordnar en offentlig tillställning, t.ex. en tävling eller uppvisning i sport, idrott eller flygning, en danstillställning, ett tivolinöje, ett festtåg, en marknad eller en mäsas, är skyldig att ersätta staten för den polisbevakning av evenemanget som sker för att upprätthålla ordningen. Detsamma gäller den som i vinstsyfte anordnar en allmän sammankomst, t.ex. en pop- eller rockkonsert, om det finns särskilda skäl för att ålägga anordnaren en sådan ersättningskyldighet. Enligt inkomstskattelagen är de allmännyttiga ideella föreningarna befriade från att betala skatt och behöver i linje med detta inte heller ersätta statens kostnader för polisbevakning av tillställningar och sammankomster som de anordnar.

År 1999 beslutade Riksidrottsförbundet att tillåta att en allmännyttig ideell idrottsförening upplåter sin rätt att delta i tävlingsverksamhet i form av t.ex. seriespel till ett aktiebolag som uppfyller vissa villkor (idrottsaktiebolag). Möjligheten utnyttjas för närvarande av 22 föreningar i framför allt Stockholmsområdet. Idag finns inom fotbollen idrottsaktiebolagen AIK Fotboll AB, Djurgårdens Elitfotboll AB, Hammarby Fotboll AB och Örebro SK Elitfotboll AB. AIK och Djurgården spelar i Allsvenskan, medan Örebro och Hammarby spelar i den näst högsta serien, Superettan. Inom ishockeyn finns idrottsaktiebolagen AIK Ishockey AB, Djurgården Hockey AB, Leksands

IF Ishockey AB, Malmö Redhawks Ishockey AB och Växjö Lakers Idrott AB. AIK och Växjö spelar i Elitserien, medan Djurgården, Leksand och Malmö spelar i den näst högsta serien, Allsvenskan.

Nästan hälften av idrottsaktiebolagen ägnar sig åt speedway. Det är värt att notera att av resterande tolv idrottsaktiebolag finns åtta stycken – två tredjedelar – i Stockholmsområdet.

Under de första drygt tio åren efter Riksidrottsförbundets beslut behövde idrottsaktiebolagen inte betala för polisbevakning. Efter påpekande av Riksrevisionen meddelade Rikspolisstyrelsen den 29 april 2011 föreskrifter som de facto innebar att polismyndigheterna skulle fakturera idrottsaktiebolagen för bevakningskostnader. Den 17 oktober 2011 fattade Polismyndigheten i Stockholms län ett beslut om att idrottsaktiebolagen fr.o.m. den 14 november 2011 skulle faktureras för bevakningskostnader men övergångsvis – till utgången av juni 2012 – endast med 25 procent av de faktiska kostnaderna. Fr.o.m. den 1 juli 2012 gäller att bolagen ska betala 100 procent av kostnaderna. Kostnaderna beräknas enligt en regeringsförordning från år 1982 och omfattar alla polisens kostnader för ordningshållningen, såväl fasta som rörliga. Idag kostar en polisbevakningstimme 920 kr vartill kan komma kostnader för hästar, hundar och annan utrustning.

De nya kraven på ersättning för polisbevakningskostnader slog hårt mot idrottsaktiebolagens ekonomi som redan innan var i dåligt skick. Inför ett ishockeyderby den 26 januari 2012 i Stockholm mellan AIK och Djurgården beräknades 324 poliser, tolv hästar och sex hundar krävas för att upprätthålla ordningen och säkerheten. Efter matchen har polisen funnit att kostnaden för polisinsatsen var närmare 800 000 kr. En enskild match kan alltså för anordnaren innebära höga kostnader för polisbevakning.

Mot denna bakgrund föreslog Björn Eriksson, inom ramen för sitt uppdrag som nationell samordnare för att motverka brottslighet i samband med idrottsarrangemang, i ett delbetänkande år 2012 att idrottsaktiebolagen skulle jämföras med de

allmännyttiga ideella föreningarna och helt befrias från ersättningskyldigheten för polisbevakningskostnader. Som skäl anfördes att ersättningskyldigheten är så betungande att den sannolikt kommer att leda till att idrottsaktiebolagen avvecklas. Avvecklingen skulle, som jag förstår det, ske genom att bolagen lämnar tillbaka rätten att delta i tävlingsverksamhet i form av t.ex. seriespel till moderföreningen som därefter kan anordna matcher med polisbevakning utan att behöva betala bevakningskostnaderna. Men moderföreningen kommer enligt Björn Eriksson att få svårt att attrahera externt kapital, som jag förstår det, på grund av att en förening inte kan emittera aktier på en reglerad marknad och inte heller kan locka riskkapitalister/private equity att investera i verksamheten. Föreningsformen föreskriver nämligen att varje medlem ska ha en röst och inte mer, och medger därför inte att investerare får ett bestämmande inflytande på föreningens stämma.

Under remissbehandlingen av Björn Erikssons betänkande framfördes kritik av att idrottsaktiebolagen skulle särbehandlas jämfört med andra anordnare av allmänna sammankomster och offentliga tillställningar som inte omfattades av förslaget utan skulle ha kvar sin fulla ersättningskyldighet, exempelvis de som anordnar danstillställningar, tivolinöjen, festtåg, marknader, mässor och pop- och rockkonserter. Under intryck av remisskritiken beslöt regeringen att inte arbeta vidare med Björn Erikssons förslag och uppdrog åt mig att pröva andra lösningar för att begränsa ersättningskyldigheten för dem som idag faktureras för polisbevakningskostnader.

Som uppdraget har formulerats ska ersättningskyldigheten reduceras så mycket som det går utan att anordnarens incitament att själv vidta ordningsskapande åtgärder går förlorat. Den nedre gränsen för ersättningskyldigheten kommer att påverkas av vad det kostar en anordnare att anlita ordningsvakter i stället för att polisen svarar för ordningshållningen. Från polisen har det under utredningen framförts att det aldrig får vara billigare att polisen bevakar tillställningen än att anordnarens anställda ordningsvakter gör det.

Det står klart att fotbolls- och ishockeyklubbarna i Allsvenskan och Elitserien befinner sig i ett prekärt ekonomiskt läge. Av Svenska Fotbollförbundets rapport "Analys av allsvenska klubbarnas ekonomi 2011" framgår att klubbarnas totala intäkter under året var 1,3 mdkr men att klubbarnas samlade resultat var endast + 5,8 mkr inklusive spelaromsättning, finansiella poster, extraordinära poster, bokslutsdispositioner och skatt. Av analysen framgår vidare att nio klubbar redovisade överskott och att sju klubbar redovisade underskott. Här kan nämnas att Djurgården – en av klubbarna med idrottsaktiebolag – redovisade det största underskott, - 22,9 mkr.

AIK Fotboll AB redovisar i sin verksamhetsberättelse för år 2012 en omsättning på 132 mkr och en förlust på 5 mkr. Den ansamlade förlusten uppgår till 8,2 mkr. Bolaget framhåller att intäkterna, främst inträde och arrangemang i samband med match, i stor omfattning är relaterade till sportsliga framgångar och tabelläge och snabbt kan förändras. Sponsorintäkterna är osäkra och till viss del beroende av framgångar. Spelartrupperörelser och ny arena innebär möjligheter och risker som är svåra att överblicka. Komplicerade och föränderliga regelverk inom skatteområdet kan påverka verksamheten. Läktarvåld, pyroteknik samt inkastade föremål på planen kan medföra bestraffningar i form av böter, poängavdrag samt spel inför tomma läktare. Att poliskostnaderna i samband med bolagets hemmamatcher sedan den 1 juli 2012 ska ersättas fullt ut har också förändrat förutsättningarna för AIK:s verksamhet. Poliskostnaderna för bevakning av matcher under år 2012 belastar bolaget med 5,2 mkr.

Det är värt att notera att AIK Fotboll AB under första halvåret 2012 endast behövde betala 25 procent av polisbevakningskostnaderna. Enligt vad som framgår av avsnitt 5.4.5 hade AIK, utan denna nedsättning, fått betala 6,8 mkr i polisbevakningskostnader, något som skulle ha påverkat rörelseresultatet för år 2012 negativt. Under hela år 2013 kommer AIK att få ersätta 100 procent av polisens bevakningskostnader.

Under utredningen har framkommit att övriga idrottsklubbar i Stockholmsområdet redovisar ett liknande eller sämre resultat för år 2012.

Jag delar Björn Erikssons uppfattning att om den nuvarande regleringen av ersättningsskyldigheten för polisbevakningskostnader består, så får den svåra konsekvenser för idrottsaktiebolagen. Det kan inte uteslutas att de ökade kostnaderna, särskilt för Stockholmsklubbarna, kan bli halmstrået som knäcker kamelens rygg. I sammanhanget kan erinras om att Hammarby Hockey försattes i konkurs år 2008 och försvann från de två högsta divisionerna. Det finns en inte försumbar risk för att Stockholmsområdet på längre sikt står helt utan fotbolls- och ishockeylag i Allsvenskan och Elitserien.

Idrottsaktiebolagen är först och främst ett Stockholmsproblem. Men de övriga idrottsaktiebolagen runt om i landet har naturligtvis också påverkats av polisens nya betalningsrutin, som skärpt konkurrensen mellan bolagen och de allmännyttiga ideella elitidrottsföreningarna till bolagens nackdel.

De som anordnar allmänna sammankomster, t.ex. konserter och festivaler, är många gånger aktiebolag som sedan länge betalar 100 procent av polisens bevakningskostnader. De har därför inte påverkats av polismyndigheternas nya faktureringsrutin men klagar allmänt över att taxan i 1982 års förordning har höjts flera gånger under senare tid och att polisinsatserna har blivit mer omfattande. Kostnaderna för polisbevakning upplevs därför nu som mycket betungande. Det har hänt att arrangören har tvingats ställa in en festival som skulle ha blivit förlustbringande på grund av polisbevakningskostnaderna. Dessutom påstås att polisens praxis växlar mellan distrikten och att det händer att den lokala polismyndigheten favoriserar arrangörer från hemorten.

I mars 2013 tillkännagav anordnaren av Hultsfredsfestivalen att tillställningen ska flytta till Sigtuna. Det är enligt tidningen Dagens Nyheter ett uttryck för att Festival-Sverige har förändrats.

Vad vi ser är en centralisering och en professionalisering. De leriga ängarna är utbytta mot stadsmiljöer som Göteborgs Way Out West, eller Borlänges Peace & Love där de största scenerna ligger ett stenkast från bekvämligheter som hotell, restauranger och H&M. Eldsjälsarrangörerna byts ut mot stora bokningsbolag och festivalkedjor med stor omsättning. FKP Scorpio, som köpte Hultsfredsfestivalen efter konkurshotet 2010, driver sjutton stora festivaler i hela Europa, däribland Getaway i Gävle och nystartade Brävalla i Norrköping.

Den sedan den 1 juli 2012 tillämpade ordningen för uttag av ersättning för polisens kostnader för ordningshållning påverkar alltså delar av idrotts- och kulturlivet negativt.

Innan jag behandlar frågan om hur ersättningsskyldigheten därför lämpligen ska begränsas vill jag ta upp några juridisk-tekniska invändningar som har riktats mot författningsregleringen av ersättningsskyldigheten för polisbevakningskostnader.

7.2 Ordningslagen och 1982 års förordning är grundlagsenliga

Av 2 kap. 11 § ordningslagen följer att polismyndigheten inför en ishockeymatch ska meddela det högsta belopp som anordnaren av matchen kan komma att bli skyldig att betala i ersättning för polisbevakning. Den 17 oktober respektive den 22 november 2011 meddelade polismyndigheten i Stockholms län sådana belopp för ishockeymatcher mellan AIK Ishockey AB och Djurgården Hockey AB. Den ena matchen anordnades av AIK medan den andra anordnades av Djurgården. I båda fallen bestämdes beloppet som anordnaren, AIK respektive Djurgården, kunde komma att bli skyldig att betala i ersättning för polisbevakning till 222 800 kr. AIK och Djurgården överklagade respektive beslut.

Som grund för överklagandena anförde klubbarna bl.a. att polismyndighetens avgiftsuttag inte vilade på laglig grund vilket de utvecklade på följande sätt.

Polismyndighetens avgiftsuttag (pålagan) utgör en skatt. Eftersom riksdagen inte beslutat om denna skatt är den inte lagligen grundad. Skillnaden mellan en skatt och en avgift är bl.a. att en skatt är ett tvångsbidrag till det allmänna utan en direkt motprestation medan en avgift vanligen är en penningtransaktion som betalas för en specificerad motprestation från det allmänna. En avgift måste dessutom vara proportionell enligt den s.k. självkostnadsprincipen. En avgift kan anses vara en skatt om den är oskäligt hög, om intäkterna överstiger kostnaderna, om ersättning begärs för utgifter som redan finansierats eller om ersättning begärs för främmande utgifter. Gränsen mellan skatter och avgifter är flytande och får bedömas efter en sammantagen bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet. Två omständigheter talar för att en pålaga ska anses vara en avgift: att pålagan tillförs kollektivet av betalande och att pålagan inte är högre än kostnaden för att tillhandahålla det som avgiften avser. Brister det i något av dessa avseenden är pålagan inte en avgift utan en skatt. I aktuellt fall flyter inkomsten in i den allmänna statsbudgeten och det står klart att inkomsterna sålunda inte återförs till kollektivet av betalande. Av detta skäl är det inte en fråga om avgift utan en skatt (punktskatt). Pålagan överstiger polisens självkostnad för ordningshållning i samband med matchen. Pålagan utgör även av detta skäl en skatt. Ersättningen synes inte heller redovisas som en intäkt av polismyndigheten utan som en intäkt i statsbudgeten. Ersättningen framstår som en allmän inkomstförstärkning till statskassan, dvs. som en punktskatt.

Förvaltningsrätten i Stockholm avslog överklagandena. Bolagen överklagade till Kammarrätten i Stockholm som i domar den 28 november 2012 i mål nr 3758-12 och 3763-12 uttalade följande.

Enligt 2 kap. 26 § första stycket ordningslagen (1993:1617) ska den som i vinstsyfte anordnar en offentlig tillställning ersätta polismyndighetens kostnader för att hålla ordning vid tillställningen. Regeringen får enligt femte stycket samma bestämmelse meddela föreskrifter om hur dessa kostnader ska beräknas. Regeringen har med stöd av detta bemyndigande i 3 § 1982 års förordning föreskrivit hur polismyndighetens kostnader för ordningshållning ska beräknas.

I målet uppkommer frågan om 2 kap. 26 § femte stycket ordningslagen står i strid med regeringsformen på den grunden att

ersättningen för polismyndighetens kostnader för ordningshållningen i själva verket är en skatt och att riksdagen därmed inte haft rätt att bemyndiga regeringen att utfärda föreskrifter om beräkningen av kostnaderna för ordningshållningen. I andra hand uppkommer frågan om regeringens med stöd av nämnda lagrum meddelade föreskrifter strider mot 2 kap. 26 § ordningslagen.

Enligt 11 kap. 14 § regeringsformen ska en domstol, om den finner att en föreskrift står i strid med en bestämmelse i grundlag eller annan överordnad författning, inte tillämpa föreskriften.

Av 8 kap. 3 § regeringsformen följer att riksdagen inte kan bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter avseende skatt.

Någon definition av begreppen skatt och avgift finns inte i regeringsformen. Gränsdragningen får därför i första hand ske med utgångspunkt i förarbetena till regeringsformen. Där anges att en skatt kan karaktäriseras som ett tvångsbidrag till det allmänna utan direkt motprestation. Med avgift förstås vanligen en penningprestation som betalas för en specificerad motprestation från det allmänna. Det framhålls också att gränsen mellan skatt och avgift är flytande (prop. 1973:90 s. 213). I lagstiftning och rättstillämpning har det antagits i princip vara fråga om en avgift, som regeringen eller en myndighet kan ges behörighet att meddela föreskrifter om, i de fall avgiften motsvaras av en direkt motprestation från myndighetens sida till den som betalar (jfr bl.a. RÅ 1991 ref. 87).

Av ordalydelsen i 2 kap. 26 § ordningslagen jämfört med förarbetena till bestämmelsen (prop. 1992/93:210 s. 92) framgår att det är kostnader som föranleds av tillställningen som ska ersättas. Vidare framgår av förarbetena till den numera upphävda bestämmelsen i 17 § allmänna ordningsstadgan (1956:617), som förts över till 2 kap. 26 § ordningslagen, att anordnaren regelmässigt ska vara skyldig att svara för alla kostnader för ordningshållningen som tillställningen föranleder och att ersättning utöver de verkliga kostnaderna inte får tas ut (prop. 1979/80:17 s.19). Enligt kammarrättens mening står det mot bakgrund härav klart att ersättningen motsvaras av en specificerad motprestation och att det således är fråga om en avgift och inte en skatt. Riksdagens bemyndigande till regeringen att utfärda föreskrifter om hur kostnaderna för ordningshållningen ska beräknas strider därför inte mot 8 kap. 3 § regeringsformen.

