

# Regeringens proposition

## 2008/09:78



### Ytterligare åtgärder mot ordningsstörningar vid idrottsarrangemang

---

Prop.  
2008/09:78

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 27 november 2008

*Fredrik Reinfeldt*

*Beatrice Ask*  
(Justitiedepartementet)

### Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås åtgärder i syfte att öka skyddet mot ordningsstörningar vid idrottsarrangemang. Det föreslås ändringar i lagen (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang och i ordningslagen (1993:1617). Förslagen innebär i huvudsak följande.

En fråga om tillträdesförbud enligt lagen om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang ska även få tas upp på anmälan av polismyndighet. Härigenom kompletteras den initiativrätt som tillkommer dels den idrottsorganisation som anordnar idrottsarrangemang som förbudet avses skydda, dels berört specialidrottsförbund inom Sveriges Riksidrottsförbund.

Åklagaren ges möjlighet att meddela interimistiskt beslut om tillträdesförbud, om ett slutligt avgörande av frågan om tillträdesförbud av särskilda skäl inte kan avvaktas. Det införs en bestämmelse om att den som stör ordningen eller äventyrar säkerheten vid ett idrottsarrangemang är skyldig att på tillsägelse av polisman följa med till förhör, om det kan antas att förutsättningar för interimistiskt tillträdesförbud föreligger. Vägrar han eller hon utan giltig orsak får polismannen ta med honom eller henne till förhöret.

I ordningslagen införs ett nytt kapitel med särskilda bestämmelser vid vissa idrottsarrangemang. Där införs straffsanktionerade förbud mot att på idrottsanläggning, och under pågående idrottsarrangemang, inneha eller använda pyrotekniska varor och mot att obehörigen beträda spelplanen eller att kasta in föremål på denna. Straffet är böter eller fängelse i högst sex månader. I ringa fall ska inte dömas till ansvar.

I lagen (1998:620) om belastningsregister föreslås en ändring med innebörd att ett interimistiskt beslut om tillträdesförbud inte ska registreras i belastningsregistret.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 april 2009.

1	Förslag till riksdagsbeslut.....	4
2	Lagtext.....	5
2.1	Förslag till lag om ändring i lagen (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang.....	5
2.2	Förslag till lag om ändring i ordningslagen (1993:1617).....	8
2.3	Förslag till lag om ändring i lagen (1998:620) om belastningsregister.....	11
3	Ärendet och dess beredning.....	12
4	Gällande rätt.....	13
4.1	Lagen om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang.....	13
4.2	Sekretessreglering.....	15
4.3	Rätten att bestämma vem som får vistas på en plats.....	15
4.4	Hantering av pyrotekniska varor i samband med idrottsarrangemang.....	16
4.5	Obehörigt beträdande av spelplanen och inkastande av föremål på spelplanen.....	19
5	Utgångspunkter för regeringens förslag.....	20
5.1	Idrottsrelaterad brottslighet.....	20
5.1.1	Problemet.....	20
5.1.2	Inte enbart ett svenskt problem.....	21
5.1.3	Åtgärder i Sverige.....	22
5.2	Effektivare användning av tillträdesförbud och stärkt säkerhet vid idrottsarrangemang.....	24
5.2.1	Behov av en effektivare användning av tillträdesförbud.....	24
5.2.2	Behov av stärkt säkerhet vid idrottsarrangemang.....	25
5.3	Andra åtgärder mot idrottsrelaterad brottslighet.....	26
5.3.1	Utvidgade möjligheter att avlägsna deltagare i en ordningsstörande folksamling.....	26
5.3.2	Översyn av lagen om allmän kameraövervakning.....	27
5.3.3	Brottsförebyggande rådet.....	28
6	Regeringens förslag till åtgärder.....	29
6.1	Polismyndighet ges rätt att initiera en fråga om tillträdesförbud.....	29
6.2	Interimistiskt beslut om tillträdesförbud och medföljande till förhör.....	37
6.3	Förbud mot innehav och användning av pyrotekniska varor vid idrottsarrangemang.....	46
6.4	Förbud mot obehörigt beträdande av spelplanen och inkastande av föremål på spelplanen.....	50
6.5	Straff och förverkande.....	54
6.6	Ett nytt kapitel i ordningslagen.....	57

7	Ikraftträdande .....	59	Prop. 2008/09:78
8	Kostnader .....	59	
9	Författningskommentar .....	60	
9.1	Förslaget till lag om ändring i lagen (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang .....	60	
9.2	Förslaget till lag om ändring i ordningslagen (1993:1617) .....	65	
9.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:620) om belastningsregister .....	70	
Bilaga 1	Sammanfattning av departementspromemorian Ytterligare åtgärder för att motverka ordningsstörningar i samband med idrottsarrangemang (Ds 2008:20) .....	71	
Bilaga 2	Promemorians författningsförslag .....	74	
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanser .....	80	
Bilaga 4	Lagrådsremissens lagförslag .....	81	
Bilaga 5	Lagrådets yttrande .....	88	
Utdrag ur	protokoll vid regeringssammanträde den 27 november 2008 .....	93	

# 1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2008/09:78

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till

1. lag om ändring i lagen (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang,
2. lag om ändring i ordningslagen (1993:1617),
3. lag om ändring i lagen (1998:620) om belastningsregister.

Regeringen har följande förslag till lagtext.

## 2.1 Förslag till lag om ändring i lagen (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang

*dels* att 2, 6, 9, 10 och 13 §§ ska ha följande lydelse,

*dels* att det i lagen ska införas två nya paragrafer, 9 a och 9 b §§, av följande lydelse.

### *Nuvarande lydelse*

### *Föreslagen lydelse*

#### 2 §

En person kan få tillträdesförbud, om det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att han eller hon kommer att begå brott under idrottsarrangemang som avses i 1 § och brottet är ägnat att störa ordningen eller säkerheten där.

Vid bedömningen av om det finns en sådan risk *skall* det särskilt beaktas om personen tidigare har begått ett sådant brott under eller annars i samband med idrottsarrangemang som avses i 1 §. Brott som personen har begått före femton års ålder får inte beaktas.

Om syftet med ett tillträdesförbud kan tillgodoses genom en mindre ingripande åtgärd, får förbud inte *beslutas*.

Vid bedömningen av om det finns en sådan risk *ska* det särskilt beaktas om personen tidigare har begått ett sådant brott under eller annars i samband med idrottsarrangemang som avses i 1 §. Brott som personen har begått före femton års ålder får inte beaktas.

Om syftet med ett tillträdesförbud kan tillgodoses genom en mindre ingripande åtgärd, får förbud inte *meddelas*.

*Tillträdesförbud får meddelas endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den enskilde.*

#### 6 §

Allmän åklagare prövar frågor om tillträdesförbud.

*Frågor om förbud* tas upp på skriftlig ansökan av den idrottsorganisation som anordnar idrottsarrangemang som förbudet avses skydda eller av specialidrottsförbundet inom Sveriges Riksidrottsförbund för den aktuella idrottsverksamheten.

