



ÖVERKLAGANDE

Datum
2025-06-25

Dnr
2023/1060

Till Svea hovrätt

KLAGANDE

Staten genom Justitiekanslern
Box 2308
103 17 Stockholm

Ombud: Frida Camber, Johan Selgeryd och Kajsa Wållgren

MOTPART

Astrid Lindgrens Vimmerby AB, 556303-3033
Lundagatan
598 35 Vimmerby

Ombud: Advokaten O.F.

Ombud: Advokaten D.V.

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Stockholms tingsrätts dom den 5 juni 2025 i mål nr T 1532-23

SAKEN

Skadestånd

YRKANDEN I HOVRÄTTEN

1. Staten yrkar att hovrätten ska meddela prövningstillstånd och, med ändring av tingsrättens dom, ogilla Astrid Lindgrens Vimmerby AB:s ("ALV") talan, befria staten från skyldigheten att ersätta ALV:s rättegångskostnader i tingsrätten samt förplikta ALV att ersätta staten för dess rättegångskostnader i tingsrätten med det där yrkade beloppet.
2. Staten yrkar vidare ersättning för sina rättegångskostnader i hovrätten med ett belopp som kommer att anges senare.

Postadress
Box 2308
103 17 STOCKHOLM

Gatuadress
Birger Jarls Torg 12

Telefon (växel)
010-475 93 00

E-post
registrator@justitiekanslern.se

GRUNDERNA FÖR STATENS TALAN OCH STATENS BEVISNING

3. Staten åberopar i hovrätten samma omständigheter och bevisning som i tingsrätten, med ett tillägg enligt p. 5 nedan. Omständigheterna från sammanställningen har angetts på ett korrekt sätt i tingsrättens dom, se s. 35–43. Parterna har dock haft olika syn på hur mycket som ska tas in i en sammanställning, där staten under den skriftliga förberedelsen endast fört in sådant som är absolut nödvändigt. Staten vill i det här sammanhanget uppmärksamma att många av statens under huvudförhandlingen framförda utvecklade omständigheter, invändningar och rättslig argumentation inte tas upp i tingsrättens dom.
4. Bevisningen framgår av statens slutliga bevisuppgift den 23 januari 2025 (tingsrättens aktbilaga 113).
5. Staten åberopar därutöver ALV:s vid huvudförhandlingen ingivna dagsprogram, tingsrättens aktbilaga 166, till styrkande av det bör ha varit möjligt att anpassa verksamheten i stället för att stänga parken, eftersom teaterföreställningar på Astrid Lindgrens värld endast i begränsad mån skulle pågå samtidigt. Det föreligger alltså inte adekvat kausalitet mellan Polismyndighetens beslut och den påstådda skadan (se närmare angående denna fråga p. 50–54 nedan.). Staten har giltig ursäkt för att åberopa bevisningen först i hovrätten, med hänsyn till att denna gavs in av ALV först under huvudförhandlingen i tingsrätten och då ALV genomgående såväl i stämningsansökan som under förberedelsen av målet, liksom vid huvudförhandlingen, har påstått att många teaterföreställningar skulle pågå samtidigt vid de nio scenerna. Detta är ett påstående som staten har tagit för gott, men som motsägs av det ingivna dagsprogrammet. Något skäligt rådrum för staten att ta del av dagsprogrammet och analysera dess betydelse för statens talan gavs inte vid huvudförhandlingen.

GRUNDERNA FÖR ÖVERKLAGANDET

6. Tingsrätten har till följd av oriktiga skadeståndsrättsliga överväganden *felaktigt* bedömt
 - att Polismyndighetens rättstillämpning varit felaktig eller försumlig enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen.
 - att ALV har visat att det föreligger adekvat kausalitet mellan Polismyndighetens beslut och den påstådda skadan.
 - att ALV har styrkt en skada uppgående till ett belopp om 28 439 515 kr jämte ränta.
7. Tingsrätten har vidare *felaktigt* bedömt
 - att ALV har vunnit sådan framgång med sin talan att staten ska åläggas att fullt ut betala ALV:s rättegångskostnader och att dessa varit skäliga.

UTVECKLING AV GRUNDERNA FÖR ÖVERKLAGANDET

Tingsrätten har felaktigt bedömt att Polismyndighetens rättstillämpning varit felaktig eller försumlig enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen

Tingsrättens rättsliga utgångspunkter och vilka krav som kan ställas på Polismyndigheten

8. Staten instämmer till stor del i de rättsliga utgångspunkter som tingsrätten har redogjort för på s. 43 ff. såvitt gäller frågan om fel och försummelse enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen, förutom när det gäller tingsrättens bedömning av vilka krav som har kunnat ställas på Polismyndighetens tillämpning av förbudsförordningen (2020:114). Det är dessutom i viss mån oklart vilka krav som tingsrätten har uppställt på Polismyndigheten i detta avseende (se tingsrättens resonemang på s. 67 sista stycket jämfört med s. 45 f.).
9. Man kan inledningsvis notera att Polismyndigheten inte är en domstol, varför inte lika höga krav på aktsamhet kan ställas som på en sådan. Polismyndigheten är visserligen en förvaltningsmyndighet som bör ha särskilt god kunskap om reglerna i ordningslagen (1993:1617) och till den sammanhörande frågor. Tillämpningen av förbudsförordningen kan dock inte anses ha varit en central del av myndighetens verksamhet vid tiden för Polismyndighetens beslut. I detta fall hade Polismyndigheten att som första instans ta ställning till frågor som inte tidigare prövats. Frågan om hur företeelser som utgör allmän sammankomst, så som teaterföreställningar, skulle avgränsas från varandra ställdes på sin spets först genom förbudsförordningen. Det var alltså inte fråga om en sedvanlig prövning inom ramen för Polismyndighetens ordinarie verksamhet. Staten bedömer att de krav som tingsrätten uppställt på Polismyndigheten mot denna bakgrund framstår som orimligt höga.
10. När det gäller de rättsliga utgångspunkter som staten gör gällande hänvisas till det kompendium som staten gav in under huvudförhandlingen i tingsrätten, även bifogat till detta överklagande.