Kammarrättens domar har överklagats till Högsta förvaltningsdomstolen. För egen del finner jag argumentationen i domarna

mycket övertygande, vilket framgår av vad jag anfört i avsnitt 3.3.3.2.

7.3 Samtliga poliskostnader ska ligga till grund för beräkningen

AIK Ishockey AB respektive Djurgården Hockey AB påstod i de under 7.2 nämnda målen att regleringen var olaglig eftersom den fastställda taxan i 1982 års förordning överskrider polisens självkostnader och anförde följande.

Polisens ersättning per timme har beräknats inte bara i direkta lönekostnader. Övrigt torde redan vara finansierat genom statsanslag. Den fastställda taxan innebär således att intäkterna kommer att överstiga självkostnaden. Regeringen har överskridit sin befogenhet genom att fastställa taxan. Föreskrifterna ska därför inte tillämpas.

I denna fråga anförde kammarrätten följande.

Regeringen har vid fastställandet av avgiftens storlek, som grund för beräkningen, använt polisens direkta och indirekta kostnader för ordningshållningen. Varken lagtext eller förarbeten motsäger att såväl direkta som indirekta kostnader medräknas så länge kostnaderna inte överstiger polisens verkliga kostnader. Den av regeringen föreskrivna avgiften överensstämmer därmed med vad som anges i 2 kap. 26 § ordningslagen. Det är även i linje med vad som generellt sett gäller för avgifter som beräknas enligt avgiftsförordningen (1992:191). Det saknas därmed förutsättningar för att underlåta att tillämpa 3 § 1982 års förordning.

Något skäl att undanröja beslutet med stöd av 11 kap. 14 § regeringsformen finns därför inte.

För egen del finner jag kammarrättens argumentation övertygande, vilket framgår av vad jag anfört i avsnitt 3.3.3.2.

Under utredningen har emellertid på nytt framförts att polisen är en nyttighet som ska betalas över skattsedeln och att det

alltså är rimligt att anordnaren av en tillställning eller en sammankomst inte behöver betala för i vart fall polisens fasta kostnader för polishus och andra anläggningstillgångar. Ersättningskyldigheten borde därför begränsas till att avse endast de rörliga kostnader som har ett direkt samband med arrangemanget. Rikspolisstyrelsen har upplyst att det inte för närvarande finns uppgifter om vad som är fasta respektive rörliga kostnader för polisverksamheten. Däremot ger en grov uppskattning vid handen att polisens direkta och indirekta kostnader för verksamheten är ungefär lika stora.

Jag finner inte skäl att föreslå att 1982 års förordning ska ändras så att de fasta och rörliga eller de direkta och indirekta kostnaderna för polisverksamheten särredovisas. 1982 års förordning beräknar kostnaderna för polisverksamheten på det sätt som är vanligt i statsförvaltningen och som har godtagits av Ekonomistyrningsverket. Om det anses önskvärt att begränsa ersättningskyldigheten till att avse endast de direkta kostnaderna, är det enklast att i 2 kap. 26 § första stycket ordningslagen föreskriva att anordnaren ska ersätta hälften av samtliga kostnader för polisbevakningen av evenemanget beräknade enligt 1982 års förordning i dess nuvarande lydelse.

7.4 Inget hindrar att ett idrottsaktiebolag återlämnar rätten att delta i tävlingsverksamhet till sin moderförening

Ett idrottsaktiebolags verksamhet bygger på att en medlemsförening i ett specialidrottsförbund till bolaget har upplåtit rätten att delta i förbundets tävlingsverksamhet. Riksidrottsförbundet har under utredningen uppgett att denna rätt kan återgå till föreningen. Därefter kommer föreningen enligt 2 kap. 26 § andra stycket ordningslagen att vara generellt undantagen från ersättningskyldighet för kostnaderna för polisbevakning.

Den nuvarande regleringen av ersättningsskyldigheten för polisbevakningskostnader tillämpas fullt ut sedan den 1 juli 2012 men idrottsaktiebolagen har hittills inte vidtagit några åtgärder för att återföra rätten att delta i specialidrottsförbundets tävlingsverksamhet till föreningen, i varje fall inte Stockholmsklubbarna i fotboll och ishockey som har de högsta bevakningskostnaderna. Det kan bero på att klubbarna väntar med sådana åtgärder till dess frågan om huruvida de är ersättningsskyldiga för polisens bevakningskostnader har blivit slutligt avgjord.

Men Stockholmsklubbarnas passivitet kan också hänga samman med att aktiebolagsformen för dem har så stora fördelar i jämförelse med föreningsformen att det inte lönar sig att återföra rätten att delta i specialidrottsförbundets tävlingsverksamhet till föreningen.

När Riksidrottsförbundet mot slutet av 1990-talet påbörjade den utredning som så småningom ledde till skapandet av idrottsaktiebolagen hade Stockholmsklubbarna ekonomiska problem på grund av sin satsning på elitidrott. Det var bekymmersamt för Riksidrottsförbundet. En hårt kommersialiserad elitidrottsverksamhet som ledde till att en allmännyttig ideell förening fick ekonomiska problem skulle nämligen kunna gå ut över föreningens allmännyttiga verksamhet, vilken enligt Riksidrottsförbundet var huvudsyftet med föreningen. Riksidrottsförbundet hade därför ingenting emot att den rent kommersiella elitidrottsverksamheten – med de ekonomiska risker som den bar med sig – knoppades av och lades i ett särskilt, för ändamålet bildat aktiebolag. Om aktiebolaget gick i konkurs skulle föreningen då kunna leva vidare utan större problem. Riksidrottsförbundet har idag i allt väsentligt samma inställning; den hårt kommersialiserade elitidrotten bör hållas skild från den folkrörelse som driver idrott för alla i de allmännyttiga ideella föreningarna.

Idrottsaktiebolagen delade och delar sannolikt Riksidrottsförbundet principiella inställning att den rent kommersiella elitidrotten bör, bl.a. för att begränsa riskerna vid fallissemang, hållas skild från den folkrörelse som bär upp övrig idrott.

För idrottsaktiebolagen ställde det sig naturligt att lägga den kommersiella verksamheten i ett aktiebolag, eftersom den associationsformen är den vanliga för kommersiell näringsverksamhet av större omfattning. Aktiebolagsformen ger inte bara regler om hur bolaget ska vara organiserat och styras utan öppnar också möjligheter till riskkapitalanskaffning genom emission av aktier. Stockholmsklubbarna har utnyttjat detta och låtit supportrar och andra förvärva aktier i bolaget i fråga. Det är emellertid bara AIK Fotboll AB som har börsnoterat sina aktier. Aktien noteras i mitten på mars till 1 kr 58 öre. Störste aktieägare var AIK Fotbollsförening med 52 procent av rösterna och 10 procent av kapitalet följt av Fabege AB med 10 procent av rösterna och 18,5 procent av kapitalet.

Att bolagen inte i större utsträckning har lyckats skaffa riskkapital genom aktieemissioner på börsen eller riktade till kapitalstarka investerare beror med till visshet gränsande sannolikhet på att verksamheten inte har varit tillräckligt vinstgivande för att locka riskkapitalister. En bidragande orsak till svårigheterna att locka riskkapitalister att investera kan vara att den förening som har upplåtit rätten att delta i ett specialidrottsförbunds tävlingsverksamhet till ett idrottsaktiebolag enligt Riksidrottsförbundets stadgar måste ha röstmajoritet på bolagets stämma. Den som investerar i ett idrottsaktiebolag kan därför inte få något bestämmande inflytande över bolagets verksamhet. Arbete pågår nu med att förändra Riksidrottsförbundets stadgar i detta avseende. Saken ska prövas på Riksidrottsförbundets stämma i maj 2013, vilket skulle kunna leda till att det blir enklare för idrottsaktiebolagen att anskaffa riskkapital.

De flesta idrottsaktiebolag har en verksamhet som går med förlust eller redovisar nollresultat. För dessa bolag spelar det liten roll att en allmännyttig ideell förening i motsats till ett idrottsaktiebolag inte är skattskyldig för inkomstskatt. Däremot kan det vara av praktisk betydelse när det gäller skyldigheten att betala mervärdesskatt, om den som har rätten att delta i specialidrottsförbundets tävlingsverksamhet är ett idrottsaktiebolag eller en allmännyttig ideell förening. Idrottsaktiebolagen är i

motsats till de allmännyttiga ideella föreningarna registrerade som momspliktiga. Med momsplikten följer en skyldighet att redovisa och betala mervärdesskatt på varor och tjänster som bolaget säljer men också en rätt att göra avdrag för ingående mervärdesskatt som belastar varor och tjänster som bolaget köper.

Det går emellertid inte att uttala sig generellt om huruvida det är skattemässigt fördelaktigt för ett idrottsaktiebolag att lämna tillbaka rätten att delta i tävlingsverksamheten till en allmännyttig ideell förening. Skatteeffekterna är beroende av omständigheterna i det enskilda fallet. Det är däremot helt säkert att bolaget då slipper kostnaderna för polisbevakning.

AIK Fotboll AB omsätter årligen 132 mkr och har 60 anställda. Den som besöker bolagets hemsida och tar del av förvaltningsberättelsen och årsredovisningen i övrigt slås av hur kommersiell verksamheten är. Det är inte förvånande att bolaget ser fördelar med att bedriva den ekonomiskt omfattande verksamhet som det är fråga om i ett aktiebolag. Verksamheten i ett aktiebolag är reglerad i lag med utförliga bestämmelser om bolagets organisation, styrelsens och verkställande direktörens skadeståndsansvar för sina åtgärder i bolagets förvaltning, m.m. medan verksamheten i en ideell förening inte är reglerad i lag. Det skulle därför vara olyckligt, om de ekonomiska fördelar som inkomstskattelagen och ordningslagen ger allmännyttiga ideella föreningar, skulle tvinga idrottsaktiebolagen att återföra rätten att delta i specialidrottsförbundets tävlingsverksamhet till föreningen.

I det under 7.5.1 nämnda målet uttalade Kammarrätten i Göteborg att Örgryte Fotboll AB valt att bedriva elitverksamheten i ett aktiebolag, med de fördelar och nackdelar som detta kan innebära i olika avseenden. Med andra ord får idrottsaktiebolagen skylla sig själva. Ingen kan säga att de inte visste vad som väntade. I den utredning av Riksidrottsförbundet som kom att ligga till grund för inrättandet av idrottsaktiebolagen varnades uttryckligen för att bolagsformen kunde leda till betalningsskyldighet för polisbevakningskostnader (se avsnitt 5.2.1).

Detta sagt kvarstår det förhållandet att idrottsaktiebolagen kan få svårt att överleva med de nuvarande polisbevakningskostnaderna. Ersättningskyldigheten bör därför begränsas, men hur?

7.5 Begreppet "vinstsyfte"

Ersättningskyldigheten för polisbevakning gäller bara offentliga tillställningar och allmänna sammankomster som anordnas i vinstsyfte. Innebörden av detta begrepp har varit omstridd men får nu genom domstolsavgöranden anses ha blivit klarlagd i två väsentliga hänseenden. Det ena gäller om huruvida idrottsaktiebolagens matcher ska anses vara anordnade i vinstsyfte. Det andra gäller om huruvida stadsfester utan inträdesavgift ska anses vara anordnade i vinstsyfte.

7.5.1 Örgryte Fotboll AB

Örgryte Fotboll AB skulle anordna en offentlig tillställning i form av en fotbollsmatch på Gamla Ullevi den 5 juli 2010. Med anledning av detta beslutade Polismyndigheten i Västra Götaland att det högsta belopp som Örgryte kunde komma att få betala i ersättning för polisbevakning vid matchen var 2 070 kr. Örgryte överklagade beslutet till Förvaltningsrätten i Göteborg och påstod att bolaget inte arrangerade tillställningar i vinstsyfte i ordningslagens mening och därför inte kunde debiteras kostnader för polisbevakning. Förvaltningsrätten avlog överklagandet. Örgryte överklagade till Kammarrätten i Göteborg och yrkade att kammarrätten skulle upphäva polismyndighetens beslut.

Kammarrätten fann i dom den 8 februari 2011 i mål nr 4388-10 att polismyndighetens beslut var ett slutligt beslut i frågan om högsta ersättningsbelopp och att det därför var överklagbart och skulle prövas i sak. Kammarrätten övergick härefter till frågan

om den offentliga tillställningen i form av aktuell fotbollsmatch var anordnad i vinstsyfte och anförde följande.

Det huvudsakliga skälet till att bolaget arrangerar en fotbollsmatch är att ÖIS deltar i seriespel i fotboll. Arrangemanget är således ett utflöde av den idrottsliga verksamhet som bedrivs. Varken detta förhållande eller det faktum att ÖIS verksamhet liksom annan idrottslig verksamhet kan karaktäriseras som ideell har emellertid någon avgörande betydelse vid bedömningen av om matchen är anordnad i vinstsyfte eller inte. När det gäller elitfotbollsverksamhet, till vilken seriespel i Superettan räknas, gäller att matcharrangemangen i sig innefattar ekonomiska aktiviteter av en sådan omfattning att matcherna ska anses anordnade i vinstsyfte.

Den aktuella matchen utgör således, på sätt anges i 2 kap. 26 § ordningslagen, en offentlig tillställning som anordnas i vinstsyfte. Bolaget menar emellertid att tillkomsten av 5 kap. ordningslagen har inneburit att ersättningsskyldighet inte längre kan åläggas vid idrottsarrangemang. Femte kapitlet, med rubriken "Särskilda bestämmelser vid vissa idrottsarrangemang", trädde i kraft den 1 april 2009. Kapitlet innehåller straffsanktionerade förbud mot att på idrottsanläggning, och under pågående idrottsarrangemang, inneha eller använda pyrotekniska varor och mot att obehörigen beträda spelplanen eller kasta in föremål på denna. Femte kapitlet reglerar alltså endast vissa avgränsade frågor i anslutning till idrottsarrangemang, och innebär inte någon begränsning i tillämpligheten av bestämmelserna om ersättningsskyldighet i 2 kap. 26 § på sådana arrangemang.

Som framgår av nyssnämnda lagrum gäller undantag från ersättningsskyldigheten endast för ideella föreningar som anges i 7 kap. 7 § första stycket inkomstskattelagen. Eftersom bolaget är ett aktiebolag och inte en ideell förening är detta undantag inte tillämpligt.

Det finns en möjlighet att sätta ned eller efterge ersättningsskyldighet, om det finns särskilda skäl. Polismyndigheten har funnit skäl att sätta ned det högsta belopp som bolaget kan komma att få betala till 25 procent av den beräknade kostnaden. Frågan är om karaktären av den verksamhet som bedrivs i bolaget, och/eller ägarförhållandena, kan motivera att beloppet sätts ned ytterligare eller att ersättningsskyldigheten helt efterges. En eftergift av ersättningsskyldigheten skulle också innebära att bolaget behandlas på samma sätt som de föreningar som bedriver elitfotbollsverksamhet.

I förarbetena har uttalats (prop. 1979/80:17 s. 21) att möjligheten att göra undantag från ersättningskyldigheten bör kunna tillämpas både på ideella föreningar som inte helt uppfyller vad som krävs för skattefrihet och på andra organisationer som kan anses jämställda med ideella föreningar. Det betonades dock att möjligheten att låta andra anordnare än ideella föreningar slippa att stå för kostnaderna för polisbevakning borde användas med återhållsamhet. Detta ansågs motiverat särskilt som frågan blir aktuell bara när en tillställning anordnas i vinstsyfte.

Det kan i och för sig ifrågasättas om det finns sakliga skäl för att kräva ersättning för ett arrangemang som anordnas av ett bolag som ägs av en ideell förening när någon ersättningskyldighet inte skulle bli aktuell om föreningen själv arrangerade matchen. Detta är emellertid en konsekvens av hur lagstiftningen utformats och om ersättningskyldigheten helt efterges skulle det innebära att lagstiftningen i detta avseende helt sattes ur spel. ÖIS har dessutom själv valt att bedriva elitfotbollsverksamheten i ett aktiebolag, med de fördelar och nackdelar som detta kan innebära i olika avseenden. Kammarrätten anser inte att det finns särskilda skäl för att ytterligare sätta ned det högsta belopp som bolaget kan komma att få betala, eller att helt efterge ersättningskyldigheten.