*En fråga om tillträdesförbud* tas upp på skriftlig ansökan av den idrottsorganisation som anordnar idrottsarrangemang som förbudet avses skydda eller av specialidrottsförbundet för den aktuella idrottsverksamheten inom Sveriges Riksidrottsförbund.

*En fråga om tillträdesförbud* tas också upp på anmälan av en po-

*lismyndighet. Polismyndigheten är inte part i det ärende som anmälan gett upphov till.*

### 9 §

Innan *frågan* om tillträdesförbud avgörs, *skall* den som är part underrättas om en uppgift som har tillförts ärendet genom någon annan än parten och få tillfälle att yttra sig över den. Frågan får dock avgöras utan att så har skett, om åtgärderna är uppenbart obehövliga *eller om avgörandet inte kan skjutas upp.*

Innan *en fråga* om tillträdesförbud avgörs, *ska* den som är part underrättas om en uppgift som har tillförts ärendet genom någon annan än parten och få tillfälle att yttra sig över den. Frågan får dock avgöras utan att så har skett, om åtgärderna är uppenbart obehövliga.

*Specialidrottsförbundet för den aktuella idrottsverksamheten inom Sveriges Riksidrottsförbund är part i ett ärende om tillträdesförbud som har tagits upp på anmälan av en polismyndighet.*

Åklagaren bestämmer hur underrättelsen *skall* ske.

Åklagaren bestämmer hur underrättelsen *ska* ske.

### 9 a §

*Om det slutliga avgörandet av frågan om tillträdesförbud av särskilda skäl inte kan avvaktas, får åklagaren besluta att tillträdesförbud ska gälla tills vidare i avvaktan på att frågan avgörs slutligt. Innan ett sådant förbud meddelas, ska den som förbudet avses gälla få tillfälle att yttra sig. Tillträdesförbudet får dock meddelas utan att så har skett, om beslutet inte kan skjutas upp.*

*Ett tillträdesförbud enligt första stycket får gälla högst fyra veckor.*

### 9 b §

*Stör någon ordningen eller äventyrar säkerheten i samband med ett idrottsarrangemang, och kan det antas att ett tillträdesförbud enligt 9 a § kommer att meddelas mot den personen, är han eller hon på tillsägelse av polisman skyldig att följa med till förhör som hålls omedelbart därefter, om förhör inte kan hållas på plat-*

*sen eller det annars är av vikt för utredningen att den som förbudet avses gälla följer med till förhöret. Vägrar han eller hon utan giltig orsak, får polismannen ta med honom eller henne till förhöret.*

*Den som förhörs är inte skyldig att stanna kvar för förhör längre än sex timmar.*

## 10 §

När åklagaren avgör *ett ärende* om tillträdesförbud, *skall* beslutet vara skriftligt och ange

1. *sökande och motpart,*

2. om *förbud skall* gälla och, i så fall, förbudets innebörd och omfattning,

3. de skäl som har bestämt utgången, däribland brott som åberopas vid riskbedömningen samt tiden och platsen för brottet,

4. de bestämmelser som åberopas,

5. vad som kan bli följderna av att bryta mot förbudet, och

6. möjligheterna att begära omprövning enligt 12 § och domstolsprövning enligt 13 §.

När åklagaren avgör *en fråga* om tillträdesförbud eller *meddelar beslut enligt 9 a §*, *ska* beslutet vara skriftligt och ange

1. *parterna och, i förekommande fall, polismyndighet som har gjort anmälan enligt 6 § tredje stycket,*

2. om *tillträdesförbud ska* gälla och, i så fall, förbudets innebörd och omfattning *samt när det upphör att gälla,*

## 13 §

Tingsrätten *skall* pröva åklagarens beslut i fråga om tillträdesförbud på begäran av *en part*, om beslutet gått *parten* emot. En sådan begäran *skall* göras skriftligen hos åklagaren, som *skall* överlämna ärendet till tingsrätten.

Tingsrätten *ska* pröva åklagarens beslut i fråga om tillträdesförbud på begäran av *den som beslutet angår*, om beslutet gått *honom eller henne* emot. En sådan begäran *ska* göras skriftligen hos åklagaren, som *ska* överlämna ärendet till tingsrätten. *Omfattar ärendet beslut om tillträdesförbud enligt 9 a §, ska åklagaren utan dröjsmål överlämna ärendet till tingsrätten.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 april 2009.

Härigenom föreskrivs i fråga om ordningslagen (1993:1617) dels att 1 kap. 1 §, 2 kap. 20 § och 3 kap. 7 § ska ha följande lydelse, dels att det i lagen ska införas ett nytt kapitel, 5 kap., av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

**1 kap.**

1 §

Denna lag innehåller särskilda föreskrifter om allmänna sammankomster och offentliga tillställningar (2 kap.) samt föreskrifter om allmän ordning och säkerhet i övrigt dels vid sammankomster och tillställningar, på offentliga platser och vid vissa anläggningar och verksamheter (3 kap.), dels i viss kollektiv persontrafik (4 kap.).

Denna lag innehåller särskilda föreskrifter om allmänna sammankomster och offentliga tillställningar (2 kap.) samt föreskrifter om allmän ordning och säkerhet i övrigt dels vid sammankomster och tillställningar, på offentliga platser och vid vissa anläggningar och verksamheter (3 kap.), dels i viss kollektiv persontrafik (4 kap.), dels vid vissa idrottsarrangemang (5 kap.).

**2 kap.**

20 §

Pyrotekniska varor får inte utan tillstånd av polismyndigheten användas vid en allmän sammankomst eller offentlig tillställning som hålls inomhus. Om det kan ske utan fara för ordning och säkerhet, får dock polismyndigheten befria anordnaren från skyldigheten att söka tillstånd för sammankomster eller tillställningar av visst slag.

*Särskilda bestämmelser om innehav och användning av pyrotekniska varor vid vissa idrottsarrangemang finns i 5 kap.*

**3 kap.**

7 §

Pyrotekniska varor får inte användas utan tillstånd av polismyndigheten, om användningen med hänsyn till tidpunkten, platsens belägenhet och övriga omständigheter innebär risk för skada på eller någon beaktansvärd olägenhet för person eller egendom.

*Särskilda bestämmelser om innehav och användning av pyrotekniska varor vid vissa idrottsarrangemang finns i 5 kap.*



**1 §**

*Bestämmelserna i detta kapitel gäller vid idrottsarrangemang som anordnas för allmänheten på en idrottsanläggning.*

**2 §**

*Med idrottsanläggning förstås inhägnad plats huvudsakligen avsedd för idrottsutövning.*

**3 §**

*Pyrotekniska varor får inte utan tillstånd av polismyndigheten innehas eller användas på en idrottsanläggning när idrottsarrangemang anordnas där.*

*Vid polismyndighetens handläggning av frågor enligt första stycket tillämpas 3 kap. 14 §, 16 § första stycket, 18 § första stycket 1, 3 och 4, 19 § första stycket samt 20, 21, 24, 26 och 28 §§.*

**4 §**

*När idrottsarrangemang anordnas på en idrottsanläggning får inte någon*

*1. obehörigen beträda spelplanen eller annat motsvarande område som är avsett för idrottsutövningen, eller*

*2. kasta in föremål på spelplanen eller annat motsvarande område som är avsett för idrottsutövningen, om inte en sådan åtgärd är befogad med hänsyn till idrottsarrangemangets genomförande.*

*Förbuden i första stycket gäller även för plats som gränsar till de där avsedda områdena, om det genom stängsel, skyltar eller på annat sätt framgår att allmänheten inte har tillträde dit.*

5 §

*Den som uppsåtligen bryter mot 3 § första stycket eller 4 § döms till böter eller fängelse i högst sex månader. I ringa fall ska inte dömas till ansvar.*

*Ansvar enligt första stycket ska inte dömas ut, om gärningen är belagd med samma eller strängare straff i brottsbalken eller i annan författning.*

6 §

*Egendom som varit föremål för brott enligt detta kapitel ska förklaras förverkad, om det inte är uppenbart oskäligt.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 april 2009.