Tillämpning av de rättsliga utgångspunkterna

11. Det är med stöd av ovan redovisade rättsliga utgångspunkter som man ska pröva huruvida Polismyndigheten har gjort sig skyldig till fel eller försummelse genom att fatta nu aktuellt beslut.
12. De parametrar som staten sammanfattningsvis bedömer ska vägas in vid en sådan prövning utifrån Högsta domstolens praxis är:
 - a. om det varit fråga om rena förbiseenden av en bestämmelse eller en uppenbart oriktig bedömning av en rätts- eller bevisfråga,
 - b. beslutssituationen och vilken bestämmelse det rört sig om,
 - c. om den rättsliga bedömningen avser ett område med klara regler och därmed lätt konstaterbart rättsläge eller ett område där rättsläget är oklart eller där frågorna är vanskliga eller kräver mer eller mindre omfattande skönsmässiga avvägningar,

- d. hur myndigheten har motiverat sin bedömning, framför allt vid fall där en domstol har kommit fram till en slutsats som påtagligt avviker från gällande rätt, och
 - e. vilken typ av myndighet det är fråga om.
- 13. Tingsrätten redogör inledningsvis för förbudsförordningen och ordningslagens bestämmelser om allmänna sammankomster, s. 48. Tingsrätten anför att det i 2 kap. 1 § ordningslagen med allmän sammankomst avses bl.a. teaterföreställningar. Det tingsrätten nämner om att förbudsförordningen inte kunde utvidga den i lag fastställda innebörden av begreppet allmän sammankomst är naturligtvis korrekt och inget som staten gjort gällande i målet.
- 14. Tingsrätten redogör därefter närmare för allmänna sammankomster och teaterföreställningar, s. 49 ff. Tingsrätten framhåller härvid att staten har påpekat att det i ordningslagen anges teaterföreställningar i plural, och hävdar att staten har anfört att Polismyndigheten följaktligen haft fog för sin bedömning eftersom staten menar att en allmän sammankomst kan bestå av flera teaterföreställningar. Därefter anger tingsrätten att det inte endast utifrån bestämmelsens ordalydelse kan bedömas om statens påstående har fog för sig och konstaterar att några vägledande prejudikat inte finns i frågan.
- 15. När det gäller frågan om ordalydelsen i 2 kap. 1 § ordningslagen ska poängteras att anledningen till att staten har lyft fram just ordalydelsen är att ALV genomgående under målet har gjort gällande att redan ordalydelsen talar för ALV:s sak, vilket är en uppfattning som staten inte delar. Staten har under huvudförhandlingen anfört att begreppet allmän sammankomst varken har eller kan ges någon entydig innebörd. Men, mot bakgrund av vad ALV har gjort gällande, har staten sedan angett att ordalydelsen i vart fall inte talar för det ALV har gjort gällande – att varje teaterföreställning ska ses som en allmän sammankomst – utan att ordalydelsen om något i så fall talar åt motsatt håll. Mot denna bakgrund är det något förvånande att tingsrätten har tagit sin utgångspunkt i att staten har gjort gällande att Polismyndigheten haft fog för sin bedömning mot bakgrund av bestämmelsens ordalydelse, utan att sätta frågan i ovan redovisade kontext.
- 16. Tingsrätten går sedan in på hur regleringen av allmänna sammankomster och teaterföreställningar har ändrats över tid, vissa lagförarbeten samt vilka slutsatser som kan dras av detta. Härvid redogör tingsrätten först för hur regeringsformens bestämmelse om mötesfrihet förändrats under 1970-talet. Om staten har förstått domen korrekt, synes tingsrätten ta fasta på att det i 1 § lagen (1956:618) om allmänna sammankomster i dess lydelse år 1977 angavs ”å allmän teaterföreställning” och av detta drar slutsatsen att ordalydelsen tillsammans med redovisade äldre förarbetsuttalanden inte lämnar utrymme för några tveksamheter kring att en teaterföreställning, åtminstone inte enligt det tidigare regelverket, är att betrakta som en allmän sammankomst. Tingsrätten konstaterar vidare att det saknas stöd för att den genomgående språkliga revideringen från singular till plural (teaterföreställning – teaterföreställningar) som skedde när regleringen flyttades över till den nu gällande ordningslagen var avsedd att på något sätt förändra rättsläget med hänvisning till vissa förarbetsuttalanden (prop. 1992/93: 210 s. 63 och 236).