Kammarrätten avslog därför överklagandet.

7.5.2 Kulturkalaset år 2010 i Göteborg

Polismyndigheten i Västra Götaland lämnade i beslut den 21 juli 2010 tillstånd till Göteborg & Co Träffpunkt AB (bolaget) att arrangera en offentlig tillställning, Kulturkalaset 2010, under tiden den 10–15 augusti 2010. I beslutet upplyste polismyndigheten att det högsta belopp som bolaget kunde komma att få betala i ersättning för polismyndighetens kostnader för ordningshållning uppgick till 106 880 kr. Av polismyndighetens beräkningsunderlag framgick att den beräknade totalkostnaden uppgick till 427 520 kr och att polismyndigheten satt ned beloppet med 75 procent.

Bolaget överklagade polismyndighetens beslut, såvitt avsåg skyldigheten att ersätta polismyndighetens kostnader för ord-

ningshållning, till Förvaltningsrätten i Göteborg som avslag överklagandet.

Sedan bolaget överklagat förvaltningsrättens dom beslutade Kammarrätten i Göteborg, med ändring av förvaltningsrättens dom och polismyndighetens beslut, att bolaget inte kunde åläggas att ersätta polismyndighetens kostnader för ordningshållning vid Kulturkalaset eftersom det inte anordnats i vinstsyfte. Kammarrättens dom överklagades av polismyndigheten.

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade dom den 15 mars 2013 i mål nr 6481-11. I domen anförde domstolen följande under rubriken Vinstsyfte och Kulturkalaset.

Kulturkalaset är ett mycket omfattande arrangemang som inbegriper en mängd olika aktiviteter i form av offentliga tillställningar och allmänna sammankomster varav många av kommersiell natur.

Kulturkalaset anordnas av bolaget på uppdrag av Göteborgs stad och Västra Götalandsregionen. Bedömningen av om vinstsyfte föreligger kan därför inte begränsas till det syfte bolaget kan ha utan måste även inbegripa uppdragsgivarnas syfte med anordnandet.

I förevarande fall är anordnaren ett aktiebolag och uppdragsgivarna en kommun och ett landsting. Anordnarens och uppdragsgivarnas organisatoriska form har emellertid inte i sig någon avgörande betydelse för frågan om vinstsyfte föreligger.

Det kan konstateras att kommun inte får bedriva näringsverksamhet i vinstsyfte men får företa åtgärder för att främja näringslivet (2 kap. 7 och 8 §§ kommunallagen [1991:900]). Även vid ett kompetensenligt anordnande av en tillställning eller sammankomst kan emellertid ett vinstsyfte i ordningslagens mening föreligga.

Göteborgs stads och Västra Götalandsregionens syfte med att uppdra åt bolaget att anordna Kulturkalaset får, förutom att anordna en fest för invånarna i regionen, antas ligga i linje med vad som uttrycks i bolagets bolagsordning och riktlinjerna för bolaget, nämligen att marknadsföra Göteborgsregionen som centrum för besöksnäringen och utveckla regionens attraktionskraft på näringslivet.

Bolaget är till övervägande del kommunägt men näringslivet har betydande intressen i bolaget. Ett aktiebolag är typiskt sett ett sådant subjekt vars verksamhet går ut på att generera vinst. I bolags-

ordningen anges inte heller att bolagets verksamhet helt eller delvis ska ha ett annat syfte än att ge vinst till fördelning mellan aktieägarna (jfr 3 kap. 3 § aktiebolagslagen [2005:551]). Någon entréavgift tas visserligen inte ut av Kulturkalaset besökare men bolaget får sina kostnader delvis täckta av de bidrag som bolaget har erhållit av uppdragsgivarna.

Under rubriken Sammanfattande bedömning anförde Högsta förvaltningsdomstolen följande.

Det övergripande syftet med att anordna Kulturkalaset måste enligt Högsta förvaltningsdomstolens bedömning anses vara att skapa ett mervärde för kommunen och regionen i ekonomiska termer. Kulturkalaset 2010 får därför anses ha anordnats i vinstsyfte i den mening som avses i 2 kap. 26 § ordningslagen.

7.5.3 Är domstolarnas tolkning av begreppet vinstsyfte lämplig eller behöver ordningslagen ändras?

Det finns inte skäl att ifrågasätta att domstolarnas tolkning av begreppet vinstsyfte i 2 kap. 26 § första stycket ordningslagen är korrekt och att lagrummet har den innebörd som de har funnit i domarna mot Örgryte Fotboll AB och Göteborg & Co Träffpunkt AB. Om man vill ha en ändring till stånd måste paragrafen ändras.

Idrottsaktiebolagen

De idrottsaktiebolag som spelar fotboll, ishockey eller bandy i de två högsta serierna måste i fortsättningen utgå ifrån att matcharrangemangen i sig innefattar ekonomiska aktiviteter av en sådan omfattning att matcherna ska anses anordnade i vinstsyfte (Örgrytedomen) och att det övergripande syftet med matcharrangemangen ska anses vara att skapa ett mervärde för bolaget i ekonomiska termer (jfr Kulturkalaset).

I sak är det ingenting konstigt med detta. Såsom idrottsaktiebolagen idag driver sin verksamhet med professionella spelare, heltidsanställda funktionärer och styrelseledamöter arvoderade på det sätt som är vanligt i näringslivet befinner sig bolagen långt från de ideella föreningar som verkade när idrottsrörelsen var ung, spelarna var amatörer och funktionärerna som regel oavlönade.

Den som läser Årsredovisningen 2012 för AIK Fotboll AB, som är börsnoterat och därför får antas ha gått längst av idrottsaktiebolagen i kommersialisering av verksamheten, finner bl.a. följande.

Bolagets verksamhet är att bedriva AIK Fotbollsförenings elitfotbollsverksamhet genom ett herrlag och ett juniorlag för herrar. Herrlaget spelar i Allsvenskan.

Bolaget ingår i en koncern som består av moderbolaget AIK Fotboll AB samt de helägda dotterföretagen AIK Merchandise AB, AIK Fotboll Restaurang AB, AIK Säkerhet AB samt AIK Fotboll Transfer AB. Därutöver äger moderbolaget AIK Fotboll AB andelar i två intresseföretag, StockholmsDerby AB som ägs till 33 procent samt Nytomta Fastighets AB där man under året har förvärvat ytterligare andelar och per balansdagen äger 50 procent av aktierna.

Rörelseintäkterna kommer från fler olika källor och är betydande: Koncernen redovisade sålunda rörelseintäkter under 2012 från Match & Event (36 584 000 kr), Sponsring och reklam (28 198 000 kr), Internationella cuper (37 122 000 kr), Spelarförsäljning (1 993 000 kr), Centrala avtal [TV m.m.] (13 446 000 kr), Intäkter souvenirer (12 656 000 kr). Sammanlagt uppgick koncernens rörelseintäkter till 129 999 000 kr.

Den bild av verksamheten som årsredovisningen för AIK Fotboll AB förmedlar är att bolaget när det anordnar sina matcher bedriver näringsverksamhet i lika hög grad som de bolag som står bakom de stora rockgalor som emellanåt anordnas på arenor som normalt används för idrottsevenemang. Dessa galor räknas som allmänna sammankomster och anordnaren blir inte automatiskt skyldig att ersätta staten för de kostnader som

uppstår när polisen upprätthåller ordningen på galan. På grund av de kommersiella intressen som ligger bakom evenemangen anses det emellertid finnas särskilda skäl att ålägga anordnaren att ersätta staten för polisens kostnader för ordningshållningen och så sker i praktiken alltid. Det finns knappast någon som ifrågasätter att anordnaren ska betala för polisbevakningen när Madonna, Lady Gaga eller Bruce Springsteen spelar på Stockholm Stadion eller Friends Arena. Men skillnaden mellan dessa världsberömda musiker och världsberömda idrottsmän som Zlatan eller Messi är inte stor, när man talar om vem som ska betala polisbevakningen när de uppträder i Sverige. Logiken bjuder att om Paris Saint Germain eller FC Barcelona skulle komma till Sverige för en match i Champions League så ska anordnaren och inte skattebetalarna stå för kostnaderna för polisbevakningen. Detsamma får anses gälla allt spel i de två högsta serierna i fotboll, ishockey och bandy som arrangeras av idrottsaktiebolag, även om såväl intäkterna av som poliskostnaderna för dessa matcher ofta är blygsamma. Det sagda ska inte uppfattas som att det är uteslutet att ersättningsskyldighet för polisbevakningskostnader kan uppkomma vid också andra idrottsarrangemang.

Jag finner därför inte skäl att på grund av Örgryte- och Kulturkalasetdomarna förslå att ordet ”vinstsyfte” i 2 kap. 26 § ordningslagen byts ut för öppna för en tillämpning av lagrummet som innebär att idrottsaktiebolag som spelar fotboll, ishockey eller bandy i de två högsta serierna går helt fria från ersättningsskyldighet för polisbevakningskostnader.

Stadsfestivalerna

Högsta förvaltningsdomstolens dom om Kulturkalaset meddelades så sent som den 15 mars 2013 och jag har inte hunnit analysera konsekvenserna av att en stadsfest ska anses vara anordnad i vinstsyfte, om anordnaren med evenemanget vill skapa ett mervärde för kommunen och regionen i ekonomiska termer. Om det

anses vara önskvärt att lätta på ersättningsskyldigheten för polisbevakning av stadsfester kan det ske utan att begreppet "vinstsyfte" utmönstras ur paragrafen, exempelvis genom ett uttryckligt undantag för sådana offentliga tillställningar som anordnas på offentlig plats och till vilka allmänheten har tillträde utan att behöva betala entré- eller deltagaravgift. Den frågan får emellertid prövas i ett annat sammanhang.

7.6 Begreppet "vid tillställningen"

Under utredningen har framförts att begränsningen av anordnarens ersättningsskyldighet till polisbevakningsåtgärder som vidtagits "vid tillställningen" är alltför vag. Önskemål har framförts om att ersättningsskyldigheten begränsas till polisbevakning av själva arenan, dvs. området innanför vändkorsen.

Det är emellertid ett obestritt faktum att det är sällsynt med våld på läktarna inne i arenan. De ordningsstörningar som förekommer där utgörs framför allt av bengaliska eldar och skadegörelse. Våldet förekommer i större utsträckning i köerna utanför arenan när publiken är på väg från busshållplatsen eller tunnelbane- eller järnvägsstationen till arenan eller ska passera ut eller in genom vändkorsen. Jag anser mig därför inte kunna föreslå att ersättningsskyldigheten begränsas till polisbevakning av själva arenan, dvs. området innanför vändkorsen.

Det är emellertid viktigt att ersättningsskyldigheten begränsas så lång det är möjligt. Före varje match fastställer polismyndigheten hur många ordningsvakter som ska finnas och bestämmer det högsta ersättningsbelopp som kan komma att åläggas anordnaren för polisens ordningshållning. I beslutet lämnas uppgift om när polisbevakningen ska börja och sluta (bevakningstiden). I Stockholmsområdet fogas till beslutet en karta över arenan med ett område (bevakningsområdet) angivet i form av gränslinjer runt arenan. Anordnaren kan räkna med att han eller hon inte kommer att krävas på betalning för polisinsatser som görs utanför bevakningsområdet även om insatserna görs relativt

nära arenan mot personer som sett eller ska se matchen. Polisens kostnader för att följa efter den som stört ordningen inom bevakningsområdet och gripa honom eller henne utanför detta debiteras dock normalt anordnaren. Detsamma gäller om polisen för en person från bevakningsområdet till arresten.

Mycket våld förekommer när supportrar till olika klubbar drabbar samman före eller efter matchen på platser som ligger långt från matcharenan. En match går exempelvis på Friends Arena i Solna men supportrarna drabbar samman på en pub i Stockholm. Men anordnaren faktureras som framgått inte för polisingripande vid ordningsstörningar utanför bevakningsområdet eller bevakningstiden.

För att bespara anordnaren kostnader för polisbevakning drar Polismyndigheten i Stockholms län gränslinjerna för bevakningsområdet snävt runt arenan. Det förekommer att polisen i kostnadsbesparande syfte går in i bevakningsområdet med full styrka före och efter matchen men att styrkan eller delar av den lämnar området under matchen, om ordningsläget är lugnt. Poliserna uppehåller sig då omedelbart utanför bevakningsområdet, beredda att ingripa snabbt om det skulle uppstå oroligheter. Det händer också att polisen tillämpar taktiken "Low Profile" och håller en insatsstyrka i kravallutrustning i beredskap på en polisstation utanför bevakningsområdet men nära arenan. Sådana beredskapsåtgärder utanför bevakningsområdet faktureras inte anordnaren, trots att de i och för sig – enligt min bedömning – inryms såväl tids- som rumsmässigt under ordningslagens ord "vid tillställningen" (jfr avsnitt 3.3.3.4). Polismyndigheten begränsar alltså många gånger medvetet anordnarens ersättningsskyldighet för polisbevakning.

Till bilden hör också att polismyndigheten enligt lag är bunden av det takbelopp avseende polisbevakningskostnader som myndigheten meddelat. Om det uppstår oförutsedda ordningshållningsproblem under en match och polisen får förstärkning, behöver anordnaren inte betala för förstärkningsinsatserna i den mån kostnaderna för dessa går utöver takbeloppet. Om, på den andra sidan, ordningsläget är lugnt, kan polisen eller delar av

polisstyrkan lämna arenan för att ägna sig åt andra uppgifter. I nödfall, t.ex. en större olycka i närheten av arenan, kan polisen tvingas överge sina ordningshållningsuppgifter för att hjälpa nödställda, trots att ordningsläget bland publiken lämnar en del i övrigt att önska. Generellt gäller att anordnaren inte behöver betala för fler poliser än som vid varje tid faktiskt har övervakat ordningen vid evenemanget.

Det är viktigt att polisens ordningshållning sker med ett minimum av poliser. För den sakens skull samråder polisen med anordnaren och överlägger om hur många ordningsvakter och publikvärdar som anordnaren ska tillhandahålla och hur många poliser som behövs. Överläggningen sker på basis av den hotbild anordnaren respektive polisen tecknat. Polisens analys bygger på uppgifter ur spaningsregistret som är sekretessbelagda. Polisen kan därför inte ge anordnaren namnen eller bilderna på de risksupportrar som beräknas komma till matchen. Det hindrar emellertid inte att polisen lämnar muntliga uppgifter till anordnaren om hur många sådana supportrar som polisen räknar med.

Av polisstrategiska skäl vill polisen inte i tillståndsbeslutet ange hur många poliser som kommer att kommenderas ut för att upprätthålla ordningen vid matchen. Om det blir känt bland risksupportrarna att bevakningen kommer att skötas av en handfull poliser, finns nämligen en risk att supportrarna uppmanar likasinnade att komma till matchen och störa ordningen.

Det försvårar naturligtvis anordnarens planering att han eller hon inte får veta hur många poliser som ska delta i ordningshållningen tillsammans med anordnarens ordningsvakter och publikvärdar och var poliserna ska finnas under matchen. För egen del menar jag att polisen bör kunna lämna dessa uppgifter muntligt. I sammanhanget ska påpekas att maximibeloppet för polisbevakningskostnader tillåter slutsatser om storleken på de planerade polisinsatserna. Ett maximibelopp om 50 000 kr för ett evenemang på två timmar tyder på omkring 50 polistimmar, dvs. 25 poliser, med reservation för att poliserna kan var beridna eller utrustade med hundar eller annan utrustning som ska faktureras särskilt enligt 1982 års förordning.

Den bild jag nu har tecknat av Stockholmspolisens ordningshållnings- och faktureringsrutiner stämmer inte till alla delar överens med Stockholmsklubbarnas. En källa till misstroende och missförstånd är att polisens fakturor avseende bevakningsinsatser inte är specificerade. När polisen övervakar ordningen vid en match antecknar chefen för bevakningsstyrkan fortlöpande för hand vilka konkreta insatser som görs med angivande av tid och plats. Anteckningarna förs sedan över till dator och läggs till grund för fakturan till anordnaren. Fakturan innehåller emellertid endast ett totalbelopp och de handskrivna noteringarna lämnas inte ut till anordnaren. Om anordnaren fick bättre besked om vilka åtgärder polisen vidtagit för den summa som avkrävs honom eller henne, skulle med all sannolikhet förhållandet mellan polisen och anordnarna förbättras.