Härigenom föreskrivs att 3 § lagen (1998:620) om belastningsregister ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

3 §<sup>1</sup>

Registret *skall* innehålla uppgifter om den som

Registret *ska* innehålla uppgifter om den som

1. genom dom, beslut, strafföreläggande eller föreläggande av ordningsbot har ålagts påföljd för brott,

2. har ålagts förvandlingsstraff för böter,

3. med tillämpning av 30 kap. 6 § brottsbalken har förklarats fri från påföljd,

4. på grund av åklagares beslut enligt 20 kap. 7 § rättegångsbalken, 9 eller 17 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare eller 46 § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall inte har åtalats för brott, eller

5. har meddelats besöksförbud enligt lagen (1988:688) om besöksförbud eller tillträdesförbud enligt lagen (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang.

5. har meddelats besöksförbud enligt lagen (1988:688) om besöksförbud eller tillträdesförbud enligt lagen (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang, *dock inte tillträdesförbud enligt 9 a § i den sistnämnda lagen.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 april 2009.

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2005:322

Brott och ordningsstörningar vid idrottsarrangemang har varit föremål för diskussioner och överväganden i lagstiftnings sammanhang under lång tid. Olika förslag till lösningar har presenterats genom åren, varvid möjligheten att genom någon form av straffsanktionerat förbud utestänga personer från idrottsarrangemang ofta har stått i fokus.

Den 1 juli 2005 trädde lagen (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang i kraft (prop. 2004/05:77, bet. 2004/05:JuU32, rskr. 2004/05:238; tillträdesförbudslagen). Enligt lagen kan en person förbjudas att få tillträde till och vistas på inhägnad plats huvudsakligen avsedd för idrottsutövning när idrottsarrangemang anordnas på platsen av en idrottsorganisation (tillträdesförbud). En förutsättning för att ett tillträdesförbud ska kunna meddelas är att det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att personen kommer att begå brott under idrottsarrangemang och att brottet är ägnat att störa ordningen eller säkerheten där. Den som bryter mot ett tillträdesförbud döms till böter eller fängelse i högst sex månader.

Ordningsstörningar vid idrottsarrangemang utgör ett problem för samhället. Regeringen har därför under år 2007 fört en dialog med bl.a. idrottsrörelsen och polisen om dessa frågor. Under samtalen har identifierats vissa särskilda frågor som avser såväl tillträdesförbudslagen som vissa straffbestämmelser i annan lagstiftning. Minnesanteckningar från samtalen finns tillgängliga i Justitiedepartementet (Ju2007/2571/L5).

Som en del i regeringens arbete på detta område beslutade chefen för Justitiedepartementet den 28 september 2007 att en utredare skulle biträda departementet med att överväga och lämna förslag till en effektivare lagstiftning mot ordningsstörningar i samband med idrottsarrangemang. Enligt uppdraget skulle utredaren överväga dels om även polisen bör ha möjlighet att ansöka om tillträdesförbud och samtidigt överväga behovet av andra förändringar, i lagen om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang eller andra författningar för att åstadkomma en sådan möjlighet, dels om reglerna om tillträdesförbud i övrigt bör ändras i syfte att uppnå en effektivare användning av förbudsmöjligheten, dels om regleringen rörande pyroteknik i samband med idrottsarrangemang är lämpligt utformad eller bör förändras, dels om det finns behov av att förtydliga eller förändra regleringen beträffande de fall där personer obehörigen beträder spelplanen eller kastar in föremål där under pågående idrottsarrangemang. Utredaren överlämnade i april 2008 promemorian Ytterligare åtgärder för att motverka ordningsstörningar i samband med idrottsarrangemang (Ds 2008:20).

I detta lagstiftningsärende behandlar regeringen förslagen i departementspromemorian. En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 1*. Promemorians författningsförslag finns i *bilaga 2*.

Promemorian har remissbehandlats och en förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Justitiedepartementet (Ju2008/3025/L5).

Regeringen beslutade den 23 oktober 2008 att inhämta Lagrådets yttrande över de förslag som finns i *bilaga 4*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 5*.

Lagrådet har i allt väsentligt godtagit förslagen men har också föreslagit vissa ändringar av huvudsakligen lagteknisk karaktär. Lagrådet har därutöver haft synpunkter partsfrågan när frågan om tillträdesförbud tagits upp på anmälan av polismyndighet och handläggningen av s.k. deserta ärenden. Regeringen har beaktat Lagrådets synpunkter och i väsentliga delar tillgodosett dem.

Därutöver har vissa mindre språkliga och redaktionella ändringar gjorts.

Regeringen återkommer till Lagrådet synpunkter i avsnitt 6.1, 6.2, 6.3, 6.4 och i författningskommentaren.

## 4 Gällande rätt

### 4.1 Lagen om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang

Ett tillträdesförbud innebär att en person förbjuds att få tillträde till och vistas på inhägnad plats huvudsakligen avsedd för idrottsutövning när idrottsarrangemang anordnas på platsen av en idrottsorganisation. Även platser där det bedrivs annan verksamhet än idrott i samband med ett idrottsarrangemang, t.ex. försäljning av mat och dryck, omfattas av förbudet, se prop. 2004/05:77 s. 28.

För att någon ska kunna meddelas tillträdesförbud krävs att det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att personen i fråga kommer att begå brott under idrottsarrangemang och att brottet är ägnat att störa ordningen eller säkerheten där. Vid bedömningen av om det finns sådan risk ska det särskilt beaktas om personen tidigare har begått ett sådant brott under eller annars i samband med ett idrottsarrangemang. Enligt vad regeringen uttalade i motiven bör tillträdesförbud som regel komma i fråga endast när någon har begått sådant brott. I andra fall torde det vara svårt att påvisa den risk som krävs för att tillträdesförbud ska beslutas. I rena undantagsfall bör dock en brottsrisk kunna anses föreligga och förbud beslutas trots att personen inte tidigare har begått brott. T.ex. kan en brottsrisk föreligga i fråga om en person som har påträffats med pyrotekniska varor vid inpassering till ett idrottsarrangemang och saknat tillstånd för att använda varorna, se a. prop. s. 61. Brott som har begåtts före femton års ålder får inte beaktas.

Den som bryter mot ett tillträdesförbud döms för överträdelse av tillträdesförbud till böter eller fängelse i högst sex månader.