17. Enligt staten ger emellertid dessa förarbetsuttalanden inte någon ledning i hur den frågan som är aktuell i målet, dvs. hur flera samtidigt pågående teaterföreställningar som utgör allmän sammankomst ska avgränsas från varandra. Ordalydelsen i ordningslagen är de facto nu i plural, teaterföreställningar, varför det knappast går att säga att det är tydligt – enligt ordalydelsen – att flera samtidigt pågående teaterföreställningar inte skulle kunna vara *en* allmän sammankomst. Givetvis kan en teaterföreställning även enligt nuvarande ordalydelse utgöra en allmän sammankomst. På motsvarande sätt motsäger inte den tidigare gällande lagen om allmänna sammankomster att en allmän sammankomst kan innefatta t.ex. flera teaterföreställningar. Så som staten förde fram under huvudförhandlingen har alltså begreppet allmän sammankomst i ordningslagen inte och kan inte heller ges någon entydig innebörd. Som tingsrätten lyfter fram finns inte heller några vägledande prejudikat i detta avseende.
18. På s. 52 ff. går tingsrätten närmare igenom förarbetena till ordningslagen (a. prop. s. 241 ff. och s. 68 f.). Förarbetena kastar dock, enligt staten, inget ljus på frågan om hur flera samtidigt pågående teaterföreställningar ska avgränsas från varandra utan behandlar främst frågan om ”blandade arrangemang”, dvs. arrangemang där det förekommer både inslag som är att hänföra till en allmän sammankomst och inslag som innefattar en offentlig tillställning. Därefter konstaterar tingsrätten att det är mycket tydligt – utifrån redovisade förarbeten – att varje teaterföreställning i ALV:s park utgjorde en allmän sammankomst och att det står klart att Polismyndighetens rättsliga bedömning varit materiellt sett felaktig.
19. Det kan noteras att cirka sex sidor av domen ägnas åt tolkning av nu och tidigare gällande lagtext och förarbeten. Och detta alltså efter att tingsrätten först har konstaterat att bestämmelsens ordalydelse inte är utslagsgivande och att det saknas vägledande praxis i frågan. Redan detta förhållande innebär enligt staten att det överhuvudtaget inte rör sig om en situation där Polismyndighetens bedömning utgör en normavvikelse eller kan anses uppenbart oriktig.
20. Staten drar, som framgått, inte samma slutsatser som tingsrätten av förarbetena. Staten finner inte heller samma ledning av dessa som tingsrätten har gjort. Frågan om hur flera samtidigt pågående aktiviteter som utgör allmän sammankomst ska avgränsas från varandra har, av naturliga skäl, inte belysts i förarbetena. Denna fråga ställdes på sin spets först genom förbudsförordningen, eftersom det i förbudsförordningen reglerades hur många personer som de facto fick delta per sammankomst. Innan pandemin var det inte intressant att särskilja allmänna sammankomster från varandra. Detta är också något som vittnena S.K. och E.S. har berättat om i sina respektive förhör. De har också berättat om att bedömningen avse- ende Astrid Lindgrens värld var i linje med Polismyndighetens praxis för hur ordningslagsärenden vid bl.a. tillstånds- och villkorsgivning hade be- dömts under lång tid. Vid större arrangemang med många aktiviteter såg man det som huvudregel som en helhet och bedömde samtliga aktiviteter som *en* allmän sammankomst. Detta är också något som bidrar till förutse- barhet och under normala omständigheter är till fördel för arrangören, bl.a.

eftersom arrangemanget med en sådan bedömning i sin helhet faller in under grundlagsskyddet för mötesfriheten.

21. Enligt tingsrätten går det att föreställa sig situationer där det rumsliga och konstnärliga sambandet mellan olika scenframträdanden är sådant att de rimligen skulle kunna vara att betrakta som en allmän sammankomst. Tingsrätten framhåller sedan att det i detta fall inte har förelegat några omständigheter som medfört en sådan gränsdragningsproblematik. Staten håller – som känt – inte med om detta. Staten förstår inte heller var tingsrätten finner stöd för att just dessa kriterier – ett rumsligt och konstnärligt samband – ska vara vägledande. I förarbetsuttalandena avseende blandade arrangemang (se p. 18 ovan) ges visserligen uttryck för att det ska bedömas om något är ett självständigt publikdragande arrangemang, som exempel ges att något sker i en särskild lokal (a. prop. s. 242 f.). Vad gäller det rumsliga sambandet ges ingen närmare ledning. Att samtidigt pågående teaterföreställningar inom ett avgränsat område så som en temapark, till vilken man löser ett inträde och sedan kan röra sig fritt mellan föreställningarna kan anses utgöra *ett* arrangemang är således inte uteslutet. Detta ger alltså ytterligare stöd för att Polismyndighetens tidigare praxis liksom bedömningen i detta fall inte kan vara uppenbart felaktig. Att det konstnärliga sambandet skulle ha någon betydelse framgår inte heller av förarbetena och är dessutom inte något som ALV har gjort gällande i målet. Det är inte heller givet att samma kriterier som för blandade arrangemang ska tillämpas även för avgränsning av allmänna sammankomster från varandra.
22. Staten delar alltså inte tingsrättens slutsats att Polismyndighetens rättsliga bedömning påtagligt avvek från en materiellt riktig sådan.
23. I detta sammanhang vill staten särskilt lyfta fram Kammarrättens i Göteborg dom i mål nr 3526-21 ("Lisebergsdomen") som enligt staten är av stor relevans i detta mål men som inte tas upp i tingsrättens dom. Målet rörde förvisso tillstånd att anordna offentlig tillställning i form av tivolinöjen, men åskådliggör på ett bra sätt de tillämpningsproblem som deltagarbegränsningarna i anledning av förbudsförordningen förde med sig. I frågan om avgränsning av samtidigt pågående aktiviteter från varandra är nämligen en jämförelse mellan offentliga tillställningar och allmänna sammankomster av relevans.
24. Frågan i Lisebergsdomen var bl.a. om varje tivolianordning, dvs. karusell, skulle ses som en offentlig tillställning. Arrangören argumenterade för att varje karusell skulle bedömas för sig i syfte att deltagarbegränsningen skulle gälla för varje separat karusell. Arrangören hänvisade också till Förvaltningsrätten i Malmös bedömning att varje teaterföreställning vid Astrid Lindgrens värld var att anse som en separat allmän sammankomst.
25. Polismyndigheten avslog arrangörens ansökan om tillstånd att anordna ytterligare 35 offentliga tillställningar i Lisebergsparken. Förvaltningsrätten i Göteborg instämde i Polismyndighetens bedömning.