Den beskrivning av rutinerna i Stockholmsområdet som lämnats är möjligtvis en förskönad bild av verkligheten men det är enligt min mening önskvärt att dessa rutiner tillämpas i hela landet och vid såväl offentliga tillställningar som allmänna sammankomster. Men även om så sker kommer det att uppstå tvister om innebörden av begreppet ”vid tillställningen”. Sådana tvister bör i högre utsträckning än för närvarande hänskjutas till prövning i förvaltningsdomstol. De få prejudikat som finns gäller inte arenaidrott utan evenemang av typen festivaler. Det behövs prejudikat om bevakningskostnader vid arenaidrott för att klarlägga rättsläget.

På grund av det anförda finner jag att orden ”vid tillställningen” ska behållas oförändrade.

7.7 Kostnaderna

7.7.1 Anordnaren ska ha kvar en ersättningskyldighet

Jag har vid min genomgång av rekvisiten för ersättningskyldighet enligt 2 kap. 26 § ordningslagen inte funnit skäl att föreslå någon ändring av dessa. Därmed kvarstår problemet med

att begränsa framför allt idrottsaktiebolagens ersättnings-skyldighet. Vad som återstår att pröva är hur kostnaderna, beräknade på det sätt som sker idag, ska sättas ned utan att anordnarens incitament att själv vidta ordningsskapande åtgärder går förlorat.

Det starkaste incitamentet för anordnaren att själv arbeta med ordningen och säkerheten är utan tvivel att anordnaren är beroende av att tillställningen eller sammankomsten är trevlig för publiken. Fotbolls- och ishockeymatcher samt konserter och festivaler som kantas av upplopp, slagsmål, dålig stämning etc. tappar besökare, eftersom många hellre stannar hemma än besöker ett evenemang under sådana förutsättningar. Med mindre publik och dåligt rykte förlorar anordnaren sponsorer, annonsörer, TV-sändningar och andra inkomstkällor som är av större betydelse för anordnarens totala ekonomi än polisbevakningskostnader.

Det ska också sägas redan från början att det inte finns några empiriska undersökningar av priselasticiteten för polisbevakningskostnader. Ingen kan med säkerhet säga huruvida och i så fall med hur mycket en anordnare förlorar intresset av att själv svara för ordningen med hjälp av anställda ordningsvakter och publikvärdar, om ersättningsskyldigheten för polisbevakningskostnader reduceras med exempelvis 25, 50 eller 75 procent.

I flera länder som vi brukar jämföra oss med har anordnaren inte någon ersättningsskyldighet alls för polisbevakning av exempelvis fotbollsmatcher. Det gäller bl.a. Danmark, Finland och de flesta av Tysklands delstater.

De 20 000 allmännyttiga ideella föreningarna i Sverige är också generellt befriade från ersättningsskyldighet för alla evenemang som omfattas av 2 kap. 26 § ordningslagen. Till dessa föreningar hör bl.a. Malmö FF och IFK Göteborg som spelar fotboll i Allsvenskan.

Under utredningen har ingenting framkommit som tyder på att anordnare i dessa länder eller de svenska allmännyttiga ideella föreningarna inte tar sitt ansvar för att upprätthålla ordningen vid de evenemang som de anordnar.

Det är också en allmän princip i Sverige att polisinsatser inte ska betalas av dem som kallat på polis eller förorsakat ett polis-ingripande. Polisen ska vara gratis och kostnaderna för polisverksamheten ska betalas av skattebetalarna. Det är inte tal om att näringsidkare som blir offer för brott i sin verksamhet, t.ex. våld, stöld, rån eller skadegörelse i butik eller bank, ska betala för polisens åtgärder med anledning av brottsligheten för att på så sätt sporras att själva vidta brottsförebyggande åtgärder.

Anordnarnas totala kostnader för polisbevakning av evenemang som avses i 2 kap. 26 § ordningslagen uppgick år 2012 till knappt 29 mkr. Kostnaderna för polisbevakning av idrottsaktiebolagens seriematcher i fotboll och ishockey under samma år uppgick till ungefär 13 mkr. Dessa belopp kan jämföras med ramanslaget för budgetåret 2013 till Polisorganisationen, som disponeras av Rikspolisstyrelsen och uppgick till 20 440 mkr. Det är tydligt att ersättningsskyldigheten för polisbevakning av offentliga tillställningar och allmänna sammankomster har marginell statsfinansiell betydelse.

Därmed ligger emellertid inte fältet fritt för ett förslag om att helt avskaffa ersättningsskyldigheten. Även om det inte är bevisat att ersättningsskyldigheten för exempelvis idrottsaktiebolagen sporrar dem att själva sörja för ordningen vid matcherna för att på så sätt reducera sina kostnader för ordningshållningen finns det en del som talar för att det förhåller sig på detta vis. Rikspolisstyrelsen har sålunda under utredningen uppgivit att polismyndigheter runt om i landet rapporterat att bolagen skärpt sig sedan de har fakturerats för polisbevakningskostnader. Det är också en allmän erfarenhet att skatter och avgifter av olika slag, t.ex. en trängselskatt på bilkörning i en stadskärna, styr människors beteende och det skulle vara konstigt om det inte gäller också vid ersättningsskyldighet för polisbevakning.

Till detta kommer att den egentliga grunden för ersättningsskyldigheten enligt min mening är kravet på rättvisa. Allmänt sett framstår det nämligen som högst rimligt att den som anordnar en sammankomst eller tillställning som föranleder särskilda ordningsproblem får svara för kostnaderna för dessa och detta

gäller alldeles särskilt om anordnaren inte har någon annan avsikt med evenemanget än att tjäna pengar åt sig själv.

Denna synpunkt har med tiden fått större tyngd i takt med att utvecklingen har gått mot en professionalisering och kommersialisering av de evenemang som omfattas av 2 kap. 26 § ordningslagen. När den allmänna ordningsstadgan beslutades på 1950-talet ömmade statsmakterna för folkrörelseanknuten idrottsverksamhet för ungdom och motionärer, men farhågor framfördes redan då mot att kommersiella intressen som bara hade vinstintresse av verksamheten skulle ta över. Dessa farhågor har idag i hög grad besannats genom idrottsaktiebolagen och de stora, ibland internationella evenemangsarrangörerna av konserter och festivaler.

På grund av det anförda är jag av uppfattningen att ersättningskyldigheten ska finnas kvar. Den måste emellertid begränsas på grund av att flera idrottsaktiebolag och konsert- och festivalarrangörer inte förmår betala polisbevakningskostnaderna fullt ut.

7.7.2 Enligt mitt huvudförslag bör ersättningskyldigheten inte reduceras genom ett grundavdrag eller ett takbelopp

Ett sätt att reducera anordnarens ersättningskyldighet för polisbevakning är att utgå från den nuvarande rutinen som innebär att polismyndigheten i efterhand beräknar de verkliga kostnaderna för polisbevakningen av ett evenemang i enlighet med 1982 års förordning. Det erhållna beloppet reduceras därefter med ett fast belopp, lika för alla. Grundavdraget är avsett att minska anordnarens ersättningskyldighet men ska också reducera polisens arbete med fakturering, och ska därför vara så stort att det överstiger bevakningskostnaderna vid de flesta polisbevakade evenemang. Grundavdraget bör vara inflationssäkrat för att förebygga att lagrummet måste ändras i takt med penningvärdesförändringarna.

Ett grundavdrag kan bli nödvändigt om de allmännyttiga ideella föreningarna förlorar sitt ersättningsprivilegium och ska ersätta staten för polisbevakningskostnader enligt samma regler som gäller för övriga anordnare av offentliga tillställningar och allmänna sammankomster. De flesta av dessa föreningar har inte polisbevakning av sina evenemang. Men för dem som har sådana kostnader bör ersättningskrav på mindre belopp föras bort från polisens faktureringsrutiner genom ett grundavdrag.

På grund av det anförda har jag övervägt att reducera ersättningsskyldigheten med ett belopp som motsvarar ett halvt prisbasbelopp enligt socialförsäkringsbalken. Prisbasbeloppet för år 2013 är 44 500 kr. Ett halvt basbelopp, dvs. 22 250 kr, motsvarar 24 polisbevakningstimmar, som kan användas exempelvis för att bevaka ett evenemang som pågår under fyra timmar med sex poliser utan bil, hund eller annan ersättningsgill utrustning.

Av den statistik som insamlats under utredningen framgår emellertid att det år 2012 endast i ett mycket begränsat antal fall rör sig om poliskostnader som understiger 22 250 kr. Ett av syftena med ett grundavdrag, nämligen att reducera polisens arbete med fakturering, uppnås bara om avdraget höjs väsentligt, till ett helt basbelopp eller mer. Men ett grundavdrag kan anses minska utrymmet för att samtidigt generellt sätta ned ersättningskyldigheten till en kvotdel, t.ex. hälften av polisbevakningskostnaderna, eftersom slutresultatet inte gärna får bli att anordnaren tjänar på bevakning med polis jämfört med bevakning med egna anställda ordningsvakter. Jag återkommer i kapitel 8 till problematiken kring ett grundavdrag, men mitt huvudförslag innehåller inte något grundavdrag, eftersom jag anser det vara önskvärt med en enkel och lättillämpad regel som ger anordnaren ett starkt incitament att själv svara för ordningen vid evenemanget.

Jag har också övervägt en takregel av innebörd att anordnaren ska ersätta kostnaderna för polisbevakning, dock högst med ett belopp som motsvarar 10 prisbasbelopp enligt socialförsäkringsbalken, dvs. 445 000 kr år 2013. Med ett lagfäst takbelopp skulle AIK eller Djurgården undgå att ersätta de fulla kostnaderna för ett högriskderby, något som kan motiveras av att klubbarna kan

klara ordningshållningen i vanliga fall men när omständigheterna är sådana som skildras i JO:s bilagda beslut (Bilaga) måste ordningsmakten träda in för att garantera säkerheten. Ett lagfäst takbelopp ger emellertid inga lättnader åt idrottsaktiebolag och andra arrangörer av sammankomster och tillställningar som aldrig har bevakningskostnader som överstiger det lagfästa takbeloppet. Jag föreslår därför inte något takbelopp.

7.7.3 Ersättningsskyldigheten bör reduceras till hälften av kostnaderna

Jag har i det föregående anfört att om det anses önskvärt att begränsa ersättningsskyldigheten till att avse endast de direkta kostnaderna, det är enklast att föreskriva att anordnaren ska ersätta hälften av samtliga kostnader för polisbevakningen av evenemanget beräknade enligt 1982 års förordning i dess nuvarande lydelse. I linje med detta föreslår jag att ersättningsskyldigheten för anordnaren begränsas genom en föreskrift i 2 kap. 26 § ordningslagen om att anordnaren ska ersätta en kvotdel av polismyndighetens kostnader för att hålla ordning. Detta bör gälla såväl vid alla offentliga tillställningar som vid de allmänna sammankomster där anordnaren på grund av särskilda skäl åläggs en ersättningsskyldighet för polisbevakningskostnader. Frågan är bara vilken kvotdel som bör väljas.

Enligt polismyndigheterna har det skett en allmän förbättring i ordningsläget sedan den 1 juli 2012. I Stockholmsområdet protesterade supportrar mot avgiftshöjningen genom att bojkotta matcher under hösten 2012, vilket innebar att matcherna spelades för halvfyllda läktare och utan några ordningsstörningar. Denna form av protest har numera upphört men polisen har intrycket att ordningsläget nu är bättre än då idrottsaktiebolagen inte betalade för polisbevakning och gör gällande att det beror på att klubbarna blivit mer kostnadsmedvetna och arbetar mer än tidigare med att förbättra supporterulturen.

Det ska sägas att Stockholmsklubbarnas arbete med att förebygga ordningsstörningar vid seriematcherna och framför allt vid derbymatcherna har utvecklats mycket till det bättre under de senaste två decennierna. Det framgår av den redogörelse som Djurgårdens Elitfotboll AB lämnat. I denna sägs bl.a. att ”arbetet sedan många år kring säkerhets- och trygghetsfrågorna har utvecklats enormt inom svensk klubbblagsfotboll. Arbetet har kantats av transparens och öppenhet för att tydliggöra behovet av åtgärder i samband med våra arrangemang. Det har varit av stor vikt och betydelse ur ett arrangörsperspektiv då vi alltid strävar efter att genomföra trygga, trivsamma och säkra arrangemang. Svensk Fotboll har även under flertalet år drivit på utvecklingen genom att dels tagit fram utbildningsplaner för både publikvärdar, ordningsvakter och säkerhetsansvariga, samt legat i framkant av att ta fram åtgärdsplaner för att kunna agera den dag åtgärder krävs för att höja tryggheten och säkerheten. Ett aktivt arbete har även bedrivits gentemot arenaägare och klubbar för att höja arenastandarden och därigenom skapa tryggare och säkrare arenarum. Även regelverket har bearbetats och förfinats på olika sätt för att skapa ett tydligt ramverk om vad som är tillåtet och inte på en fotbollsarena. Djurgården Fotboll har på egen hand arbetat fram planer för att hantera ordningsstörningar och satsat stora resurser på att utveckla och utbilda personalen för att bli än bättre på att arbeta trygghetsskapande, där ledorden trygghet, trivsel och service varit återkommande i arbetet. Krasst kan konstateras att klubbarna i Stockholm varit lokomotivet till det tåg som svensk fotboll startade för 10-15 år sedan och därmed har stakat ut vägen för att uppnå tryggare, trivsammare och säkrare arrangemang med tonvikt på god service gentemot besökarna.”

Mycket återstår emellertid att göra vilket framgår av JO:s bilagda beslut med anledning av händelserna vid derbymatchen mellan AIK och Djurgården i hockey den 26 januari 2012. I sitt beslut uttalade JO bl.a. följande.

Roten till de återkommande problem som inte sällan uppstår kring högriskevenemang – och som även i flera andra ärenden än detta aktualiserats i JO:s granskningsverksamhet – bör i stället för hos polisen sökas kring evenemangen som sådana, som tenderar att ge upphov till ordningsstörningar, där enskilda människor utan egen förskyllan kommer i kläm på olika sätt. Det kan ifrågasättas om det allmännas insatser för att komma till rätta med dessa problem hittills varit tillräckliga.

Eftersom JO inte har tillsyn över idrottsklubbarna förbigår JO med tystnad frågan om huruvida idrottsklubbarnas insatser för att komma till rätta med ordningsproblemen vid framför allt högriskmatcherna hittills varit tillräckliga. För egen del menar jag att Stockholmsklubbarna har ett stort intresse av att seriematcherna förlöper utan ordningsstörningar eftersom störningarna får sportintresserade som skulle vilja se elitfotboll eller elitishockey tillsammans med familjen att stanna hemma för att inte riskera att partnern och barnen kommer till skada vid ordningsstörningar som organiseras av risksupportrar. Samtidigt utgör supporterklubbens medlemmar inklusive risksupportrarna klubbarnas betalande stampublik och om de slutar att besöka matcherna innebär det ett kännbart inkomstbortfall för klubbarna. I det ekonomiskt prekära läge som Stockholmsklubbarna nu befinner i sig har den förhöjda avgiften för polisbevakning rimligtvis ökat klubbarnas intresse för förebyggande åtgärder inklusive mera resoluta åtgärder mot högrisksupportrarna. Mycket talar alltså för att polisens bedömning att ordningsläget har blivit allmänt bättre på grund av avgiftshöjningen är riktig men att det finns mera att göra för klubbarna för att komma till rätta med framför allt högrisksupportrarna.

Det kan därför inte komma på tal att nu sänka avgiften till en obetydlig bråkdel av de faktiska kostnaderna för polisbevakningen.

Till bilden hör att idrottsaktiebolagen menar att de allmännyttiga ideella föreningarnas betalningsprivilegium ger föreningarna otillbörliga fördelar i konkurrens hänseende gentemot idrottsaktiebolagen. Idrottsaktiebolagen accepterar inte detta

och strider för att få en ändring till stånd genom att bl.a. överklaga polismyndigheternas beslut att fakturera idrottsaktiebolagen för polisbevakningskostnader. Bara i Stockholm finns det idag över 60 sådana ärenden som väntar på att avgöras av förvaltningsdomstolarna. Idrottsaktiebolaget AIK Fotboll AB har dessutom i februari 2013 vänt sig till EU-kommissionen och begärt prövning av huruvida 2 kap. 26 § andra stycket ordningslagen bryter mot Artikel 107 i Fördraget om Europeiska Unionens funktionssätt (EUF-fördraget) som förbjuder konkurrens-påverkande statligt stöd till kommersiell verksamhet.