Ett meddelat tillträdesförbud ska gälla för viss tid, högst ett år, och börjar gälla omedelbart, om inte annat bestäms. Bestämmelsen innebär att tillträdesförbudet gäller, även om det begärs domstolsprövning av åklagarens beslut. Beslut om tillträdesförbud ska delges den förbudet avser. I brådskande fall får beslutet delges genom telefondelegivning. Frågor om tillträdesförbud ska handläggas skyndsamt. Om förutsättningarna fortfa-

rande är för handen då tillträdesförbudet löper ut, får tillträdesförbudet förlängas med högst ett år i taget.

Allmän åklagare prövar frågor om tillträdesförbud. En fråga om tillträdesförbud tas upp på ansökan av den idrottsorganisation som anordnar det eller de idrottsarrangemang som förbudet avses skydda. Frågan om förbud kan även tas upp på ansökan av specialidrottsförbundet inom Sveriges Riksidrottsförbund för den aktuella idrottsverksamheten. Med detta ska förstås specialidrottsförbundet för den form av idrott, t.ex. fotboll eller ishockey, som bedrivs vid det eller de arrangemang på den eller de platser som förbudet avses gälla och som anordnas av organisationer som har anknytning till Sveriges Riksidrottsförbund. En sådan ansökan torde främst bli aktuell när det kan finnas skäl för förbud som avser flera idrottsorganisationers arrangemang, t.ex. samtliga allsvenska herrfotbollsmatcher eller alla sådana matcher som spelas av ett visst lag.

En ansökan om tillträdesförbud ska vara skriftlig, men i övrigt ställs inte några formkrav. Av naturliga skäl bör dock en ansökan innehålla uppgift om den som ansöker om förbudet, om den mot vilken förbudet avses gälla och de övriga uppgifter som behövs för att åklagaren ska kunna pröva förbudsfrågan.

När det gäller utredningen av frågor om tillträdesförbud får åklagaren anlita biträde av polismyndighet. I tillträdesförbudslagen anges de bestämmelser i 23 kap. rättegångsbalken som är tillämpliga vid utredningen av frågor om tillträdesförbud. Här kan nämnas 23 kap. 6 § rättegångsbalken om rätt att hålla förhör, 23 kap. 7 § rättegångsbalken om hämtning till förhör och 23 kap. 9 § rättegångsbalken om skyldighet att stanna kvar för förhör.

Innan en fråga om tillträdesförbud avgörs, ska den som är part underättas om en uppgift som har tillförts ärendet genom någon annan än parten och få tillfälle att yttra sig över den. Tillträdesförbud får avgöras utan att så har skett, om åtgärderna är uppenbart obehövliga eller om avgörandet inte kan skjutas upp.

Åklagarens beslut om tillträdesförbud ska vara skriftligt. Om förbud meddelas, ska förbudets innebörd och omfattning framgå. Det innebär att den eller de platser som avses med förbudet ska anges tillsammans med förbudets giltighetstid. Beslutet ska vidare innehålla de skäl som har bestämt utgången. Brott som åberopas vid riskbedömningen ska anges liksom tiden och platsen för brottet. Beslutet ska innehålla upplysning om att den som bryter mot förbudet riskerar böter eller fängelse i högst sex månader. I vissa fall, t.ex. i brådskande situationer, får åklagaren utelämnat skälen för beslutet.

Någon möjlighet för åklagaren att meddela interimistiskt beslut finns inte enligt tillträdesförbudslagen.

Åklagarens beslut i ett ärende om tillträdesförbud ska prövas av domstol på begäran av part, om beslutet har gått parten emot. Någon tidsgräns för att begära tingsrättens prövning gäller inte. Domstol får besluta om inhibition av ett tillträdesförbud, dvs. förordna att beslutet tills vidare inte ska gälla. Domstolen får också besluta om ett tillträdesförbud fram till dess ärendet har avgjorts slutligt, om ett sådant förbud inte har beslutats tidigare. Tingsrättens beslut kan överklagas till hovrätt. Prövningstillstånd krävs inte. Hovrättens beslut kan överklagas till Högsta domstolen.

Domstol får pröva ett beslut i fråga om tillträdesförbud i mål om allmänt åtal för brott under förutsättning att den brottsmisstanke som prövas i målet har betydelse för prövningen av frågan om förbud.

## 4.2 Sekretessreglering

I 5 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100) finns regler till skydd för det allmännas brottsförebyggande och brottsbeivrande verksamhet. Enligt paragrafens första stycke punkterna 1 och 4 gäller sekretess för uppgift som hänför sig till förundersökning i brottmål, och i bl.a. åklagarmyndighets och polismyndighets verksamhet i övrigt för att förebygga, uppklara, utreda eller beivra brott. Sekretess gäller om det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller att den framtida verksamheten skadas, om uppgiften röjs.

I 9 kap. 17 § sekretesslagen finns regler om sekretess för uppgift om enskilds personliga och ekonomiska förhållanden. Enligt 9 kap. 17 § första stycket, punkterna 1 och 4, gäller sekretess för uppgift om enskilds personliga och ekonomiska förhållanden, om inte annat följer av 18 §, i utredning enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål och i bl.a. åklagarmyndighets och polismyndighets verksamhet i övrigt för att förebygga, uppklara, utreda eller beivra brott. Uppgift som skyddas enligt någon av nyss nämnda punkter får inte lämnas ut, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider skada eller men. Sekretessen i nu aktuella fall upphör enligt 9 kap. 18 § andra stycket sekretesslagen som huvudregel att gälla, om uppgiften lämnas till domstol med anledning av åtal.

Sekretess enligt 5 kap. 1 § sekretesslagen följer uppgifterna och kvarstår när uppgifterna lämnas från polis till åklagare. Hos polis och åklagare gäller samma sekretess enligt 9 kap. 17 § sekretesslagen.

## 4.3 Rätten att bestämma vem som får vistas på en plats

Enligt gällande rätt bestämmer normalt den som med äganderätt eller med annan rätt förfogar över en plats vem som ska få vistas där. Det gäller även om platsen är tillgänglig för allmänheten, t.ex. en idrottsanläggning. Tillträdesförbudslagen påverkar inte den rätt att begränsa tillträdet till platsen som tillkommer den som förfogar över denna, se 1 § tredje stycket tillträdesförbudslagen.

Enligt 4 kap. 6 § andra stycket brottsbalken döms den som obehörigen intränger eller kvarstannar i kontor, fabrik, annan byggnad eller fartyg, på upplagsplats eller på annat dylikt ställe för *olaga intrång*.

Idrottsorganisationerna använder ett system med förbud i vissa fall för personer att under viss tid besöka idrottsevenemang. Dessa förbud meddelas med stöd av vad som brukar benämnas arrangörsrätten och baseras inte på lagen om tillträdesförbud. Förbuden grundas oftast på att personerna i fråga tidigare har begått brott på idrottsanläggningarna. De upprätthålls genom att de avstängda personerna avvisas i samband med biljettkontroll vid inpassering till anläggningarna. Besluten om avstängning fattas av idrottsföreningarna eller, efter fullmakt, av vederbörande intres-

#### 4.4 Hantering av pyrotekniska varor i samband med idrottsarrangemang

Hantering av pyrotekniska varor kan i vissa fall föranleda straffansvar. På området finns specialstraffrättsliga regler bl.a. i ordningslagen (1993:1617) och i lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor. Beroende på omständigheterna och effekterna av gärningen i det enskilda fallet kan även bestämmelser i brottsbalken vara tillämpliga.