26. Kammarrätten avslag arrangörens överklagande såvitt gällde denna fråga. Enligt kammarrätten framgick det redan av ordalydelsen i 2 kap. 3 § första stycket 3 ordningslagen att en offentlig tillställning i sig kan innefatta flera tivolinöjen. Kammarrätten kom också fram till att utgångspunkten måste vara att samtliga åkattraktioner som tillhandahålls av en arrangör inom ett avgränsat område dit besökarna betalat ett inträde utgör ett arrangemang och ska då också anses ingå i en och samma offentliga tillställning. Enligt kammarrätten bör detta gälla oavsett nöjesområdets storlek, avståndet mellan attraktionerna och deras eventuellt skiftande målgrupper. Kammarrätten fann därför, i likhet med Polismyndigheten och förvaltningsrätten, att de 36 tivolianordningar som parken erbjöd skulle anses utgöra ett tivolinöje vid en och samma offentliga tillställning.
27. Det kan noteras att ordningslagens bestämmelse 2 kap. 1 § första stycket 4 om allmän sammankomst är avfattad på motsvarande sätt som 2 kap. 3 § första stycket 3 om offentlig tillställning. Samma resonemang som kammarrättens i Lisebergsdomen kan alltså föras beträffande att en allmän sammankomst kan innefatta flera teaterföreställningar.
28. Lisebergsdomen talar med styrka mot tingsrättens slutsats, att Polismyndighetens rättsliga bedömning påtagligt avvek från en materiellt riktig sådan.
29. Tingsrätten anmärker på s. 57 i domen att Polismyndighetens beslutsskäl i flera avseende har brister. Tingsrätten har tagit fasta på att Polismyndigheten inte för något resonemang kring temaparkens storlek, avståndet mellan de olika teaterföreställningarna eller deras konstnärliga samband. Tingsrätten anger vidare att det saknas en analys rörande ordningslagens definition av en allmän sammankomst i ljuset av de relevanta rättskällorna.
30. När det gäller ”konstnärligt samband” hänvisas till vad som förts fram under p. 21 ovan. När det gäller övriga enligt tingsrätten relevanta omständigheter, dvs. temaparkens storlek och avståndet mellan scenerna, anser staten att dessa omständigheter inte bör tillmätas större vikt än de omständigheter som Polismyndigheten, och även kammarrätten i Lisebergsdomen, har fäst vikt vid.
31. Polismyndigheten har i sitt beslut gjort överväganden i det enskilda fallet, men utifrån de aspekter som Polismyndigheten – i brist på ledning i rättskällorna – har identifierat som viktiga. Man har t.ex. tagit fasta på hur besökare på ALV löser inträde, hur temaparken är ordnad och hur publiken förflyttar sig inom området, i likhet med hur kammarrätten senare gjorde sin prövning i Lisebergsdomen. Med hänsyn till dessa omständigheter bedömde Polismyndigheten att det saknades förutsättningar att bedöma teaterföreställningarna som från varandra självständiga arrangemang. Som staten angett är det inte alls självklart att man kan göra en analogi till de förarbetsuttalanden som gjorts beträffande blandade arrangemang. Det kan dock poängteras att dessa anger att det som ska bedömas är just om något är ett självständigt arrangemang (a. prop. s. 242 f.), vilket Polismyndigheten gjort.

32. Beslutet har också motiverats utifrån hur myndigheten normalt sett bedömer denna typ av ärenden och bedömningen är – som anförts ovan – i linje med tidigare praxis inom myndigheten. Vidare är beslutet i linje med Polismyndighetens nationella bedömning. Polismyndigheten har även bemött den av ALV gjorda jämförelsen med biografföreställningar. Polismyndighetens bemötande i det avseendet är också i linje med de förarbetsuttalanden som gjorts beträffande s.k. blandade arrangemang.
33. Staten har ovan tydligt redovisat varför det inte var relevant att i beslutet redogöra för eller analysera det tingsrätten benämner ”ordningslagens definition av en allmän sammankomst i ljuset av de relevanta rättskällorna”. Det kan dock poängteras att inte heller kammarrätten i Lisebergsdomen har redovisat eller dragit de slutsatser av nu aktuella och tidigare lagtexter och förarbeten som tingsrätten har gjort i detta mål. Detsamma gäller Förvaltningsrätten i Malmö när de överprövade just Polismyndighetens beslut gällande ALV. Mot denna bakgrund är det förvånande att tingsrätten nu bedömer det som en brist i Polismyndighetens beslut.
34. Såvitt gäller uttrycket ”en samlad allmän sammankomst” har E.S. i sitt vittnesförhör förklarat att uttrycket har använts för att Polismyndigheten ville vara så tydlig som möjligt i beslutsskälen, att det helt enkelt rörde sig om semantik och alltså inget nytt rättsligt begrepp.
35. Enligt staten har alltså Polismyndigheten på ett adekvat sätt motiverat sitt ställningstagande. Det kan också noteras att myndigheten i nu aktuellt fall inte, enligt statens uppfattning, har kommit fram till en slutsats som påtagligt avviker från gällande rätt, varför beslutsmotiveringen inte får lika stor betydelse (jfr NJA 2013 s. 842).
36. Efter att tingsrätten har kommit fram till att Polismyndighetens rättsliga bedömning påtagligt avvek från en materiellt riktig sådan, konstaterar tingsrätten att det inte förelåg några omständigheter som medförde svåra gränsdragningsproblem eller andra tillämpningssvårigheter, s. 66 f. i tingsrättens dom. Den slutsatsen är svårförståelig, bl.a. mot bakgrund av i vilken tid Sverige och omvärlden befann sig när Polismyndigheten fattade sitt beslut, dvs. våren och början av sommaren 2020.
37. Som anges i den skiljaktiga meningen befann sig Sverige och världen i en ny, mycket oroväckande och oviss situation i och med Covid-19-pandemin. Samtliga av statens vittnen har redogjort för att Polismyndigheten i och med pandemin hade att avgöra en mängd nya frågor. Både förbudsförordningen i den ursprungliga lydelsen och förordningsändringen den 29 mars 2020 föregicks av mycket brådskande beredningar. Regeringsbesluten om förordningarna fattades i båda fallen samma dag som Folkhälsomyndigheten kom in med en hemställan om att begränsa allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Några förarbeten eller annan vägledning för hur förbudsförordningen skulle tillämpas fanns inte när Polismyndigheten meddelade sitt beslut beträffande ALV. När beslutet fattades var förordningen helt ny, varför det inte heller fanns någon praxis att förhålla sig till.