Min ambition är att reglera ersättningsskyldigheten för polismyndighetens kostnader för ordningshållning vid offentliga tillställningar och allmänna sammankomster på ett sätt som vinner en bred acceptans bland de betalningsskyldiga. Det finns en risk med att lägga fram ett förslag som minskar skillnaderna mellan de allmännyttiga ideella föreningarna på ena sidan och övriga arrangörer på den andra, om den kvarstående skillnaden fortfarande är så stor att de betalningsskyldiga arrangörerna inte accepterar den. Ett exempel kan belysa det sagda. Polismyndigheterna fakturerar idag de betalningsskyldiga arrangörerna med 920 kr för varje påbörjad polisbevakningstimme. Ett derby i Stockholm kan kräva mer än 300 poliser och det finns exempel på att arrangörens kostnad för polisbevakning av en enda match har varit närmare 1 mkr. Om ersättningsskyldigheten reduceras till 50 procent av poliskostnaderna sjunker arrangörens betalningsskyldighet för nämnda match till ungefär 500 000 kr. Men detta är fortfarande ett betydande belopp såväl i absoluta tal som i förhållande till idrottsaktiebolagens omsättning och vinst.

Det talar för att ersättningsskyldigheten bör sättas ned med mer än 50 procent av kostnaderna för polisbevakningen. Det blir emellertid problem om ersättningsskyldigheten begränsas så kraftigt att det blir billigare för anordnaren om han eller hon får polisbevakning än om anordnaren själv anlitar ordningsvakter för att upprätthålla ordningen vid tillställningen eller sammankomsten. Anordnaren skulle då få ett ekonomiskt incitament att ersätta ordningshållning genom ordningsvakter med ordnings-

hållning genom polispersonal, något som skulle kunna leda till samarbetssvårigheter med polismyndigheten. Det är upplyst att timkostnaden för en ordningsvakt uppgår till mellan 250 kr (Norrbotten) och 400 kr (Stockholm) plus moms. Om anordnaren åläggs att ersätta hälften av polisbevakningskostnaderna skulle det innebära 460 kr per påbörjad polistimme. Det motsvarar i Stockholmsområdet ungefär kostnaderna för en anställd ordningsvakt samtidigt som det täcker polisens direkta kostnader för övervakningen.

På grund av det anförda föreslår jag att 2 kap. 26 § första stycket ordningslagen ändras så att anordnaren åläggs att ersätta staten för polisens kostnader för att upprätthålla ordningen vid offentliga tillställningar och allmänna sammankomster med halva beloppet beräknat enligt 1982 års förordning i dess nuvarande lydelse. Det kan lämpligen ske genom att orden ”hälften av” infogas omedelbart före ”polismyndighetens kostnader för att hålla ordning vid tillställningen” i första stycket i 2 kap. 26 § ordningslagen.

Förslaget utvecklas ytterligare i författningskommentaren.

7.8 Övergångsbestämmelser

Under utredningen har framförts att ett flertal festivaler äger rum under maj månad. Det är därför enligt arrangörerna ytterst angeläget att lagen träder i kraft senast den 1 maj 2014.

Av den korta utredningstid som lämnats mig framgår att saken brådskar. Mina förslag överlämnas omkring den 30 april 2013 och den föreslagna lagtexten är kortfattad. Remisstiden kan därför göras mycket kort. Om det anses lämpligare kan den vanliga remissbehandlingen ersättas med en ”hearing” till vilken berörda organisationer inbjuds. Det ger möjlighet till en lagrådsremiss tidigt under hösten 2013 och ett riksdagsbeslut i december 2013.

På grund av det anförda föreslår jag att lagen ska träda i kraft den 1 maj 2014.

Under remissbehandlingen har vidare framförts önskemål om att lagen ska ges retroaktiv verkan så att de nya bestämmelserna kommer att gälla också för de beslut om ersättningsskyldighet som har meddelats från och med den 14 november 2011 eller den 1 juli 2012, dvs. den dag då Polismyndigheten i Stockholms län började fakturera 25 procent respektive 100 procent av kostnaderna för polisbevakning. Som nämnts har Stockholmsklubbarna överklagat de flesta beslut om ersättningsskyldighet för polisbevakning och målen ligger nu i förvaltningsdomstolarna och väntar på att bli avgjorda.

Det är inte vanligt med retroaktiv lagstiftning som innebär att avgiftsskyldiga generellt befrias från beslutade avgifter. En sådan lagstiftning skapar svårigheter, särskilt om besluten har vunnit laga kraft och avgifterna har betalats, något som kan ha skett utanför Stockholmsområdet. Några andra skäl än att Stockholmsklubbarna inte har råd att betala avgifterna har inte anförts.

På grund av det anförda finner jag inte skäl att föreslå att lagen ska ges retroaktiv verkan.

8 Alternativa lösningar

8.1 Ordningsslagen behandlar inte alla lika

I princip samtliga idrottsklubbar som bedriver verksamhet genom idrottsaktiebolag får idag ersätta polismyndighetens kostnader för ordningshållning i samband med de idrottsarrangemang som de anordnar. Detta gäller t.ex. för idrottsaktiebolag som anordnar fotbollsmatcher i Allsvenskan, Superettan, Champions League, Europa League och Svenska Cupen. Det kan här röra sig om något av idrottsaktiebolagen AIK Fotboll AB, Djurgårdens Elitfotboll AB, Hammarby Fotboll AB och Örebro SK Elitfotboll AB. Motsvarande ersättningsskyldighet kan inte åläggas de allmännyttiga ideella föreningar utan idrottsaktiebolag som anordnar fotbollsmatcher i Allsvenskan eller Superettan eller i någon av cuperna, eftersom idrottsarrangemang som anordnas av sådana föreningar är generellt undantagna från ersättningsskyldigheten.

Under år 2012 har AIK Fotboll AB genom 21 beslut av polismyndigheten (varav 15 avser Allsvenskan och sex Europa League) ålagts att ersätta kostnader för polisbevakning med takbelopp som sammanlagt uppgår till 6 122 131 kr. Bolaget har överklagat samtliga beslut till förvaltningsdomstol och dessutom vänt sig till EU-kommission och påstått att det statliga stöd som ideella föreningar erhåller i och med att de undantas från skyldigheten att betala polismyndighetens kostnader för ordningshållning är olagligt och utgör ett fördragsbrott.

Det finns en risk för att den skillnad mellan idrottsaktiebolagen och de allmännyttiga ideella föreningarna i fråga om ersättningskyldighet för polisbevakning som kommer att kvarstå med mitt huvudförslag inte godtas utan uppfattas som orättvis. Som AIK anfört i sitt klagomål till EU-kommissionen omsätter lagen i Allsvenskan miljonbelopp genom att tillhandahålla varor (t.ex. souvenirer, mat och dryck) och tjänster (själva fotbollsmatchen). Utbudet är detsamma oavsett om verksamheten bedrivs av en ideell förening eller ett idrottsaktiebolag. Att föreningarna slipper betala polisens kostnader för ordningshållning innebär att de har en konkurrensfördel i förhållande till idrottsaktiebolagen. Det kommer att finnas grund för denna kritik så länge lagstiftningen inte behandlar alla anordnare av offentliga tillställningar och allmänna sammankomster lika.

Det ingår inte i mitt uppdrag att överväga att avskaffa ersättningsbefrielsen för de allmännyttiga ideella föreningarna för att på så sätt skapa konkurrensneutralitet mellan å ena sidan idrottsaktiebolagen och andra anordnare som idag är fullt ersättningskyldiga för polisbevakningskostnader och å andra sidan de allmännyttiga ideella föreningarna som inte behöver ersätta något av statens kostnader för polisbevakning.

De allmännyttiga ideella föreningarna är en del av "den svenska modellen". Det är tveklöst viktigt att slå vakt om föreningsformen och skapa goda förutsättningar för föreningslivet. Det måste emellertid inte nödvändigtvis ske i form av gratis polisbevakning av tillställningar och sammankomster som föreningarna anordnar utan kan lika gärna ske genom stöd och bidrag från det allmänna till allmännyttiga verksamheter som föreningarna bedriver.

I detta sammanhang bör framhållas att det i tidigare lagstiftningsärenden (se avsnitt 3.2.3) har diskuterats om huruvida mycket kommersiellt inriktade evenemang bör omfattas av ersättningskyldighet för polisbevakning trots att de anordnas av allmännyttiga ideella föreningar. Det är alltså inte en ny tanke att den som i vinstsyfte anordnar evenemang som kräver mer omfattande polisbevakning bör ersätta staten för i vart fall en del av

kostnaden för bevakningen, och detta även om evenemanget anordnas av en allmännyttig ideell förening.

Det kan i den fortsatta beredningen av lagstiftningsärendet därför visa sig att värdet av rättvisa, likabehandling och konkurrensneutralitet väger så tungt att de allmännyttiga ideella föreningarnas nuvarande rätt till gratis polisbevakning måste ersättas med stöd i annan form. Med tanke på den eventualiteten har jag funnit det lämpligt att visa hur en likabehandling av de allmännyttiga ideella föreningarna och övriga anordnare av offentliga tillställningar och allmänna sammankomster rent lagtekniskt kan åstadkommas.

I enlighet härmed har jag tagit fram två alternativ enligt vilka idrottsaktiebolagen, de allmännyttiga ideella föreningarna och övriga anordnare jämställs genom att bestämmelsen i 2 kap. 26 § andra stycket ordningslagen om att ersättningskyldigheten för polisbevakningskostnader inte gäller de allmännyttiga ideella föreningarna upphävs. I linje med vad som nyss sagts tar alternativet sikte på att ersättningskyldighet för polisbevakning ska komma i fråga endast vid rent kommersiella evenemang som kräver omfattande polisbevakning.

Det är i detta sammanhang värt att nämna att de stora bevakningskostnaderna i idrottssammanhang hänför sig till att ett fåtal fotbolls- och ishockeyklubbar i de två högsta serierna har risksupportrar som kräver stora polisinsatser för att upprätthålla ordningen vid framför allt derbymatcher. Dessa klubbar torde i lika mån återfinnas bland idrottsaktiebolagen och de allmännyttiga ideella föreningarna. Bland fotbollsklubbarna finns exempelvis idrottsaktiebolagen AIK Fotboll AB, Djurgårdens Elitfotboll AB och Hammarby Fotboll AB och bland de allmännyttiga ideella föreningarna finns exempelvis IFK Göteborg, Helsingborgs IF och Malmö FF. Det är dessa storklubbar som berörs av mina alternativförslag. De förstnämnda tre idrottsaktiebolagen kommer att få en sänkning av ersättningsbeloppen medan de sistnämnda föreningarna får en ny skyldighet att ersätta staten för polisbevakningskostnader.

Övriga anordnare som idag betalar 100 procent av polisbevakningskostnaderna vid bl.a. festivaler och rock- eller popgalor kommer i likhet med idrottsaktiebolagen att få en sänkning av ersättningsbeloppen. De allmännyttiga ideella föreningar som anordnar sammankomster och tillställningar inom kulturområdet får däremot en ny skyldighet att ersätta staten för polisbevakningskostnader.

Om undantaget i 2 kap. 26 § andra stycket ordningslagen för de allmännyttiga ideella föreningarna upphävs, kommer föreningarna alltså att få nya kostnader som begränsar deras möjligheter att uppfylla sina allmännyttiga ändamål. Det talar för att ersättningsskyldigheten ska sättas ned för alla anordnare med mer än de 50 procent som huvudförslaget innebär.

8.2 Alternativ 1

Merparten av de 20 000 allmännyttiga ideella föreningar som åläggs ersättningsskyldighet för polisbevakningskostnader kommer i praktiken inte att märka någon skillnad mot tidigare, eftersom de inte anordnar några evenemang som kräver polisbevakning. Det är främst de föreningar som deltar i seriespel i de två högsta serierna i fotboll och ishockey samt vissa anordnare av festivaler och liknande som påverkas av nyordningen. Det är alltså osäkert hur många föreningar som kommer att faktureras för polisbevakningskostnader. För att bespara polismyndigheterna arbete med att fakturera mindre belopp föreslår jag att offentliga tillställningar och allmänna sammankomster som inte förorsakat högre polisbevakningskostnader än som motsvarar ett prisbasbelopp enligt socialförsäkringsbalken generellt undantas från ersättningsskyldighet. Prisbasbeloppet för år 2013 är 44 500 kr, vilket motsvarar 48 polisbevakningstimmar, som kan användas exempelvis för att bevaka ett evenemang som pågår under fyra timmar med tolv poliser utan bil, hund eller annan ersättningsgill utrustning. De som anordnar evenemang som förorsakar högre polisbevakningskostnader än ett basbelopp blir

skyldiga att ersätta staten enligt huvudregeln, dvs. med 50 procent av de totala, faktiska kostnaderna. Det innebär att timkostnaden för bevakning med polis respektive anställda ordningsvakter i dessa fall blir ungefär lika eller omkring 450 kr.

Lagtekniskt genomförs förslaget genom att 2 kap. 26 § första och andra styckena ges följande lydelse.

Den som i vinstsyfte anordnar en offentlig tillställning ska ersätta hälften av polismyndighetens kostnader för att hålla ordning vid tillställningen. Om det finns särskilda skäl får också den som i vinstsyfte anordnar en allmän sammankomst åläggas en motsvarande ersättningsskyldighet.

Ersättningsskyldigheten gäller inte sådana offentliga tillställningar och allmänna sammankomster

- a) för vilka det högsta belopp som har bestämts enligt 11 § inte överstiger ett prisbasbelopp enligt socialförsäkringsbalken, eller
- b) som faktiskt inte har förorsakat högre polisbevakningskostnader än som motsvarar ett sådant basbelopp.

Om polisen i sitt beslut enligt 2 kap. 11 § ordningslagen fastställer ett takbelopp på högst ett prisbasbelopp, kan anordnaren räkna med att han eller hon kommer att gå helt fri från ersättningsskyldighet till staten för polisbevakningskostnader. Om takbeloppet är högre, men de faktiska kostnaderna för polisbevakningen av någon orsak blir lägre än beräknat och stannar vid ett belopp på idag högst 44 500 kr, går anordnaren också fri från ersättningsskyldighet och polismyndigheten behöver inte fakturera honom eller henne.

Alternativ 1 ger en påtaglig tröskeeffekt. Om den faktiska kostnaden för polisbevakningen ligger precis under ett prisbasbelopp är bevakningen gratis för anordnaren. Om takbeloppet och den faktiska kostnaden för bevakningen ligger strax över ett prisbasbelopp ska anordnaren däremot ersätta hälften av de totala kostnaderna för bevakningen. ”Stupstocken” vid ett prisbasbelopp kommer att sporra arrangörer som räknar med polisbevakningskostnader i denna storleksordning att vidta egna åtgärder för att bringa ned poliskostnaderna under den kritiska

gränsen för full betalningsskyldighet. När det rör sig om sammankomster eller tillställningar med ett takbelopp och en faktisk kostnad för polisbevakningen som överstiger ett prisbasbelopp, blir anordnarens kostnad för att ersätta polisbevakning alltid ungefär lika stor som kostnaden för att anlita ordningsvakter.

8.3 Alternativ 2

Ett alternativ till att på detta sätt helt undanta små evenemang och låta anordnarna av alla övriga evenemang betala hälften av polisbevakningskostnaderna är att låta alla anordnare dra av ett belopp, t.ex. ett prisbasbelopp, från de faktiska bevakningskostnaderna och därefter ålägga dem som har överskjutande bevakningskostnader att betala hälften av återstoden. Följande exempel kan belysa vad detta skulle innebära. Om ett evenemang har dragit drygt 100 polistimmar som kostat polismyndigheten 100 000 kr, ska anordnaren betala $(100\,000 - 44\,500) : 2 = 27\,750$ kr. Men 100 timmar ordningsvaktsbevakning i Stockholm beräknas kosta 40 000 kr plus mervärdesskatt. För att sporra anordnaren att anlita anställda ordningsvakter i stället för att lägga ansvaret på polisen måste han eller hon åläggas att ersätta en större andel än hälften av de kostnader som kvarstår efter avdraget. Om exemplet ändras så att 75 procent av vad som avstår efter avdraget ska ersättas blir resultatet $(100\,000 - 44\,500) * 0,75 = 41\,625$ kr. Kostnaden för bevakning med polis respektive anställda ordningsvakter blir då ungefär densamma för anordnaren.

En nackdel med en lösning enligt sistnämnda exempel är emellertid att det blir klart billigare för anordnaren med polisbevakning än att själv anlita ordningsvakter när det krävs en polisinsats på 40-100 polistimmar för att hålla ordning vid evenemanget. Om exempelvis ett evenemang har dragit drygt 75 polistimmar som kostat polismyndigheten 75 000 kr, ska anordnaren betala $(75\,000 - 44\,500) * 0,75 = 22\,875$ kr. Men 75 timmar ordningsvaktsbevakning i Stockholm beräknas kosta 30 000 kr plus mervärdesskatt. Det är först vid evenemang där polisbevak-

ningen kräver mer än 100 polistimmar som anordnaren med alternativ 2 har ett ekonomiskt incitament att ersätta polisbevakning med anställda ordningsvakter.