##### *Ordningslagen*

Ordningslagen innehåller särskilda föreskrifter om allmänna sammankomster och offentliga tillställningar samt föreskrifter om allmän ordning och säkerhet i övrigt dels vid sammankomster och tillställningar, på offentliga platser och vid vissa anläggningar och verksamheter, dels i viss kollektiv persontrafik.

Tävlingar och uppvisningar i sport och idrott utgör offentliga tillställningar, om de anordnas för allmänheten eller om allmänheten har tillträde till dem.

Pyrotekniska varor får inte utan tillstånd av polismyndigheten användas vid en allmän sammankomst eller offentlig tillställning som hålls inomhus, se 2 kap. 20 §. Till böter eller fängelse i högst sex månader döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet anordnar en offentlig tillställning utan tillstånd enligt 20 § i fall då sådant tillstånd behövs, se 2 kap. 29 §.

Enligt 3 § kap. 7 § ordningslagen får pyrotekniska varor inte användas utan tillstånd av polismyndigheten, om användningen med hänsyn till tidpunkten, platsens belägenhet och övriga omständigheter innebär risk för skada på eller någon beaktansvärd olägenhet för person eller egendom. Tillståndskravet enligt bestämmelsen är inte begränsat till pyrotekniska varor av visst slag. Kravet på tillstånd är beroende av om användningen av pyrotekniska varor i det enskilda fallet innebär risk för skada på eller olägenhet för personer eller egendom. Vidare är tillämpningsområdet för bestämmelsen inte inskränkt till område av något visst slag. Med skada avses såväl fysisk som psykisk skada, t.ex. att ett barn eller ett djur blir skrämt. Begreppet olägenhet tar sikte på att användningen av pyrotekniska varor kan anses som störande för omgivningen. Skadan eller olägenheten måste vara så påtaglig att den är beaktansvärd, se prop. 1992/93:210 s. 283. Avsikten med bestämmelsen är att särskilt anordnade arrangemang där en större mängd pyrotekniska varor av kvalificerat slag kommer till användning för nöjesändamål, s.k. jubileumsfyrvarkerier och liknande arrangemang, vanligtvis kommer att kräva tillstånd, om de anordnas i närheten av någon bebyggelse eller där ett större antal människor uppehåller sig, se a. prop. a. s.

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, en kommun får enligt 3 kap. 9 § ordningslagen meddela ytterligare föreskrifter om använd-



ning av pyrotekniska varor. Ett sådant bemyndigande har getts till kommunerna i förordningen (1993:1632) med bemyndigande för kommuner och länsstyrelser att meddela lokala föreskrifter enligt ordningslagen (1993:1617).

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot 3 kap. 7 §, eller mot föreskrifter enligt 9 §, ordningslagen döms enligt 3 kap. 22 § andra stycket ordningslagen till penningböter.

### *Brottsbalken*

Hantering av pyrotekniska varor på ett sätt som kan medföra skada eller annan olägenhet kan, utifrån omständigheterna i det enskilda fallet, innebära att ett antal bestämmelser i brottsbalken blir tillämpliga. De i sammanhanget mest intressanta straffbestämmelserna torde vara de som gäller misshandel, vållande till kroppsskada eller sjukdom, framkallande av fara för annan, ofredande, allmänfarlig vårdslöshet och förargelseväckande beteende.

Enligt 3 kap. 5 § brottsbalken döms den som tillfogar annan person kroppsskada, sjukdom eller smärta eller försätter honom eller henne i vanmakt eller något sådant tillstånd, för *misshandel* till fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, till böter eller fängelse i högst sex månader.

Misshandelsbrotten har i brottsbalken delats upp i tre svårhetsgrader. Brott av den s.k. normalgraden och ringa brott behandlas i 3 kap. 5 § brottsbalken medan de grova fallen behandlas i 3 kap. 6 § brottsbalken. Vid *grov misshandel* föreskrivs fängelse i lägst ett år och högst tio år.

I 3 kap. 8 § första stycket brottsbalken sägs att den som av oaktsamhet orsakar annan person sådan kroppsskada eller sjukdom som inte är ringa, döms för *vållande till kroppsskada eller sjukdom* till böter eller fängelse i högst sex månader. Oaksamt orsakande av enbart smärta är inte kriminaliserat enligt förevarande bestämmelse. I paragrafens andra stycke föreskrivs strängare straff, fängelse i högst fyra år, för grovt brott.

Enligt 3 kap. 9 § brottsbalken döms den som av grov oaktsamhet utsätter annan för livsfara eller fara för svår kroppsskada eller allvarlig sjukdom för *framkallande av fara för annan* till böter eller fängelse i högst två år. Bestämmelsen förutsätter varken att någon effekt, dvs. en konkret skada, har inträffat eller att någon effekt ens varit åsyftad. Dock krävs att gärningsmannen har handlat grovt oaktsamt. Vidare ska konkret fara ha förelegat, dvs. att någon i det särskilda fallet har blivit utsatt för livsfara eller fara för svår kroppsskada eller allvarlig sjukdom. I ett hovrättsavgörande befanns en person som under en fotbollsmatch hade viftat med en tänd s.k. bengalisk eld bland personer på en publiktät ståplatsläktare, ha förfarit grovt oaktsamt och därmed framkallat fara för svår kroppsskada hos annan. Personen i fråga dömdes för framkallande av fara för annan (Hovrättens över Skåne och Blekinge dom den 28 mars 2008 i mål B 2289-07).

Bestämmelsen om ofredande finns i 4 kap. 7 § brottsbalken. Där sägs att den som bl.a. medelst skottlossning, stenkastning, oljud eller annat hänsynslöst beteende ofredar annan, ska dömas för *ofredande* till böter eller fängelse i högst ett år. Straffbestämmelsen om ofredande är inte

begränsad till fall då någon genom hänsynslöst beteende stör annans frid i bostaden utan är tillämplig varhelst målsäganden befinner sig, på allmän eller enskild plats.

Den som av oaktsamhet, genom att umgås ovarsamt med eld eller sprängämne eller på annat sätt vållar bl.a. brand eller ofärd som förutsätts för ansvar för mordbrand eller allmänfarlig ödeläggelse eller framkallar fara för det, döms för *allmänfarlig vårdslöshet* enligt 13 kap. 6 § första stycket brottsbalken till böter eller fängelse i högst sex månader. I paragrafens andra stycke föreskrivs strängare straff, fängelse i högst två år, för grovt brott. Explosioner av raketer, knallpjäser och dylikt har enligt praxis inte ansetts utgöra sådan ofärd som krävs för allmänfarlig vårdslöshet. Om någon som har ådragit sig ansvar för allmänfarlig vårdslöshet frivilligt har avvärjt en sådan fara eller verkan som avses i bestämmelsen innan avsevärd olägenhet har uppkommit, får han eller hon dömas till ett lindrigare straff än vad som är föreskrivet för gärningen. Var faran ringa och är för gärningen inte föreskrivet svårare straff än fängelse i ett år, ska han eller hon inte dömas till ansvar, se 13 kap. 11 § brottsbalken.