38. Det är i denna kontext som Polismyndighetens beslut måste ses, och dessa utgångspunkter man måste ha med sig när man nu – i efterhand – bedömer Polismyndighetens beslutfattande.
39. Någon ledning för bedömningen av vad som utgör *en* allmän sammankomst till skillnad från flera separata sådana fanns inte att hämta i ordningslagens förarbeten, eller i de förarbeten som tingsrätten har redogjort för i sin dom. Någon ledning i praxis fanns inte heller, vilket även tingsrätten har påpekat. Så som staten ovan har framhållit kan inte heller begreppet allmän sammankomst i ordningslagen ges något entydig innebörd. Rättsläget var alltså oklart. Polismyndigheten har inte gjort en grund rättsutredning, där man förbisett någon bestämmelse eller prejudikat. Som redan påpekats, men som tål att upprepas, har inte heller förvaltningsrätten i sin dom hänvisat till förarbeten eller praxis eller på annat sätt gjort en mer genomgående rättslig analys.
40. För att uppnå enhetliga och rättssäkra bedömningar var Polismyndighetens utgångspunkt, i avsaknad av vägledning, att utformningen av tillstånd och villkor skulle göras på sedvanligt sätt och enligt de rutiner och bedömningskriterier som under lång tid varit praxis inom myndigheten. Utifrån dessa kriterier gjordes sedan givetvis en bedömning i varje enskilt fall.
41. Som uppmärksammas i den skiljaktiga meningen organiserade Polismyndigheten sin verksamhet för att kunna hantera de frågor som kunde uppkomma genom införandet av förbudsförordningen. Både Polismyndighetens nationella bedömning och nu aktuellt beslut gjordes/fattades av jurister med särskilda kunskaper om ordningslagen.
42. Staten bedömer att Polismyndigheten i den utmanande tid som förelåg vidtog relevanta och adekvata åtgärder inom myndigheten. Staten håller inte med tingsrättens majoritet om att de rättsliga aspekterna av den för ALV aktuella frågan inte fick den uppmärksamhet och analys den förtjänade. Som den skiljaktiga meningen lyfter fram har Polismyndigheten gjort en rimlig och godtagbar analys av rättsläget och inte förbisett någon bestämmelse eller gjort sig skyldig till någon uppenbart oriktig rättstillämpning.

Slutsats

43. Med beaktande av de parametrar som Högsta domstolen uppställt i sin praxis (se p. 12 a–e ovan), konstaterar staten att Polismyndighetens beslut inte utgjort en rättstillämpning som är att bedöma som felaktig eller försumlig enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen. I likhet med den skiljaktiga meningen ska ALV:s talan således ogillas redan på denna grund.

Konsekvenser av förbudsförordningen

44. Det kan inte nog understrykas att förbudsförordningen i sig i många fall ledde till svårförståeliga och oförutsebara konsekvenser, där det t.ex. tidvis var möjligt att vara fler deltagare på en danstillställning än på ett motions-

lopp utomhus. Utifrån Polismyndighetens uppdrag och förbudsförordningens ordalydelse saknade Polismyndigheten emellertid möjlighet att bedöma ett visst arrangemang från smittsäkerhetssynpunkt. Vid bedömningen av om tillstånd skulle beviljas eller vilka villkor som skulle meddelas kunde Polismyndigheten därför inte ta i beaktande faktorer som t.ex. storleken på det område där sammankomsten eller tillställningen skulle äga rum, om man skulle vara inom- eller utomhus eller om arrangören hade för avsikt att vidta vissa smittskyddsåtgärder.

45. Som S.K. har berättat i sitt vittnesförhör förde Polismyndigheten till regeringen fram kritik mot förbudsförordningen och konsekvenserna av dess tillämpning. Hon har också berättat att regeringen var medveten om hur reglerna slog, men att hon inte fick någon återkoppling att Polismyndigheten skulle ha tillämpat reglerna fel.
46. Ordningsslagen, som syftar till att reglera ordning och säkerhet, var inte tänkt för att hantera den situation som uppstod i och med pandemin vilket gjorde att det blev ett trubbigt instrument. Detta togs också upp av regeringen vid flera presskonferenser.
47. Den s.k. Coronakommissionen – som utvärderade regeringens, förvaltningsmyndigheternas, regionernas och kommunernas åtgärder för att begränsa spridningen – sammanfattade i sin slutrapport: *”I vårt land har vi i stället, byggt rättslig beredskap på särskilda bemyndiganden i olika lagar. Det innebär att riksdagen så att säga i förväg bemyndigar regeringen att fatta vissa beslut som det principiellt annars vore riksdagens sak att besluta om. Denna ordning är enligt kommissionens mening otillräcklig för att hantera en allvarlig samhällskris i fredstid. Det visade sig också tydligt under pandemin när ordningsslagens bemyndigande fick användas för att begränsa folksamlingar. Det innebar att deltagartaket kom att gälla oavsett storleken på lokalen för ett arrangemang och att det inte gick att sätta någon gräns för folksamlingar som inte var allmänna sammankomster eller offentliga tillställningar”*. (Se SOU 2022:10 s. 665.)
48. Detta har betydelse för förståelsen av det resultat som förbudsförordningen ledde till. Det berodde dock inte på tillämpningen av förordningen, utan på regleringen i sig. Coronakommissionen har inte heller på något sätt riktat kritik mot Polismyndighetens tillämpning.