Lagtekniskt genomförs förslaget genom att första stycket i 2 kap. 26 § ges följande lydelse:

Den som i vinstsyfte anordnar en offentlig tillställning ska ersätta tre fjärdedelar av vad som återstår av polismyndighetens kostnader för att hålla ordning vid tillställningen sedan polismyndigheten dragit av ett prisbasbelopp enligt socialförsäkringsbalken. Om det finns särskilda skäl får också den som i vinstsyfte anordnar en allmän sammankomst åläggas en motsvarande ersättningsskyldighet.

Att ha ett grundavdrag för alla ersättningspliktiga evenemang, från de minsta till de största, och sedan låta alla anordnare betala en lika stor andel av de återstående kostnaderna (alternativ 2) är naturligtvis mest rättvist. Men det kräver mer administration än alternativet med ett generellt undantag för de små evenemangen (alternativ 1). Det sistnämnda alternativet kan dessutom antas vara mera verkningsfullt när det gäller att få anordnare med polisbevakningskostnader runt ett prisbelopp att vidta egna åtgärder för sänka kostnaderna för polisbevakning.

9 Ekonomiska konsekvenser

Anordnare av allmänna sammankomster och offentliga tillställningar är idag i vissa fall skyldiga att ersätta polismyndighetens samtliga kostnader för att hålla ordning vid sammankomsten eller tillställningen i fråga. Jag föreslår att anordnare i dessa fall ska ersätta endast hälften av kostnaderna, vilket medför ett intäktsbortfall för staten i storleksordningen 15 mkr (jfr avsnitt 5.4.4).

En sådan inkomstminskning för staten ska normalt finansieras genom antingen en sänkning av en utgift eller en höjning av en skatt eller en avgift. Mitt uppdrag går emellertid bara ut på att begränsa ersättningsskyldigheten för dem som idag är ersättningsskyldiga och ger mig inte möjlighet att föreslå att anordnare som idag är befriade från ersättningsskyldighet ska åläggas att betala för polisbevakning. Därmed är det omöjligt för mig att uppnå det ekonomiska målet full kostnadstäckning.

För de anordnare av allmänna sammankomster och offentliga tillställningar som idag är ersättningsskyldiga för polisbevakningskostnader innebär mitt förslag att deras kostnader för sådan bevakning minskar med hälften. Minskningen bör stärka anordnarnas konkurrenskraft i förhållande till anordnare som inte är ersättningsskyldiga för polisbevakning.

10 Författningskommentar

10.1 Förslaget till lag om ändring i ordningslagen (1993:1617)

2 kap. 26 §

Den som i vinstsyfte anordnar en offentlig tillställning *ska* ersätta *hälften av* polismyndighetens kostnader för att hålla ordning vid tillställningen. Om det finns särskilda skäl får också den som i vinstsyfte anordnar en allmän sammankomst åläggas en motsvarande ersättningsskyldighet.

Ersättningsskyldigheten gäller inte sådana ideella föreningar som anges i 7 kap. 7 § första stycket inkomstskattelagen (1999:1229).

Polismyndigheten prövar frågor om ersättningsskyldighet. Därvid får det högsta belopp som har bestämts enligt 11 § inte överskridas. Ersättningsskyldigheten får sättas ned *helt eller delvis*, om det finns särskilda skäl.

Regeringen får meddela föreskrifter om hur polismyndighetens kostnader för ordningshållning *ska* beräknas.

I första stycket införs orden "hälften av" omedelbart före "polismyndighetens kostnader". Polismyndigheten ska enligt 2 kap. 11 § ordningslagen i beslut ange det högsta belopp som anordnaren av en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning kan komma att bli tvungen att betala i ersättning för myndighetens kostnader för ordningshållning. När polismyndigheten

anger detta belopp måste myndigheten ta hänsyn till att anordnaren ska ersätta endast hälften av de faktiska kostnaderna för ordningshållningen. Anordnaren ska alltså genom beslutet få besked om hur omfattande ersättningsskyldigheten faktiskt kan komma att bli. Förslaget har i övrigt motiverats i avsnitt 7.7.3.

Andra stycket är oförändrat.

Tredje stycket motsvarar tredje och fjärde styckena i paragrafens nuvarande lydelse. Ändringarna är rent redaktionella.

Det fjärde stycket motsvarar det tidigare femte stycket.

Granskning av polisinsatsen i stort vid en s.k. högriskmatch

Beslutet i korthet: Nästan tusen personer ställde sig bakom anmälningar mot polisens insats vid ett hockeyderby i Globen där upplopp och andra ordningsstörningar inträffat.

Anmälningarna innehöll bl.a. uppgifter om att polismän använt övervåld. I dessa delar överlämnades de till Riksenheten för polismål, där de utretts. Anmälningarna gick emellertid även ut på att polisen genom sin taktik och sitt uppträdande orsakade eller bidrog till händelserna. Detta – polisinsatsen i stort – har tagits upp till granskning hos JO.

Av granskningen framgår att polisens taktik syftade till att bryta en utveckling där ordningsstörande delar av publiken fått mer eller mindre fritt spelrum och att man var medveten om att denna taktik i förhållande till dessa delar av publiken kunde leda till oroligheter. Genomförandet påverkades av önskemål från de deltagande klubbarna och av att det bland ordningsvakterna, som tidigare kommit till skada, fanns en rädsla inför matchen. Händelserna utvecklades ungefär så som man mot denna bakgrund kunde befara.

Det inträffade är inte godtagbart. Det är tydligt att många enskilda för illa och att långt fler kraftigt upprördes av vad de var med om. Det är dock polisens skyldighet att ingripa mot brott och ordningsstörningar. I detta fall var polisinsatsen så planerad och så dimensionerad att den valda taktiken, som det i sig fanns skäl för, kunde genomföras på i huvudsak det sätt som den var tänkt.

Kommunikationen med publiken under matchen var dock bristfällig. Av granskningen framgår vidare att polisen haft information som innebar att hot- och riskbilden vid detta tillfälle var än högre än den normalt är vid högriskmatcher. I anledning av detta påpekas att den allmänhet som överväger att bevista en idrottsarena kan ha ett berättigat anspråk på att få kännedom om risker för upplopp och andra våldsamheter. Om sådan information sprids torde den även kunna bidra till ökad förståelse för polisens närvaro och val av åtgärder vid högriskmatcher.

Bakgrund

Närmare ett tusen personer anmälde till JO händelser vid en polisinsats i Globen den 26 januari 2012 i samband med en ishockeymatch mellan AIK och Djurgården. Majoriteten stod bakom samma anmälan, men många av anmälarna framförde egna klagomål utifrån vad de själva varit med om.

Anmälningarna innehöll ifrågasättande av rättsenligheten i polismäns och ordningsvakters agerande. Det uppgavs att polisen använt överdrivet våld, bl.a. att polismän utan urskillning slagit personer med batonger. Det anfördes även att det förekommit grundlösa avlägsnanden och omhändertaganden samt felaktiga gripanden och kroppsbesikningar. Även andra tvivelaktigheter beskrevs, t.ex. skulle polismän ha försvårat möjligheterna att bli identifierade i efterhand genom att dölja märkningarna på hjälmarna. De anmälningar som gällde påståenden om brott från polisens sida överlämnades till Åklagarmyndigheten, Riksenheten för polismål, för handläggning där (beslut den 8 mars 2012, dnr 611-2012). Myndighetens beslut och utredningar har därefter redovisats till JO.

I flera anmälningar ifrågasattes det sätt på vilket polisen genomfört insatsen. Det hävdades därvid att polisens åtgärder orsakat eller förvärrat de ordningsstörningar som uppkommit. En återkommande uppfattning hos anmälarna var att tjänstgörande polismän hade varit aggressiva och provocerande samt att de i sin jakt på "huliganer" helt opåkallat gått till angrepp mot vanliga supportrar. Även personer som inte hade varit delaktiga i upplopp hindrades att komma fram samt kvarhölls. Det anfördes att polisen genom sitt agerande hade "kriminaliserat att vara supporter". Att ställa ut kravallutrustad polis på läktarna och hindra folk från att komma in ansågs vara en felaktig taktik för att upprätthålla ordningen och ett gott samarbete med publiken. Vidare framfördes att polisens planering hade varit undermålig då passagen in till läktaren stoppades precis när matchen skulle börja och trycket att komma in var som störst. Därmed uppstod en stor folksamling som tryckte på framåt för att komma in, samtidigt som polisen pressade folkmassan bakåt. Detta medförde att personer riskerade att trampas ned. Det fördes även fram kritik mot att polisen varken informerade eller gav någon förklaring till sina åtgärder.

Med anledning av den kritik som framförts beslutade jag att inleda en utredning där polismyndigheten skulle yttra sig över sitt genomförande av insatsen.

Utredning

Polismyndighetens yttrande

Allmänt

Polismyndigheten i Stockholms län anmodades att göra en utredning och redovisa sin bedömning samt sin dokumentation över planeringen och genomförandet.

Yttrandet beslutades av biträdande länspolismästaren Lennart Enocsson.

Inledningsvis lämnades en redogörelse för polismyndighetens arbetsmetodik vid s.k. särskilda händelser samt för arbetet mot idrottsrelaterat våld. Av denna framgick följande. Med en särskild händelse avses en händelse som är så

omfattande eller allvarlig att polisen planerar, organiserar och leder sina resurser i särskild ordning. Det kan till exempel vara en demonstration med hög hotbild eller en så kallad högriskmatch. Den särskilda händelsen hanteras genom en myndighetsgemensam polisinsats som leds centralt, på strategisk nivå av länspolismästaren och på operativ nivå av en kommenderingschef. En eller flera polisinsatschefer verkställer kommenderingschefens beslut och leder därvid polisinsatsen på minutoperativ nivå. Beroende på händelsens omfattning och svårhetsgrad upprättas även en stab med olika funktioner, som utgör ledningsstöd.

Kriminalunderrättelsetjänsten förser polisorganisationen med analyser och information samt gör hotbilda-bedömningar. Polismyndigheten använder sig av ett bedömningssystem för hot- och risknivå där 5/5 är uppenbar risk/mycket hög hotbild och 1/1 är ringa risk/ingen hotbild. När det gäller matcher av det här aktuella slaget kan det redan i ett tidigt skeende göras en preliminär bedömning av risknivån utifrån vissa faktorer, till exempel om båda lagen har grupper av risksupportrar. En grundligare analys görs cirka två veckor före match och med utgångspunkt i den bedömningen identifieras olika scenarier för händelseutvecklingen. Ett par dagar före match startar informationsflödet avseende de faktorer som i realiteten påverkar ordningen och säkerheten kring ett evenemang, t.ex. stämningläget bland supportrar eller uttalade hot mellan grupper eller individer. Underrättelsetaget följs därefter kontinuerligt och informationen analyseras innan den läggs till grund för den slutliga bedömningen inför matchen. Någon regelrätt hotbilda-bedömning görs inte medan matchen pågår. Däremot bearbetas information om incidenter för att skapa en överblick och förutse händelseutvecklingen under resten av matchkvällen.

Vid särskilda händelser använder polismyndigheten den särskilda polistaktiken (SPT) som arbetsmetod för att motverka oroligheter i samband med folksamlingar. Taktiken är baserad på fyra konfliktreducerande principer; kunskap, underlättande, kommunikation och differentiering. Arbetet inriktas därvid mot att minska risken för konflikter i stället för att kontrollera folksamlingar genom fysiska åtgärder. Polisen ska underlätta, informera och kommunicera samt genom differentiering skapa förutsättningar för att folksamlingen ska kontrollera sig själv, så kallad "self-policing". Detta innebär att deltagarna i en folksamling själva tar ansvar för att hejda ordningsstörare.

Polismyndigheten har tagit fram en strategi för att minska det idrottsrelaterade våldet, som ska vara vägledande vid genomförandet av kommenderingar i samband med idrottsevenemang. Som övergripande mål anges att förebygga och utreda brott samt försvåra nyrekryteringen till risksupportermiljön. Det pågår även ett arbete för att identifiera de strategiskt viktiga personer som står för en stor del av det idrottsrelaterade våldet.

I samband med högriskmatcher tjänstgör även supporterpolicer. Deras arbete innebär bl.a. att de ska ha en kontinuerlig dialog samt samverka med idrottsklubbarnas säkerhetsorganisationer och supporterföreningar. Vid en högriskmatch är supporterpolicernas huvuduppgift att lokalisera och följa risksupportrar för att förhindra bråk.

Planeringen

Ishockeyderbyt i Globen den 26 januari 2012 anordnades av AIK Ishockey AB, som därmed enligt ordningslagen hade huvudansvaret för ordning och säkerhet. Polismyndigheten fattade beslut att matchen skulle utgöra en särskild händelse. Den stab som utsetts för kommenderingen hade två planeringsmöten, den 4 och 19 januari 2012, samt ett uppstartsmöte på matchdagen. Det hölls även planspels- och utsättningsmöten där olika scenarier diskuterades, vid vilka bl.a. kommenderingsledningen deltog.

Under planeringen av polisinsatsen samverkade personal från polismyndigheten med ett antal externa aktörer, främst de inblandade idrottsklubbarnas säkerhets- och ordningsvaksorganisationer. De närvarade vid planspels- och utsättningsmöten samt var delaktiga i framtagandet av taktiken för polisinsatsen. Det hölls ett särskilt säkerhetsmöte i Globen, vid vilket säkerhetsorganisationerna från idrottsklubbarna och Svenska Hockeyligan deltog tillsammans med arenabolaget. Kommenderings- och polisinsatschefers order samt hotbildsanalyser kommunicerades med säkerhetsorganisationerna.

Polisens närvaro på läktarna

Under planeringsarbetet framkom önskemål från idrottsklubbarnas säkerhetsorganisationer om polisiär närvaro på läktarna. Bakgrunden var att ett antal ordningsvakter hade skadats i samband med ett våldsamt upplopp på en läktare vid ett ishockeyderby den 22 december 2010. Vid det tillfället hade det inte varit några poliser placerade på läktaren från matchstart, vilket medförde att det uppstod svårigheter för polisen att genomföra sitt arbete i samband med det våldsamma upploppet. En dialog med idrottsklubbarnas säkerhetsorganisationer ledde till att polisen fanns på läktarna vid en derbymatch den 22 december 2011. Ett scenario vid planeringen inför matchen den 26 januari 2012 var att det skulle förekomma olika former av aktioner som en reaktion mot den polisiära närvaron på läktaren vid den föregående matchen.

Med beaktande av erfarenheterna från de tidigare polisinsatserna och i enlighet med idrottsklubbarnas önskemål beslutades att polis redan vid matchstart skulle befinna sig på vissa läktare för att säkra utrymningsvägar, upprätthålla allmän ordning samt utgöra stöd åt ordningsvakter och publikvärdar. Polismyndighetens avsikt var att läktarnärvaron redan vid ett lugnt läge skulle verka trygghetsskapande och möjliggöra en bättre kommunikation med risksupportrar för att förhindra att en stegrad situation uppstod. Valet av taktik var en del av polisens långsiktiga strategi för att minska idrottsrelaterat våld. Myndighetens överväganden och beslut kommunicerades med externa aktörer samt diskuterades vid planspels- och utsättningsmötena.

Risk- och hotbilsbedömning

Risk- och hotbilsbedömning vid stabsmötet den 19 januari 2012 var 3/3, dvs. risk/förhöjd hotbild. Samma bedömning gjordes vid en uppdatering efter viss nyinkommen information den 20 januari 2012.

Den 25 januari 2012 lades emellertid information ut på vissa supporterhemsidor om en gemensam aktion mot polisen vid det kommande derbyt. Polisens arbete på läktarna beskrevs i negativa ordalag och det uppmanades till en gemensam strategi, att gå tillsammans i syfte att försvåra för polisen att identifiera enskilda personer ur publiken. Risk- och hotbilden höjdes till 4/4, dvs. betydande risk/hög hotbild.

Kommenderings- och polisinsatscheforder

Med beaktande av att det förväntades en publik om minst 10 000 personer samt att hot- och risknivån bedömdes som hög beslutades om en polisresurs om 324 poliser, 12 hästar och 6 hundar. En stor del av den personal som tjänstgjorde hade varit med vid motsvarande ishockeyderby föregående år.