Avslutningsvis kan nämnas att det i 16 kap. 16 § brottsbalken föreskrivs att den som för oljud på allmän plats eller annars offentligen betar sig på ett sätt som är ägnat att väcka förargelse hos allmänheten döms för *förargelseväckande beteende* till penningböter. Beteendet ska vara sådant att det enligt gängse uppfattning är förargelseväckande. En gärnings förargelseväckande karaktär beror till stor del av platsen där den utförs.

#### *Lagen om brandfarliga och explosiva varor*

Lagen gäller hantering och import av brandfarliga och explosiva varor. Lagens syfte är att hindra att brandfarliga och explosiva varor orsakar brand eller explosion som inte är avsedd samt att förebygga och begränsa skador på liv, hälsa, miljö eller egendom genom brand eller explosion vid hantering av sådana varor.

Begreppet hantering har i lagen en vid innebörd och meningen är att alla former av förehavanden med en explosiv eller brandfarlig vara ska inrymmas i begreppet, t.ex. användning och innehav. Den som hanterar explosiva eller brandfarliga varor ska vidta de åtgärder och försiktighetsmått som behövs för att förhindra brand eller explosion som inte är avsedd och för att förebygga och begränsa skador på liv, hälsa, miljö eller egendom genom brand eller explosion.

Polismyndighet eller Statens räddningsverk prövar enligt vad regeringen närmare föreskriver frågor om tillstånd beträffande explosiva eller brandfarliga varor.

Den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet bryter mot kravet på försiktighetsmått döms till böter eller fängelse i högst ett år. Detsamma gäller den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet bryter mot bl.a. kravet på tillstånd eller mot föreskrifter som meddelats med stöd av lagen. I ringa fall döms inte till ansvar. Vidare ska det inte dömas till ansvar, om ansvar för gärningen kan ådömas enligt bl.a. reglerna i brottsbalken.

I förordningen (1988:1145) om brandfarliga och explosiva varor anges att till explosiva varor hänförs varor som består av eller innehåller explo-

sivämnen. Med fyrverkeripjäser avses explosiva varor som innehåller pyrotekniska ämnen, avger ljus- eller ljudeffekter och är avsedda för nöjesändamål. Explosiva varor klassificeras enligt de närmare föreskrifter som Statens räddningsverk meddelar. Statens räddningsverk meddelar vidare beslut om ett ämne är att anse som explosivämne.

Frågor om tillstånd för allmänheten att hantera explosiva varor prövas av polismyndighet.

Utredningen om brandfarliga och explosiva varor har föreslagit en ny lag och en ny förordning om brandfarliga och explosiva varor, se betänkandet Ny reglering om brandfarliga och explosiva varor (SOU 2006:16). Betänkandet, som har remissbehandlats, bereds inom Regeringskansliet.

#### 4.5 Obehörigt beträdande av spelplanen och inkastande av föremål på spelplanen

##### *Obehörigt beträdande av spelplanen*

För det fall någon obehörigen tar sig in på en spelplan, eller till spelplanen angränsande områden, medan det pågår ett idrottsarrangemang uppkommer frågan huruvida personen har gjort sig skyldig till någon brottslig gärning. Det har diskuterats om ett sådant beträdande kan anses utgöra olaga intrång. Med *olaga intrång* avses enligt 4 kap. 6 § andra stycket brottsbalken att någon obehörigen intränger eller kvarstannar i kontor, fabrik, annan byggnad eller fartyg, på upplagsplats eller på annat dylikt ställe. Straffet för olaga intrång är böter eller, om brottet är grovt, fängelse i högst två år.

I NJA 1995 s. 84 ansåg Högsta domstolen att bestämmelsen om olaga intrång inte var tillämplig då en person som av en affärsinnehavare hade förbjudits att besöka hans affärslokal hade gått in i lokalen trots förbudet. Högsta domstolen motiverade detta med att stadgandet om olaga intrång enligt förarbetena, och med beaktande av straffrättens legalitetsprincip, inte ska ges den tolkningen att bestämmelsen också omfattar affärslokaler dit allmänheten har fritt tillträde under affärens öppethållande.

När det gäller bestämmelsens tillämpning i idrottssammanhang har i ett hovrättsavgörande uttalats att bestämmelsen om olaga intrång inte är tillämplig då en person, som av en fotbollsklubb har stängts av från alla matcher som klubben deltar i, trotsar förbudet och tar sig in på klubbens idrottsplats i samband med match. Hovrätten framhöll att idrottsplatsen, som under offentliga idrottsevenemang är tillgänglig och upplåten för allmänheten, inte skyddas enligt bestämmelserna om olaga intrång (Hovrättens över Skåne och Blekinge dom den 20 oktober 1999 i mål B 679-99).

Frågan huruvida det föreligger någon brottslig gärning då en åskådare springer in på spelplanen berördes i propositionen till tillträdesförbudslagen. Där uttalades att ett sådant handlande är att betrakta som en ordningsstörning som inte utgör brott. Samtidigt framhölls dock att ett sådant agerande i vissa fall kan vara straffbart som förargelseväckande beteende, se prop. 2004/05:77 s.17.

Huruvida ett obehörigt inträngande eller kvarstannande på en spelplan kan föranleda ansvar för olaga intrång har varit föremål för prövning i en rad underrättsavgöranden under senare tid. I ett av dem ansågs en person ha gjort sig skyldig till olaga intrång genom att obehörigen ha inträngt på Råsunda fotbollsplan under pågående fotbollsmatch. Påföljden bestämdes till penningböter (Solna tingsrätts dom den 12 februari 2007 i mål B 2576-06). I ett hovrättsavgörande ogillades emellertid åtal för olaga intrång då en person under pågående fotbollsmatch på Söderstadion i Johanneshov olovligen inträngt på spelplanen och kvarstannat där till dess han fördes ut av vakter. I tingsrättens dom, vilken fastställdes av hovrätten, anfördes att vad åklagaren hade lagt den tilltalade till last inte var brottsligt, varvid tingsrätten hänvisade till uttalandet i 2005 års proposition (Svea hovrätts dom den 15 april 2008 i mål B 3853-07). Till samma slut kom Södertörns tingsrätt i en dom rörande åtal för obehörigt inträngande och kvarstannande på spelplanen under en fotbollsmatch på Söderstadion i Johanneshov (Södertörns tingsrätts dom den 8 april 2008 i mål B 1067-08).

### *Inkastande av föremål på spelplanen*

Om någon kastar in föremål på spelplanen eller angränsande områden under pågående match, kan fråga om straffansvar uppkomma.

För det fall det inkastade föremålet träffar någon som befinner sig på planen, kan det röra sig om *misshandel* enligt 3 kap. 5 § brottsbalken. Om erforderligt uppsåt för misshandelsbrott inte föreligger, kan straffansvar för *vållande till kroppsskada* enligt 3 kap. 8 § brottsbalken bli aktuellt.