Konsekvenser av tingsrättens tolkning av rättsläget

49. Justitiekanslern prövar dagligen, inom ramen för statens frivilliga skadereglering, frågor om myndigheters fel eller försummelse enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen. Justitiekanslern kan därför, som företrädare för staten i detta mål, konstatera att om de krav som ska ställas på en myndighet för att undgå skadeståndsskyldighet skulle vara så stränga som tingsrätten kommer fram till skulle det innebära en betydande skärpning jämfört med gällande rättsläge. Staten skulle under sådana förhållanden behöva betala ut skadestånd i en mängd olika situationer, som hitintills inte bedömts komma i närheten av att kvalificeras som fel eller försummelse enligt 3 kap. 2 § skade-

ståndslagen. Staten vill med detta inte påvisa annat än att tingsrätten inte bedömt denna fråga utifrån nu gällande praxis. Se också nedan angående skälen för prövningstillstånd (p. 73–75).

Tingsrätten har felaktigt bedömt att ALV har visat att det föreligger adekvat kausalitet mellan Polismyndighetens beslut och den påstådda skadan

50. Staten vidhåller att det fanns alternativa orsaker till att parken stängde och att ALV inte visat att Polismyndighets beslut var avgörande för detta. Pandemin var en mycket osäker tid och det var svårt att förutse smittspridningen och dess påverkan på samhället. Det är mot denna bakgrund sannolikt att ALV behövde omvärdera sina prognoser om lönsamhet allteftersom. Staten har också lyft fram konkreta omständigheter som ger stark anledning att anta att ALV:s initiala prognos om lönsamhet var för optimistisk. Dels kom betydligt färre besökare de öppna dagarna 2020 än vad ALV räknat med. Dels hade ALV inför öppning planerat att dela in publikplatserna (gradängerna) vid de större scenerna i sektioner med 50 deltagare per sektion, vilket alltså skulle medge betydligt fler än 50 deltagare per föreställning. ALV kan alltså ha omvärderat prognosen när man senare blev av den uppfattning som görs gällande i detta mål – att det bara tilläts 50 deltagare per scen. Dessa invändningar berörs inte av tingsrätten, som i stället uteslutande utgår från vad företrädare för ALV anfört, vars uppgifter bör bedömas med försiktighet.
51. Vidare anför tingsrätten kortfattat att det är utrett att det inte funnits förutsättningar att ställa om verksamheten på ett ekonomiskt försvarbart sätt. Tingsrätten uppger också, på ett lika kortfattat sätt, att teaterföreställningarna är den huvudsakliga delen av verksamheten och att denna inte kunde bedrivas på grund av Polismyndighetens beslut. Staten delar inte dessa slutsatser. ALV kunde oaktat Polismyndighetens beslut fortsatt ha parken öppen och även fortsatt spela teater. Staten har också hänvisat till att det finns en liknande park som omfattades av ett likalydande beslut om deltagarbegränsning som ALV och som hade öppet med anpassad verksamhet med relativt gott resultat, men inte heller detta berörs av tingsrätten.
52. Vid huvudförhandlingen i tingsrätten gav ALV in ett dagsprogram som tagits fram inför öppningen år 2020, tingsrättens aktbilaga 166. Av programmet framgår att teater som huvudregel inte skulle spelas på fler än tre scener samtidigt, att det vid de flesta tillfällena de facto bara var en teaterföreställning som pågick och att det också fanns tillfällen när det inte pågick några föreställningar alls i parken. I snitt pågick cirka 1,5 föreställningar samtidigt. Staten har då utgått från att föreställningarna skulle vara cirka 15 minuter. Detta baseras på att ALV har uppgett att föreställningarna under år 2020 skulle vara kortare jämfört med ett normalår. Teaterföreställningarna pågår i genomsnitt drygt 20 minuter enligt årets teaterprogram. Det kan också noteras att vissa av scenerna var så pass små att ALV inte ens tänkt tillåta 50 deltagare på dessa föreställningar (se t.ex. flik 5 i statens bevisuppgift). Även om det är fråga om uppskattningar, åskådliggörs ändå det faktum att Polismyndighetens beslut inte i någon större omfattning påverkade ALV:s

tilltänkta teaterverksamhet, varför det bör ha varit möjligt att ha öppet med till viss del anpassad verksamhet.

53. Det som ska bedömas är nämligen skillnaden mellan vad Polismyndighetens beslut innebar, att 50 personer fick bevista teater samtidigt i parken, och ALV:s tilltänkta teaterverksamhet enligt dagsprogrammet. Som framgår av programmet skulle ALV i snitt ha haft 1,5 föreställningar pågående samtidigt och alltså kunnat ha cirka 75 deltagare ($50 \cdot 1,5$) vid teaterföreställningarna om dessa skulle bedömas utgöra separata allmänna sammankomster i enlighet med ALV:s uppfattning. Om ALV hade kunnat bedriva verksamheten så som de hade tänkt utan Polismyndighetens beslut hade det alltså varit cirka 25 personer fler som kunde se på teater vid varje speltillfälle. Att denna marginella skillnad innebar att ALV var tvungen att stänga parken framstår som uteslutet.
54. ALV har uppgett att man tog fram prognoser om lönsamhet inför både beslutet att öppna parken och beslutet att stänga parken. ALV, som har bevisbördan för orsakssambandet, har dock inte lagt fram dessa prognoser eller något annat underlag. Inte heller har parts- eller vittnesförhören bringat någon klarhet i vad man närmare grundade den bedömningen på. Detta trots statens befogade invändningar i det här avseendet. Mot bakgrund av de många tveksamheter som föreligger beträffande ALV:s skäl att stänga parken och om denna åtgärd var befogad samt ALV:s bristande bevisning i denna del anser staten att tingsrätten kommit till en felaktig slutsats vad gäller orsakssambandet. För det fall hovrätten skulle dela tingsrättens majoritets bedömning beträffande fel och försummelse ska ALV:s talan i varje fall ogillas på denna grund.