Kommenderingschefen upprättade en kommenderingsorder med ett så kallat beslut i stort som angav inriktningen för polisinsatsen. Av ordern framgick att polismyndighetens avsikt var att bryta en utveckling där risksupportrar över tid hade skaffat sig en särställning och i viss mån blivit normgivande, samtidigt som polisen förhållit sig defensiv och avvaktande. Vidare angavs att denna framflyttning av positionerna i förhållande till risksupportrar på kort sikt kunde innebära ordningsstörningar och friktioner. Grunden för genomförandet av polisinsatsen skulle vara en anpassad offensiv strategi med tillämpning av de konfliktreducerande principerna (dvs. SPT). Varje polisman skulle använda dialog som metod för att skapa förutsättningar för samtal med supportrar och övrig publik i syfte att påverka deras handlande i positiv riktning samt skapa god stämning. Vid polisinsatsen skulle följande prioriteras.

- 1) Ingripande mot ordningsstörningar och brott bör ske snabbt och diskret i ett tidigt skede, om möjligt ännu tidigare och i ännu större utsträckning än tidigare. Detta kan leda till friktioner med och ordningsstörningar från risksupportrar men detta ska inte hindra polisen från att göra ingripanden. Det är ytterst angeläget att polisen differentierar och selekterar vid ingripanden.
- 2) Alla i kommenderingen ska verka för att identifiera, gripa och omhändertaga individer som begår brott eller stör den allmänna ordningen. Brott som begås under och efter matchen ska utredas med skyndsamhet. Det är av största vikt att dokumentationen på plats sker med stor noggrannhet. Narkotikabrott, möjligheten till direktförverkande av alkohol och ansökan om interimistiskt tillträdesförbud ska prioriteras.
- 3) Kommenderingen ska underlätta genomförandet av den offentliga tillställningen.

I polisinsatschefordern angavs hur de mål som ställdes upp i kommenderingsordern skulle uppnås. Polisinsatsens fokus skulle ligga på trygghetskapande och ordningshållande åtgärder. De konfliktreducerande principerna betonades. Polisinsatsen skulle vidare utföras enligt följande.

- Lokalisera supportersamlingar innan match och arbeta i hög utsträckning med att rapportera brott samt beivra ordningsstörningar. Där förutsättningar finns ska tillträdesförbud beaktas och förebygga att brottsliga eller störande supportrar anländer till arenan.
- Samverka med ordningsvakter vid insläpp till arenan, på arenan och läktarna och arbeta inne på läktarna från start i syfte att skapa trygghet, upprätthålla ordning samt få en god bild av läget under matchen.
- Differentiering och selektion är av vikt för att ge de som inte begår brott möjlighet att fortsätta bevittna den offentliga tillställningen.
- I händelse av eskalerande våld eller brottsutveckling bland supportrarna eller att det värsta scenariot i en omfallsplanering inträffar ska polispersonalen arbeta deskalerande och gränssättande.

Genomförandet

Polismyndigheten medverkade vid ordningsvakternas utsättning i Globen under matchdagen. I samband därmed framfördes att ordningsvakterna var rädda för att stå bland supportrarna på klackens läktare, bl.a. på grund av ett rykte om att en gruppering inom det anordnande lagets risksupportermiljö skulle samlas i foajén utanför läktaren för att sedan rusa in och ta med sig poliser samt ordningsvakter i fallet. Det arrangerande lagets säkerhetsorganisation beslutade då att inte ha publikvärdar vid dessa läktare och framförde önskemål att polisen skulle ta ett större ansvar för bevakningen i trapporna. Mot denna bakgrund beslutade polisinsatschefen att polismän skulle vara placerade både vid dörrarna invid berörda läktare och i trapporna på läktarna. Genom att släppa in ett fåtal supportrar i taget och se till att de gick direkt till sina platser skulle den planerade rusningen förhindras. Vid en eventuell rusning var syftet med polisens placering att förhindra att någon kom till skada.

Polismyndigheten lämnade följande redogörelse för sin insats under matchen.

Strax före matchstart placerades två grupper poliser utanför dörrarna och en grupp i vardera trappan. Supportrarna anlände och började samla ihop sig i foajén precis som informationen gjort gällande. Polisen observerade att supportrarna försökte göra en gemensam aktion för att ta sig in på läktaren. Poliserna i de båda grupperna, cirka 15 stycken, hade sin hjälm i bäلتet och bar båtmoössa på huvudet, vilket är en normal utrustning för situationen.

När sedan supportrarna – som då uppskattats till cirka 150 personer – började avancera mot dörrarna, var stämningen lugn och sansad. Supportrarna uttryckte att polisen skulle flytta på sig så de kunde gå in på läktaren, en läktare som de hävdade tillhörde dem. Polisen hade inget där att göra enligt deras uppfattning.

Poliserna på plats vid dörrarna använde sig av information och kommunikation i dialog med supportrarna. Ansvarig biträdande avdelningschef befann sig på plats och förklarade för supportrarna att alla skulle få komma in men att de var tvungna att gå in två i taget för att förhindra trängsel och olyckor. Information förmedlades även att man inte fick stå i trapporna av brandsäkerhetsskäl utan att de skulle gå in på sina platser. Supportrarna vägrade lyssna på den information som förmedlades av poliserna på plats. Läget var hela den tiden [...] lugnt [...] och dialogen med supportrarna fortsatte. Efter en kort stund hade cirka 30 supportrar gått in genom dörren och ställt sig på det tredje trappsteget uppifrån i syfte att blockera trapporna. Den grupp av poliser som arbetade inne på läktaren pratade med supportrarna och informerade om att om de inte flyttar sig från trapporna så kommer ingen annan att kunna komma in. Supportrarna struntade, trots upprepade tillsägelser, i vad poliserna sa och stämningen började bli sämre och supportrarna skanderade att polisen skulle bort från läktarna. På grund av supportrarnas agerande på läktaren stoppades

resterande supportrar från att komma in. Information lämnades hela tiden från polisens sida på ett lugnt och tydligt sätt att så länge personer står i vägen i trapporna inne på läktaren så kommer ingen mer att kunna komma in och matchen riskerar att fördröjas.

Efter cirka 10-15 minuter förstod poliserna att deras försök att få supportrarna att gå till sina platser inte skulle lyckas. Beslut fattades då om att avvisa de personer som störde ordningen från läktaren. Information lämnades samtidigt till de supportrar som befann sig utanför dörarna till läktaren att de skulle backa och att ingen av dem skulle komma in innan de som bråkade inne på läktaren hade avvisats. Tumult uppstod då personerna som bråkade på läktaren skulle avvisas. Poliserna på plats fortsatte att kommunicera ut sitt budskap om vad som skedde och bad supportrarna att backa från dörarna och lugna ner sig. Supportrarna som befann sig utanför dörarna slöt upp och började trycka på för att komma in på läktaren. Händelsen bedömdes som ett våldsamt upplopp. De ordningsstörande supportrarna trycktes ut från dörren ut i foajén. Efter en kort stund hade de supportrar som bråkade inne på läktaren avvisats utanför glasdörarna, ut i den stora foajén [...]. Vissa gick in på den pub som ligger anslutning till entrén. Två personer greps på plats misstänkta för våldsamt upplopp i foajén.

Samtidigt började det bli alltmer oroligt inne på läktarna och bråk uppstod på motståndarlagets läktare på motsatt sida av arenan. Då gick även hemmalagets supportrar till angrepp på poliserna på läktaren. Det verkade som båda lagens supportrar beslutat sig för en gemensam aktion. Supportrar på båda läktarna gick till angrepp mot poliserna och kastade föremål mot dem. Även dessa händelser bedömdes som våldsamt upplopp. Poliserna som befann sig i trappan fick inom ramen för sin tjänsteutövning använda våld för att hantera de uppkomna händelserna. Två personer greps på plats misstänkta för våldsamt upplopp på bortalagets läktare.

Selektioner skedde av de supportrar som tagit sin tillflykt in i puben i entrén och de som inte begått brott eller stör ordningen fick gå tillbaka in på läktarna. Polisen kunde samtidigt, då läget lugnat ner sig, åter släppa in de supportrar som var lugna, de som fortfarande ville se på matchen och inte bråkade.

Mot bakgrund av de oroligheter som uppkommit på läktarna senarelades matchstart med 30 minuter.

Under match reste sig personer från båda idrottsklubbarnas klackar och lämnade läktarna. Det bedömdes att det fanns en överhängande risk för angrepp på polis eller mellan grupperingarna så hundförare (hundarna hade munkorg) beordrades in i foajén vid entré 2. Cirka 50 supportrar ställde sig och skanderade utanför puben i entrén och irritationen mot polisen var stor. Situationen lugnade ner sig efter några minuter och supportrarna gick tillbaka till sina läktare.

Läget blev sedan lugnare på arenan. Fem minuter in på tredje perioden lämnade cirka 100 risksupportrar läktarna. De försökte få med sig andra supportrar som kände sig tvingade att följa med då de upplevde att risksupportrarna var hotfulla. Efter att risksupportrarna lämnat arenan återvände de andra supportrarna till läktaren.

[---]

Polismyndighetens bedömning

Polismyndigheten gjorde följande sammanfattande bedömning.

Polismyndighetens bedömning är att vald strategi och taktik för polisinsatsen varit nödvändig för att polisen ska kunna hantera de ordningsstörningar som uppkommit. Som framgår av den redovisning som lämnats ovan har polisens försök att kommunicera med berörda supportrar trots upprepade försök inte lyckats och polisens uppmaningar har ignorerats. Supportrar har sedan samtidigt gått till angrepp mot polisen och försökt att storma en entré, och det har då krävts att polisen använde våld för att både freda sig själva men även för att stävja de uppkomna ordningsstörningarna. Mot bakgrund av vad som angivits ovan delar myndigheten

de bedömningar som tagits om strategi och taktik för genomförandet av polisinsatsen.

Närmare om risk- och hotbilden

Av polismyndighetens dokumentation framgick följande.

Risk- och hotbilsbedömning en vecka före matchen var som redan nämnts 3/3, dvs. risk/förhöjd hotbild. Detta är den hotbild som normalt föreligger vid matcher där båda lagen har grupper av risksupportrar och där det väntas mycket publik.

Dagen före matchen lades meddelanden ut på vissa supporterhemsidor om en gemensam aktion mot polisen. Utöver vad som beskrivs i polismyndighetens yttrande kan det nämnas att det på en av hemsidorna ska ha angetts att om polis eller ordningsvakter går in på AIK:s klacksektion så kommer det att "betraktas som en krigshandling mot AIK:s supportrar och hanteras därefter".

En förnyad hot- och riskbedömning upprättades på matchdagen den 26 januari 2012. Det som framkommit tolkades inte som att våldsattacker planerades utan som att polisens arbete skulle försäras. Supportrarnas tröskel för vad de uppfattade som kränkningar och provokationer från polisens sida bedömdes dock som mycket låg.

Detta var bakgrunden till att risk- och hotbilden höjdes till 4/4, dvs. betydande risk/hög hotbild.

I hotbilsbedömningen uttalades sammanfattningsvis:

Den slutsats som dragits av supportrarnas dokument och av det som hos supporterpolisen är känt om stämningens läget är, att supportrarna är upprörda över polisens arbetsmetoder och att de på grund av detta känner sig kränkta och därmed är lättprovocerade. Det är polisens läktarnärvaro och narkotikainsatser som har triggat igång stämningens läget men när väl känslan av kränkning har etablerat sig så kommer även andra polisiära åtgärder att uppfattas som provocerande. Det finns oberoende uppgifter, som vid en värdering ändå bedöms relevanta, som pekar på att AIK-supportrarna kommer att reagera omedelbart och med stor numerär [...] om polisen finns på plats när supportrarna kommer in.

I analysen underströks avslutningsvis vikten av att polisen var medveten om att supportrarna skulle komma att provocera poliserna för att därigenom rättfärdiga sitt eget våldsbeteende.

Utvärdering av insatsen

Förutom polismyndighetens egen uppföljning har polisinsatsen varit föremål för en fältstudie i form av en s.k. peer-review. Den utfördes i samarbete mellan Rikskriminalpolisen och Polishögskolan. För planering, observationer, analyser och slutsatser svarade en grupp av ett tiotal personer, som till större delen bestod av polisbefäl från olika delar av landet. I rapporten redovisas händelseförloppet under matchkvällen på ett sätt som ansluter till och i så måtto bekräftar den bild som ges i polismyndighetens yttrande till JO. Beskrivningen är dock mer utförlig. Följande stycken återger det som utspelade sig på AIK:s respektive Djurgårdens supporterläktare.

AIK-sidan:

På AIK:s läktare A-sektionen (kortsidan) finns det en stor grupp svartklädda supportrar som står upp, också i trapporna. En person leder skanderande mot Djurgården och AIK-sånger sjungs. Svar kommer från Djurgårdssidan. Banderoller rullas ut på AIK-sidan och stämningen stiger ytterligare. De svartklädda AIK supportrarna vänder ryggen mot rinken och pekar på poliserna och ropar "Ut".

Cirka 18.45 har poliserna på trappan vid A-sektionen trycks upp av de svartklädda AIK supportrarna, något som påbörjas under skydd av banderollerna. Poliserna försöker ta tag i en supporter som rycker sig loss och försvinner nerför trappan. Supportrarna vänder sig då mot poliserna och handgemåing uppstår. I gången utanför ingången vid A 30 står samtidigt ett 20-tal supportrar och en biträdande avdelningschef med en grupp uniformerade poliserna (Delta). Polisen förklarar att de inte kan släppa in fler förrän deras kamrater inne på läktaren har satt sig ner och lämnat trappan fria. "Vi är här för att se till att ingen står i trapporna eftersom det är nödutgång. Ni kommer in så fort de andra satt sig". Stämningen är god till en början. I gången upprepar polisen flera gånger: "Vi ber er flytta er, så vi kan ta upp de som inte vill sätta sig. Ni kommer att få gå in, men vi måste få ut de som står i trappan."

En person förs ut från läktaren av poliserna och en annan av en ordningsvakt. När den tredje personen förs ut blir det handgemåing och han snubblar. De supportrar som står och väntar i gången reagerar och skriker: "Va' f'n släpp honom, han har inte gjort något!" Samtidigt kommer supportrar från andra ingångar till platsen. Stämningen blir hätsk och några ropar "Dj-a fittor" och flera maskerar sig. Polisen fortsätter ta ut folk från trappan till gången utanför. För varje person blir stämningen mer hätsk och skrikandet ökar. Polisresurser tillförs. Supportrarna menar att "de är ni som skapar bråk, vi vill bara se matchen."

I trappan fortsätter polisen att plocka ut de som inte hörsammar uppmaningen att sätta sig på sina platser. En viss selektering sker genom att några som vill till sina platser får gå ner till dessa.

18.55 blossar stämningen upp igen i gången. De maskerade skriker mot poliserna, som tar upp sina batonger och håller upp dem. Supportrarna skriker: "ACAB" [All Cops Are Bastards]. Poliserna fortsätter att kommunicera och använder kroppsspråk för att lugna ner stämningen. Poliserna bär båtmössor.

18.57 tar en supporter tag i en gruppchef för AIKs ordningsvakter, ruskar honom, "du måste fixa så poliserna slutar." Den säkerhetsansvarige pratar med supportrarna och försöker lugna ner dem. Situationen blir kaotisk. Det är trångt om utrymme. Ett 50-tal supportrar gör en samlad rusning mot ingången till läktaren och mot poliserna (ca 18.59). De skriker samtidigt. Batongslag utdelas. Supportrarna ropar: "Alla ska filma polisen". Under de närmaste minuterna tempoväxlar polisen fem till sex gånger mellan batongslag och försök att prata med supportrarna. Stämningen går upp och ner bland supportrarna. Fler poliserna ansluter, också från andra avdelningar för att hjälpa till att hantera det upplopp som började i foajén. Efter cirka 10 minuter får polisen kontroll över situationen.

Under tiden som bråket pågår i gången fortsätter supportrarna inne på läktarens trappa att trycka upp de poliserna som står där och de får supportrarna i ryggen. 19.00 finns både polisinsatschefen och den biträdande polisinsatschefen på plats i foajén och ger order om att supportrarna i trappan ska tryckas ut och att poliserna måste samverka.

Under händelseutvecklingen i gången observeras hur tre supportrar som tagits ut från trappan och lagts ner bryskt med batongslag blir tillsagda "händerna på ryggen". Direkt efter går en polis ner på knä bredvid en av dem och förklarar med lugn röst "Du är omhändertagen och kommer att föras här ifrån" så att de andra supportrarna kan höra det. Individerna får därefter sätta sig upp och är då lugna. Det får en liknande effekt, på de andra två som också får sätta sig upp.

De supportrar som står i gången och foajén trycks ut mot den stora entréfoajén vid ingång 2. De springer in på den restaurang, som ligger där. Det är rörigt i foajén med många supportrar, poliserna och några polishundar som har munkorg på. Ett 60-tal supportrar på restaurangen blir föremål för PL 13 c och avlägsnas från platsen.