Om det inkastade föremålet inte träffar någon, kan det röra sig om försök till misshandel, förutsatt att nödvändigt uppsåt föreligger och att misshandelsbrottet – om det hade fullbordats – inte hade varit att bedöma som ringa.

## 5 Utgångspunkter för regeringens förslag

### 5.1 Idrottsrelaterad brottslighet

#### 5.1.1 Problemet

Tillträdesförbudslagen motiverades av återkommande problem med läktarvåld och annat våld inne på och utanför arenorna samt av användningen av pyrotekniska varor utan tillstånd inne på arenorna. Det anfördes beträffande det idrottsrelaterade våldet att det förekom bråk mellan rivaliserande grupperingar som hade någon form av koppling till idrottsorganisationerna eller deras supporterföreningar. Härvid framhölls att dessa rivaliserande grupper ibland brukade träffas på i förväg avtalade platser för att slåss. I andra fall riktade våldet sig mot polismän och ordningsvakter. Utöver det idrottsrelaterade våldet anfördes som motiv för en tillträdesförbudslagstiftning, intresset av att kunna motverka den ska-

degörelse inne på arenorna som drabbar både idrottsorganisationerna och enskilda individer, se prop. 2004/05:77 s. 15 ff. Prop. 2008/09:78

Den bild som tecknades av den idrottsrelaterade brottsligheten vid införandet av tillträdesförbudslagen är alltså aktuell. Sådan brottslighet förekommer således fortfarande i till synes oförminskad omfattning. Det är härvid främst inom idrotterna fotboll, ishockey och bandy som problemet förekommer. I Brottsförebyggande rådets rapport Strategier mot fotbollsrelaterade ordningsstörningar, rapport 2008:20, lämnas en aktuell redogörelse för situationen i dag, se vidare avsnitt 5.2 nedan.

Enligt vad som uttalas i promemorian sker huvuddelen av det idrottsrelaterade våldet i dag, uppskattningsvis fyra av fem ordningsstörningar, utanför arenorna. Det har framkommit att de personer som begår våldshandlingar utanför arenorna också är involverade i det våld som förekommer inne på idrottsanläggningarna. Rivaliserande grupper träffas fortfarande i anslutning till olika idrottsarrangemang, ibland flera dagar före det ifrågavarande arrangemanget, för att slåss.

Runt dessa grupper, s.k. firmor, har det under senare år växt fram nya grupperingar med yngre personer, ofta i åldern 14-17. En i detta sammanhang oroande tendens är att nyrekryteringen bland yngre personer till grupperna som ägnar sig åt idrottsrelaterad brottslighet har varit relativt stor de senaste åren, se Brottsförebyggande rådets tidskrift Apropå, nr 4/2007, s. 8.

*Rikspolisstyrelsen* har i sitt remissvar bekräftat denna bild av den rådande situationen och har framhållit att ordningsstörningarna i samband med idrottsarrangemang inte visar några tecken på att mattas av.

En annan utvecklingstendens under senare år är, som framgår av promemorian, att en stor del av bråken mellan olika supportergrupper har flyttat in mot stadskärnorna. Därmed har risken för att allmänheten ska drabbas på olika sätt av uppgörelserna ökat. Ett fenomen är att supportrar knutna till ett visst lag angriper ett annat lags supportrar när dessa har samlats på en restaurang före en match.

### **5.1.2 Inte enbart ett svenskt problem**

#### *Vitbok om idrott*

Inom Europeiska unionen (EU) har kommissionen den 11 juli 2007 lagt fram en vitbok om idrott, KOM(2007) 391 slutlig.

I vitboken konstaterar kommissionen att våld vid idrottsarrangemang, särskilt fotbollsmatcher, fortfarande är ett oroande problem. Kommissionen vill bidra till att förebygga incidenter genom att främja och stödja dialogen med medlemsstaterna, de internationella organisationerna, idrottsorganisationerna, de rättsvårdande myndigheterna och andra berörda parter, t.ex. supporterklubbar och lokala myndigheter.

I vitboken konstateras vidare att de rättsvårdande myndigheterna inte kan hantera de underliggande orsakerna till våldet inom idrotten på egen hand.

Till vitboken är fogad en handlingsplan i vilken det anges vilka åtgärder som ska genomföras eller stödjas av kommissionen. Såvitt gäller våld

vid idrottsarrangemang avser kommissionen enligt handlingsplanen att göra bl.a. följande.

- I överensstämmelse med gällande nationella regler och EU-regler arbeta för att se till att de rättsvårdande myndigheterna och idrottsorganisationerna utbyter operativ information, praktisk kunskap och erfarenheter till förebyggande av våldsamma incidenter.
- Undersöka möjligheterna till nya rättsliga instrument och andra EU-standarder i syfte att förebygga oroligheter vid idrottsarrangemang.
- Främja ett övergripande tillvägagångssätt för att förebygga antisocialt beteende, med särskild vikt på socialpedagogiska insatser som t.ex. coaching av supportrar, dvs. långsiktigt arbete med supportrar för att utveckla en positiv och icke våldsam attityd.
- Stärka det regelbundna och strukturerade samarbetet mellan de rättsvårdande myndigheterna, idrottsorganisationerna och andra berörda parter.
- Främja användningen av vissa befintliga program för att förebygga och bekämpa våld inom idrott.

Ett högnivåmöte hölls i Bryssel den 28 och 29 november 2007. Vid mötet diskuterades insatser för att förebygga och bekämpa våld vid idrottsarrangemang. I mötet deltog företrädare för bl.a. kommissionen, brottsbekämpande myndigheter, UEFA och supporterföreningar.

I Regeringskansliet har upprättats faktapromemorian Vitboken om EU och idrotten (2006/07:FPM112). Promemorian har behandlats av riksdagen, se bet. 2007/08:KrU2.

### *Polissamarbete*

Inom EU finns det ett särskilt nätverk för polissamarbete om fotbollsfrågor. Varje medlemsstat har inrättat en fotbollskontaktpunkt och inför internationella matcher utbyter dessa kontaktpunkter information om risksupportrar och hotbilder. I Sverige är det Rikskriminalpolisen som är kontaktpunkt. Förutom att medlemsstaterna samarbetar med informationsutbyte finns det även möjlighet för en medlemsstat att bjuda ut utländska poliser att biträda den inhemska polisen vid en fotbollsmatch. De utländska poliserna har till uppgift att peka ut kända risksupportrar från det egna landet. I Sverige har utländska poliser idag inte möjlighet att själva utöva myndighet vid denna typ av samarbete. Däremot finns det inget som hindrar att svensk polis utför uppgifter som inbegriper myndighetsutövning på en annan stats territorium om lagstiftningen i det landet så tillåter.

### **5.1.3 Åtgärder i Sverige**

#### *Tillträdesförbudslagen och erfarenheter från tillämpningen av den*

Införandet av tillträdesförbudslagen var ett viktigt led i arbetet för att motverka idrottsanknuten brottslighet och därigenom öka tryggheten och trivseln i samband med idrottsarrangemang.