Tingsrätten har felaktigt bedömt att skada uppgått till utdömt belopp

55. Som tingsrätten konstaterar har ALV fullt ut bevisbördan för skadans storlek. Tingsrätten har emellertid summariskt bedömt och bristfälligt bevisvärderat ALV:s skada.
56. Den huvudsakliga bevisningen som ALV lagt fram avseende skadeberäkningen är D.F:s utlåtande och förhör. Han har dock själv angett att många av hans bedömningar bygger på uppgifter från ALV och att han i viss mån inte har kunnat verifiera dessa uppgifter, varför hans slutsatser måste bedömas med försiktighet.
57. Staten har också lagt fram en rad invändningar mot skadeberäkningen som förtar värdet av ALV:s bevisning. Dessa invändningar bemöts inte i domen, men vidhålls givetvis alltjämt. Det finns inte skäl att här i detalj redogöra för dessa, men statens huvudsakliga invändningar är följande.
58. Vad gäller *uteblivna intäkter i parken och gästboendet* har tingsrätten framför allt förbisett det faktum att det första pandemiåret var en extraordinär situation vilket innebär att det inte går att göra jämförelser med utfallet under andra verksamhetsår, något som staten grundligt redogjorde för under huvudförhandlingen. Analysen av pandemins påverkan är mycket grund i

sakkunnigutlåtandet. Tingsrätten har felaktigt godtagit ALV:s uppskattning av det hypotetiska besöksantalet. ALV har inte visat att det genomsnittliga besöksantalet per dag kunde förväntas överstiga det av staten vitsordade besöksantalet, som utgår från det antal besökare som faktiskt kom till parken de dagar den var öppen. Dessutom har ALV inte styrkt att omsättningen från gästboendet skulle vara opåverkad av det låga besöksantalet i parken eller att det till och med enligt ALV:s prognoser skulle ske en tillväxt i volym och pris.

59. Vad gäller *personalkostnader* har D.F. uppgett att hans bedömning helt bygger på ALV:s uppgifter och att han inte kunnat verifiera hur ALV skulle lägga upp bemanningen i parken. Staten har lyft fram en rad omständigheter utifrån åberopad skriftlig bevisning som ger skäl att ifrågasätta ALV:s antaganden, bl.a. planerade smittskyddsåtgärder och ökat antal teaterföreställningar som måste ha medfört ett ökat personalbehov och därmed ökade kostnader. Dessutom har tingsrätten godtagit ALV:s uppgifter om att man – trots bl.a. planerat ökat gästantal – skulle dra ner personalstyrkan under senare delen av säsongen 2020.
60. ALV har begärt ersättning för *finansieringskostnader* avseende ett riksgäldslån. Av såväl ALV:s årsredovisning som av ekonomichefen P.S. förhör framgår dock att en del av lånet tagits upp redan i april 2020, alltså långt innan ALV fått något besked från Polismyndigheten om deltagarbegränsningarna. Upptagandet av lånet kan alltså omöjligen ha föranletts av Polismyndighetens besked eller beslut. Därtill har företrädare för ALV inte kunnat specificera hur stor del av lånet som togs upp i april och hur mycket som togs upp senare, en oklarhet som bör ligga ALV till last.
61. Staten har också invänt att ALV under alla omständigheter inte styrkt ett behov av att ta lån på grund av just Polismyndighetens besked eller beslut. Pandemin var en mycket ansträngd period generellt för verksamheter i besöksnäringen och P.S. har bekräftat att det redan i april kunde konstateras en likviditetsbrist. Det har också framkommit att ALV har gjort omfattande investeringar under året liksom valt att amortera på andra lån, vilket staten naturligtvis inte bör behöva stå kostnaden för.
62. När det gäller *kostnader som uppstått i förvaltningsdomstol* har staten i och för sig inte ifrågasatt att sådana kostnader kan vara ersättningsgilla som skadestånd. Det är dock endast de kostnader som varit beräkneliga och som har utgjort en typisk följd av de skadegörande handlingarna som skadevållaren ansvarar för. För ombudskostnader som inte kan anses skäligen påkallade, saknas adekvans mellan den skadegörande handlingen och skadan.
63. Inledningsvis kan poängteras att ALV i fråga om yrkad ersättning för advokatkostnader inte har åberopat eller på annat sätt lagt fram bevisning i form av kostnadsräkningar eller annat underlag. Fakturor finns visserligen med i av ALV inför huvudförhandlingen ingiven pärm, men dessa har inte åberopats, gåtts igenom eller hänvisats till vid huvudförhandlingen. Staten har tagit del av det materialet under processens gång och har därför fört fram invändningar gentemot skäligheten av desamma. Tingsrätten har emel-

lertid varit förhindrad att beakta dessa underlag (jfr 17 kap. 2 § rättegångsbalken), varför det för staten är oklart hur tingsrätten har kunnat bedöma skälighet av dessa samt dra de slutsatser som nu gjorts.