Djurgårdssidan:

18.55 börjar det bli oroligt i trappan och på läktaren vid sektion B12, supportrarna ropar "ut, ut" och visar att de vill ha bort poliser och ordningsvakter därifrån.

19.01 fyller supportrarna mitttrappan från båda sidorna (A16/17) och vänder sig mot den grupp poliser som står i trappan. Poliserna attackeras med rallarsvingar, säten slits sönder och kastas på poliserna. Andra supportrar uppmanas att ansluta. Alla pekar mot poliserna och skriker "ut, ut." Poliserna har inget utrymme röra sig utan trycks upp. De fredar sig med sina batonger och backar upp från trappan. En polis längst ner blir slagen i ansiktet, supportrar försöker trycka ner honom, men kollegan lyckas få med honom upp. En annan polis blir sparkad på kroppen. Bråket pågår i 5-6 minuter, varefter poliserna åter har kontroll över trappan. De står sedan i dubbla led i trappan med hjälmar på. Supportrar på sektionen skanderar mot polisen "Gå här ifrån."

Av intervjuer som genomfördes med supportrar och allmänhet under matchen framgår att polisens närvaro på läktarna var kontroversiell och ifrågasatt.

I rapportens analys konstateras bl.a. att det från speakerbåset inte lämnades någon information eller gavs någon förklaring till polisens närvaro på läktarna. I rapporten efterlyser man en media- och kommunikationsstrategi. Detta hade behövts i ett läge där polisen ändrat sitt sätt att närvara och detta skett på begäran av lagens säkerhetsorganisationer. "Från ett åskådarperspektiv var det svårt att förstå de växlingar i uppställning och utrustning som förekom på läktarnas trappor av polisen och ordningsvakterna", heter det (rapporten s. 34). Detta bidrog även, framgår det på annat ställe, till att det saknades förutsättningar för "self-policing", eftersom allmänhet och supportrar saknade förståelse för vad polisen ville uppnå med sin ändrade taktik (s. 36).

Brottsutredningar i anledning av händelserna*Utredningen hos Riksenheten för polismål*

Utifrån de anmälningar som överlämnades till Riksenheten inledde tf. chefsåklagaren Håkan Roswall sammanlagt 30 förundersökningar avseende tjänstefel eller misshandel. Han har i sin redovisning till JO angett att han valde ut de anmälningar som rörde anmälarens egna upplevelser och som innehöll konkreta brottspåståenden. Under juni 2012 beslutade han att lägga ned förundersökningarna i 24 av ärendena. I 18 av dessa var skälen härför hänförliga till målsägandena, som antingen inte hade gått att identifiera eller komma i kontakt med alternativt inte hade medverkat i utredningen. I fyra av ärendena angavs som skäl att det saknades anledning att anta ett brott som hör under allmänt åtal hade förövats och i två ärenden att det inte hade varit möjligt att identifiera den polisman som slagit batongslagen. Den 19 september 2012 lades ytterligare en förundersökning angående obefogad våldsanvändning ned med motiveringen att det saknades anledning att anta ett brott som hör under allmänt åtal hade förövats.

Resterande fem ärenden avsåg anmälningar från personer som befunnit sig på en pub i Globen och därvid avlägsnats utan att de deltagit i någon ordningsstörning eller ingått i en folkmassa som utövat en sådan ordningsstörning. Genom beslut den 18 januari 2013 lades förundersökningarna ned, som skäl härför angavs att det på befintligt utredningsmaterial inte gick att bevisa att de misstänkta hade gjort sig skyldiga till brott.

Övriga brottsutredningar

Polismyndigheten har till JO redovisat de förundersökningar som inletts mot personer ur publiken.

När det gäller våldsamt upplopp inleddes förundersökningar i sammanlagt tre ärenden. Ett av dessa avsåg 20-30 misstänkta gärningsmän som i samband med att de skulle avvisas från läktaren med förenat våld satte sig upp mot polisen. Våldet skulle ha bestått i bl.a. slag och neddragning av en polisman. De polismän som utsattes för det våldsamma upploppet kunde inte identifiera de misstänkta gärningsmännen. Inte heller gick det att identifiera någon via videodokumentation från Globen då de påstådda brotten begicks under skydd av en stor flagga som spänts upp över läktarsektionen. Förundersökningen lades ned den 2 mars 2012 på grund av att spaningsuppslag saknades. Ytterligare en förundersökning inleddes mot två personer, men den lades ned genom beslut den 20 december 2012 med motiveringen att brott inte kunde styrkas. Vidare dömdes sex personer den 6 november 2012 av Södertörns tingsrätt för våldsamt upplopp genom att tillsammans och i samförstånd med andra bl.a. knuffat och dragit ned polismän från läktaren. Domen har överklagats i vissa delar. Det inleddes även tre förundersökningar avseende våld, alternativt förgripelse, mot tjänsteman, vilka samtliga har lagts ned.

Därutöver inleddes 22 förundersökningar avseende narkotikabrott, i vilka lagföring skett i sju ärenden medan resterande har lagts ned eller avslutats genom beslut om åtalsunderlåtelse. Även en förundersökning avseende olaga innehav av pistol har lagts ned.

Bedömning

De anmälningar om polisiär våldsanvändning som ingavs i anledning av hockeyderbyt i Globen har som framgått handlagts i den ordning som finns föreskriven för utredning av brottsmisstankar mot poliser. Granskningen i detta ärende gäller den kritik som riktats mot polisinsatsen i stort, dvs. strategi och taktik, insatsens planering m.m.

Polismyndigheten har utförligt redovisat sina åtgärder inför, under och efter matchen. Jag har förutom av den redovisningen tagit del av en relativt omfattande dokumentation.

Den finns inte någon grund för kritik mot planeringen inför matchen. Denna ter sig tvärtom noggrant genomförd och baserad på vad som hänt vid tidigare derbyn där ordningsstörningar liknande dem som nu uppstod förekommit. Dessa erfarenheter har tillvaratagits och utgjort utgångspunkten för planeringen inför denna match. Genom fältstudien lades även en god grund för utvärdering av händelserna.

Kritiken mot polisinsatsen har i stor utsträckning gått ut på att det varit polisen som genom sin taktik och sitt uppträdande orsakat de omfattande ordningsstörningar som uppkom eller att dessa i vart fall förvärrats genom polisens agerande. Av dokumentationen och även av polismyndighetens yttrande framgår att man från polisens sida denna gång, liksom vid närmast föregående derby, valde att agera mer

synligt än vad man gjort förr. Bakgrunden var lärdomar från dessa tillfällen men även önskemål från de deltagande klubbarnas säkerhetsorganisationer, bl.a. i anledning av att ordningsvakter tidigare hade skadats och var rädda. I linje med detta och på grund av den hotbilda-bedömning som gjordes strax före matchen beslutade kommanderingschefen att frågå en tidigare taktik som inneburit att polisen varit avvaktande och defensiv; syftet var, som det får förstås, att bryta en utveckling där ordningsstörande delar av publiken fått mer eller mindre fritt spelrum. Man var från polismyndighetens sida medveten om att denna taktik i förhållande till dessa delar av publiken kunde leda till oroligheter och planerade insatsen med beaktande av denna risk.

Av beskrivningen från matchen framgår att det händelseförlopp som utspelade sig förlöpte inom ramen för den hot- och riskbilda-bedömning som polismyndigheten planerat för. Polismyndighetens bild bekräftas av redovisningen i fältstudien och den är inte heller oförenlig med det intryck som de samlade anmälningarna till JO ger. Enkelt uttryckt kan man säga att det synes ha blivit ungefär så som man kunde förvänta sig, givet den riskbild som förelåg och den taktik som valdes. Polisen tycks i huvudsak ha lyckats bemästra situationen, och matchen kunde också genomföras, låt vara med viss fördröjning. Därmed inte sagt att det inträffade från allmän synpunkt är godtagbart, tvärtom. Det är tydligt att många enskilda för illa och att långt fler kraftigt upprördes av vad de var med om och bevitnade. Antalet anmälningar till JO och deras innehåll är i sig ett skäl för att ta händelsen på stort allvar.

Den fråga som kan bedömas inom ramen för denna granskning är begränsad till om det är polisen som ska lastas för händelseutvecklingen i stort och därmed indirekt för de umbäranden av olika slag som enskilda utsattes för. Jag vill därvid inledningsvis understryka att det från JO:s synpunkt inte kan godtas att enstaka personer eller grupper av personer upplever sig så provocerade av en polisier närvaro att de anser sig ha rätt att reagera med våld, hot och provokationer. Om detta likväl sker är det polisens skyldighet att ingripa i enlighet med sina befogenheter, inte att dra sig tillbaka och lämna fältet fritt för fortsatta ordningsstörningar. Det gäller även när ett ingripande på kort sikt leder till en förhöjd konfliktnivå. Det finns därför inget skäl att ifrågasätta den värdegrund polismyndigheten haft som utgångspunkt, när man inför denna insats valde en mer synlig och aktiv taktik än den passiva variant som tydligen misslyckats vid tidigare tillfällen. Överväganden med den utgångspunkten ska dock självfallet ställas mot risken för att ett polisier ingripande leder till en upptrappning som polisen inte förmår hantera på ett försvarbart sätt. I detta fall är det tydligt att polisinsatsen var så planerad och så dimensionerad att den valda taktiken kunde genomföras på i huvudsak det sätt som den var tänkt.

Mot denna bakgrund, samt med beaktande av det som framkommit och vad som anförts från polismyndighetens sida, kan det inte med fog hävdas att den i och för sig oacceptabla händelseutvecklingen berott på polisens agerande. Polisens roll i ett sammanhang som detta är att hantera stora risker för allvarliga ordningsstörningar som arrangerande parter inte är kapabla att ta ansvar för. De övergripande krav som

därvid rimligen kan ställas har polisen såvitt framkommit levt upp till vid denna insats. Det finns därför inte grund för kritik mot polisinsatsen i stort.

Roten till de återkommande problem som inte sällan uppstår kring högriskevenemang – och som även i flera andra ärenden än detta aktualiserats i JO:s granskningsverksamhet – bör i stället för hos polisen sökas kring evenemangen som sådana, som tenderar att ge upphov till ordningsstörningar, där enskilda människor utan egen förskyllan kommer i kläm på olika sätt. Det kan ifrågasättas om det allmännas insatser för att komma till rätta med dessa problem hittills varit tillräckliga. Saken bereds för närvarande i Regeringskansliet av en nationell samordnare. En kopia av detta beslut översänds därför dit, för kännedom.

Vid sidan av det som en granskning från JO:s sida är inriktad på – dvs. i detta fall polisens rättsliga befogenheter och skyldigheter – finns det skäl att uppmärksamma det sätt på vilket information lämnades under och inför matchen. Av fältstudien framgår att det saknats en genomtänkt syn på detta och att det bidrog till de närvarandes attityd till polisen. Detta är något som återkommer i de anmälningar som getts in till JO.

Av det material jag tagit del av framgår vidare att det inom polisen funnits god kännedom om vad som rört sig inom grupperna av risksupportrar inför matchen. Det framgår också att starkt polisfientliga uppmaningar legat ute på vissa webbplatser, uppmaningar som för övrigt synes ha gränsat till uppvigling enligt 16 kap. 5 § brottsbalken. Polismyndigheten har uppgett att man inför matchen informerade vissa aktörer om vad man visste. Det framgår inte i vad mån information även riktades till allmänheten och presumtiva åskådare. Polismyndigheten är självfallet bättre skickad än JO att avgöra vilka insatser i den vägen som bör göras inför ett evenemang som detta. Jag vill likväl, i anledning av den kunskap om vad som var i görningen som polisen satt inne med, påpeka att den allmänhet som överväger att bevista en idrottsarena kan ha ett berättigat anspråk på att få del av information om risker för upplopp och andra våldsamheter på och i anslutning till den aktuella arenan, eftersom sådana oroligheter kan innebära fara för i stort sett vem som helst som befinner sig i dess närhet. Det kan knappast uteslutas att en del av dem som utsattes för obehag skulle ha avstått från att gå på matchen om de varit medvetna om den bedömning polisen gjorde. Det torde inte minst gälla dem som hade barn med sig, en grupp som återfinns bland dem som vänt sig till JO. Om information av detta slag aktivt sprids torde den även kunna bidra till ökad förståelse för polisens närvaro och val av åtgärder vid högriskmatcher.

Departementsserien 2013

Kronologisk förteckning

1. På vägen till en grönare framtid – utmaningar och möjligheter.
Delutredning från Framtidskommissionen. SB.
2. Delaktighet i framtiden – utmaningar för jämställdhet, demokrati och integration.
Delutredning från Framtidskommissionen. SB.
3. Framtida utmaningar för sammanhållning och rättvisa.
Delutredning från Framtidskommissionen. SB.
4. Fysioterapeut
– ny skyddad yrkestitel för sjukgymnaster. S.
5. Permanent utvidgad målgrupp för etableringslagen. A.
6. Utbildningar för nyanlända elever. Mottagande och skolgång. U.
7. Om katastrofmedicin som en del av svenska insatser utomlands m.m. S.
8. Framtidens välfärd och den åldrande befolkningen.
Delutredning från Framtidskommissionen. SB.
9. Lätt byte. Enklare att välja ny leverantör av elektroniska kommunikationstjänster. N.
10. Domstolsdatalog. Ju.
11. Ändringar i bestämmelser om straff och administrativa sanktioner vid fiske. L.
12. Marknadskontroll av varor och annan närliggande tillsyn. UD.
13. Regionalt utvecklingsansvar i Västernorrlands län och Norrbottens län. S.
14. Regionalt utvecklingsansvar i Örebro län och Gävleborgs län. S.
15. Gemensamt konsumentskydd i EU. Ju.
16. Prospektansvar. Fi.
17. Straffavgift vid bristande kreditprövning. Ju.
18. Genomförande av Europaparlamentets och rådets direktiv om rätten till information vid straffrättsliga förfaranden. Ju.
19. Svenska framtidsutmaningar
slutrapport från regeringens Framtidskommission. SB.
20. Vissa lagförslag med anledning av treparts-samtalen. A.
21. Lagvalsregler på obligationsrättens område
– Rom I- och Rom II-förordningarna. Ju.
22. Behandlingen av personuppgifter vid Statens kriminaltekniska laboratorium. Ju.
23. Tid för undervisning
– lärares arbete med skriftliga individuella utvecklingsplaner. U.
24. Ersättning för polisbevakning. Ju.

Departementsserien 2013

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

På vägen till en grönare framtid – utmaningar och möjligheter.

Delutredning från Framtidskommissionen. [1]

Delaktighet i framtiden – utmaningar för jämställdhet, demokrati och integration.

Delutredning från Framtidskommissionen. [2]

Framtida utmaningar för sammanhållning och rättvisa.

Delutredning från Framtidskommissionen. [3]

Framtidens välfärd och den åldrande befolkningen.

Delutredning från Framtidskommissionen. [8]

Svenska framtidsutmaningar
slutrapport från regeringens Framtidskommission. [19]

Justitiedepartementet

Domstolsdatalag. [10]

Gemensamt konsumentskydd i EU. [15]

Straffavgift vid bristande kreditprövning. [17]

Genomförande av Europaparlamentets och rådets direktiv om rätten till information vid straffrättsliga förfaranden. [18]

Lagvalsregler på obligationsrättens område
– Rom I- och Rom II-förordningarna. [21]

Behandlingen av personuppgifter vid Statens kriminaltekniska laboratorium. [22]

Ersättning för polisbevakning. [24]

Utrikesdepartementet

Marknadskontroll av varor och annan närliggande tillsyn. [12]

Socialdepartementet

Fysioterapeut

– ny skyddad yrkestitel för sjukgymnaster. [4]

Om katastrofmedicin som en del av svenska insatser utomlands m.m. [7]

Regionalt utvecklingsansvar i Västernorrlands län och Norrbottens län. [13]

Regionalt utvecklingsansvar i Örebro län och Gävleborgs län. [14]

Finansdepartementet

Prospektansvar. [16]

Utbildningsdepartementet

Utbildningar för nyanlända elever. Mottagande och skolgång. [6]

Tid för undervisning
– lärares arbete med skriftliga individuella utvecklingsplaner. [23]

Landsbygdsdepartementet

Ändringar i bestämmelser om straff och administrativa sanktioner vid fiske. [11]

Näringsdepartementet

Lätt byte. Enklare att välja ny leverantör av elektroniska kommunikationstjänster. [9]

Arbetsmarknadsdepartementet

Permanent utvidgad målgrupp för etableringslagen. [5]

Vissa lagförslag med anledning av treparts-samtalen. [20]