64. Med det sagt bedömer staten det ändå som relevant att redogöra för de invändningar som staten har gjort i målet.
65. Det är otydligt hur tingsrättens bedömt kostnaderna för advokaten O.N:s biträde inför och i förvaltningsprocessen samt vilka delar som inte godtagits. Såvitt avser arbete för tiden innan Polismyndighetens beslut den 29 juni 2020 har dessa kostnader inte varit skäligen påkallade. Som tingsrätten kommit fram till kan nämligen inte arbetet hänförligt till den skrivelse som aldrig gavs in till Polismyndigheten anses vara skäligen påkallat för att ta tillvara ALV:s rätt. Såvitt avser kostnader hänförliga till processen i förvaltningsrätten och kammarrätten (där Polismyndighetens talan så småningom kom att återkallas) kan påpekas att det målet har varit av mindre omfattning och avsett en avgränsad fråga med sparsam skriftväxling. Nedlagt arbete för mediakontakter och pressmeddelanden har inte varit skäligen påkallat, vilket det i och för sig tycks som att tingsrätten inte heller ansett. Mot denna bakgrund framstår av tingsrätten godtagna timmar som alltför höga. Slutligen kan ombudens höga timkostnad inte heller anses skäligen påkallad. Det har inte framkommit att ombuden haft någon särskild expertis som motiverat ett så högt timarvode för utförda åtgärder.
66. Vidare har tingsrätten felaktigt kommit fram till att ALV:s *ombudskostnader hänförliga till skaderegleringsärendet vid Justitiekanslern* ska utgå som skadestånd.
67. Prövningen vid Justitiekanslern har endast syftat till att ta ställning till om staten på frivillig väg anser sig ersättningsskyldig på grund av sökandens anspråk. Den handläggning som skett vid Justitiekanslern kan därför inte betraktas som annat än en del av rättegångens förberedande för vilken ALV i och för sig kunde haft rätt till ersättning för som en rättegångskostnad. Så har dock ALV inte valt att lägga upp sin talan.
68. När dessa kostnader nu ska bedömas skadeståndsrättsligt kan framhållas att dessa inte kan anses utgöra en beräknelig och typisk följd av Polismyndighetens beslut. Det är därför inte korrekt när tingsrätten synes utgå från att ombudskostnader som uppkommit hos Justitiekanslern är en adekvat följd av Polismyndighetens beslut. Under alla förhållanden går inte skäligheten av skadeståndets storlek att bedöma, varför ALV inte har styrkt denna skada.
69. Den ska också beaktas att ALV genom tingsrättens dom har fått rättegångskostnader med 69 000 kr för upprättande av stämningsansökan, även om ansökan vid Justitiekanslern är nästintill identisk med den stämningsansökan ALV lämnat in till tingsrätten. Detta måste beaktas om hovrätten anser att kostnaderna vid Justitiekanslern ska utgå som skadestånd, eftersom dubbel kompensation inte bör utgå.

70. Sammantaget har tingsrätten alltså felaktigt bedömt att skada uppgått till det av tingsrätten utdömda beloppet.

Tingsrätten har felaktigt bedömt att ALV har vunnit sådan framgång med sin talan att staten ska åläggas att fullt ut betala ALV:s rättegångskostnader

71. Tingsrätten har felaktigt bedömt att ALV vunnit närmast full framgång med sin talan. Staten bedömer inte att vad ALV har tappat endast är av ringa betydelse (jfr 18 kap. 4 § rättegångsbalken) eller att målet endast i begränsad omfattning avsett frågan om skadeståndets storlek. ALV har sett till yrkat belopp förlorat nästintill hälften av målet. Dessutom har ALV under målets gång, efter invändningar från staten, satt ned sitt yrkade belopp med 1 652 430 kr. Tyngdpunkten i målet har inte endast utgjorts av ansvarsfrågan. Att staten inför tingsrättens beslut om avvisning av ALV:s fastställelseyrkande beträffande de statliga stöden endast begärde begränsad ersättning berodde på att betydande arbete redan hade lagts ner vid bemötande av ALV:s motsvarande fullgörelseyrkande. Mot denna bakgrund bör ALV:s rättegångskostnader jämkas i betydande mån.
72. Tingsrätten har också funnit att ALV:s rättegångskostnader är skäliga. I likhet med vad som anförts i p. 65 ovan kan ombudens timkostnad inte heller anses skäligen påkallad. Mot bakgrund av att ALV har företrätts av ombud ifrågasätts vidare skäligheten av att två av ALV:s anställda har lagt ned så mycket tid som de nu tillerkänts ersättning för.

SKÄLEN FÖR PRÖVNINGSTILLSTÅND

73. Med hänsyn till de åtskilliga synpunkter på tingsrättens dom som framförts ovan finns det anledning att betvivla riktigheten av det slut som tingsrätten har kommit till (ändringsdispens). Det kan också konstateras att det finns en skiljaktig mening som ligger i linje med hur staten anser att prövningen normalt ska göras för skadeståndsanspråk enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen.
74. Vidare går det inte att utan att meddela prövningstillstånd bedöma riktigheten av det slut som tingsrätten har kommit till (granskningsdispens). Som framgått ovan har statens under huvudförhandlingen framförda utvecklande omständigheter och invändningar inte tagits upp i tingsrättens dom. I synnerhet tingsrättens domskäl såvitt gäller skadeståndets storlek är ytterst kortfattade och utelämnar till stor del de invändningar som staten har gjort gällande. Tingsrättens dom saknar vidare flera referat eller åtminstone någon slags närmare beskrivning av som kommit fram vid de olika förhören och vilken värdering som gjorts av uppgifterna, såväl såvitt gäller samtliga av ALV åberopade parts- och vittnesförhör som av statens åberopade förhör med M.R. Därtill är de referat av statens vittnen som förekommer i domen ofullständiga och till viss del felaktiga.

75. Mot bakgrund av vad som förs fram under rubriken ”Konsekvenser av tingsrättens tolkning av rättsläget” och hur tingsrätten nu har tolkat och tillämpat gällande praxis är det av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet provas av hovrätten (prejudikatdispens).
76. Hovrätten bör följaktligen meddela prövningstillstånd.

MÅLETS HANDLÄGGNING M.M.

77. Av samma skäl som gör sig gällande vid frågan om prövningstillstånd, särskilt beträffande skälen för gransknings- eller prejudikatdispens, bör målet avgöras efter huvudförhandling. Staten bör få möjlighet att utveckla omständigheterna i målet och på nytt framställa de invändningar som inte har berörts av tingsrätten. Givet hur tingsrätten har uppfattat rättsläget och vilka konsekvenser en sådan tolkning av rättsläget skulle få, bör staten också få möjlighet att särskilt belysa dessa frågor vid en huvudförhandling.
78. Fullmakt i original för ombuden finns i tingsrättens akt.

På Justitiekanslerns vägnar

Frida Camber

Johan Selgeryd

Kajsa Wållgren

Bilaga

- Kompendium med rättsliga utgångspunkter.

Exp. till

Stockholms tingsrätt, avdelning 1, stockholms.tingsratt.avdelning1@dom.se