Avsikten med tillträdesförbudslagen var bl.a. att den skulle bidra till att avskräcka presumtiva brottslingar och minska nyrekryteringen till de

grupper som ägnar sig åt idrottsrelaterad brottslighet. Tanken var att personer som tillhörde dessa grupper inte skulle kunna värva nya anhängare under arrangemangen, om de utestängdes från dessa. Vidare skulle potentiella nya anhängare, särskilt unga personer, bli mindre intresserade av att vara med i grupperna, om gruppmedlemmar hade blivit utestängda från arrangemangen, se prop.2004/05:77 s. 21 f.

Både polisen och idrottsorganisationerna har uttalat att tillträdesförbudslagen är en värdefull lagstiftning som, om den utnyttjas effektivt, kan bidra till att det idrottsrelaterade våldet på och utanför idrottsanläggningarna minskar. Tillträdesförbudslagen har dock hittills inte kommit att få så stor användning som avsikten var vid dess tillkomst.

Det finns flera omständigheter som sannolikt har bidragit till att ansökningarna om tillträdesförbud och därmed också antalet meddelade sådana förbud inte har nått någon större omfattning.

För det första kan det vara svårt för idrottsorganisationerna att identifiera de personer som begår brott och ordningsstörningar i samband med idrottsarrangemang. Det beror bl.a. på att mycket av det idrottsrelaterade våld som kan föranleda tillträdesförbud sker utanför arenorna där idrottsorganisationerna inte har möjlighet att ha kontroll över vad som händer. I stället är det polisen som får information om vem som begått dessa gärningar. Bestämmelserna i sekretesslagen (1980:100) om bl.a. förundersökningssekretess innebär ofta att idrottsorganisationerna inte får tillgång till denna information förrän sekretessen har hävts, t.ex. i samband med att åtal väcks, vilket kan ta förhållandevis lång tid. Även om brottet begås inne på idrottsarenan, är polisen ofta på grund av sekretesslagens bestämmelser förhindrad att ge idrottsorganisationerna tillgång till personuppgifter och närmare uppgifter om brottsmisstankarna. Om idrottsorganisationen inte på förhand känner till vem personen i fråga är, kan organisationen inte heller i dessa fall gå vidare med att ansöka om tillträdesförbud.

För det andra förekommer det att hot uttalas mot företrädarna för idrottsorganisationerna. Företrädarna vågar därför inte, på grund av rädsla för represalier, ansöka om tillträdesförbud beträffande vissa ordningsstörare.

För det tredje utgör handläggningstiden hos åklagaren i ett ärende om tillträdesförbud en faktor som begränsar effektiviteten i systemet med tillträdesförbud. De sporter som är särskilt utsatta för idrottsrelaterad brottslighet – fotboll, ishockey och bandy – har alla det gemensamt att spelet är indelat i säsonger. Under varje säsong spelas under en begränsad tid ett flertal matcher som ingår i ett seriesystem. I genomsnitt tar ett ärende om tillträdesförbud drygt sex veckor att avgöra, men det finns exempel på ärenden om tillträdesförbud där handläggningen inte har varit avslutad efter tolv veckor. Under handläggningstiden kan således många matcher spelas och i värsta fall kan säsongen till och med ha gått till ända innan förbudsfrågan har avgjorts hos åklagaren.

### *Frivilliga åtgärder*

När det gäller framtida åtgärder mot den idrottsrelaterade brottsligheten är idrottsorganisationerna och polisen eniga om att åtgärder måste vidtas

på bred front för att komma till rätta med problematiken. Det handlar här om allt från förebyggande arbete av idrottsorganisationerna och kommunerna till åtgärder som fordrar lagstiftning. *Rikspolisstyrelsen*, *Åklagarmyndigheten* och *Brottsförebyggande rådet* har i sina remissvar framhållit att förutom promemorians förslag till åtgärder, en effektivare användning av tillträdesförbud förutsätter att idrottsorganisationerna tar sitt ansvar för att förstärka säkerheten kring olika idrottsarrangemang, särskilt i fråga om inträdeskontrollen.

Beträffande det förebyggande arbetet mot idrottsrelaterad brottslighet kan nämnas *Fotbollsalliansen* som är ett samarbete mellan AIK, Djurgården, Hammarby och Fryshuset. Inom ramen för detta samarbete hålls föreläsningar för högstadieskolor i Stockholms stad, varvid allsvenska spelare från de tre lagen medverkar.

Under senare tid har flera fotbollsklubbar erhållit tillstånd till allmän kameraövervakning i samband med matcher. Ett av syftena med kameraövervakningen är att möjliggöra avstängning av personer med stöd av tillträdesförbudslagen. Genom kameraövervakningen skapas bättre förutsättningar för idrottsorganisationerna att identifiera de personer som begår brott inne på idrottsanläggningarna vid olika idrottsarrangemang. I Brottsförebyggande rådets rapport 2008:20 föreslås att det skapas en minimistandard gällande kamerautrustning och att kameraoperatörer ges särskild utbildning. Det finns anledning att tro att den ökande användningen av kameraövervakning kan bidra till en ökad användning av tillträdesförbudslagstiftningen.

## 5.2 Effektivare användning av tillträdesförbud och stärkt säkerhet vid idrottsarrangemang

### 5.2.1 Behov av en effektivare användning av tillträdesförbud

Av det anförda framgår att mycket arbete redan görs för att motverka den idrottsrelaterade brottsligheten och andra ordningsstörningar vid idrottsarrangemang. Det råder enighet om att systemet med tillträdesförbud har förutsättningar att bli ett viktigt redskap i arbetet mot den idrottsrelaterade brottsligheten. Erfarenheter från tillämpningen av tillträdesförbudslagen visar dock att det finns behov av ytterligare förbättringar.

Den idrottsrelaterade brottslighet som begås utanför idrottsarenorna utgör fortfarande ett problem för idrottsorganisationerna, eftersom deras möjlighet att få kännedom om vilka personer som ligger bakom denna brottslighet är liten. Samtidigt är det angeläget att komma åt också denna del av den idrottsrelaterade brottsligheten som kan läggas till grund för tillträdesförbud, eftersom den dels utgör merparten av den aktuella brottsligheten, dels i stor utsträckning involverar de personer som även begår brott inne på idrottsanläggningarna. En ordning där man med hjälp av tillträdesförbudslagstiftningen snabbt och effektivt kan reagera på idrottsrelaterad brottslighet som sker utanför idrottsanläggningarna skulle med stor sannolikhet ha en dämpande effekt också på den idrottsrelaterade brottsligheten inne på idrottsanläggningarna. En viktig förutsättning är dock att möjligheterna att inleda ärenden om tillträdesförbud är goda. Det fordrar i sin tur att den som initierar frågor om tillträdesförbud har kun-



skap om vem som begår sådan brottslighet och i övrigt har tillräcklig information om sakförhållanden som kan åberopas till grund för en ansökan. Det krävs också att handläggningen av ärenden om tillträdesförbud sker effektivt och med tillräcklig skyndsamhet.

Enligt de uppgifter från Riksåklagarens kansli som presenteras i promemorian har det till och med år 2007 förekommit 15 ärenden om tillträdesförbud hos landets åklagare. I ärendena har det begärts att sammanlagt 21 personer ska åläggas tillträdesförbud. Slutsatsen måste bli att ansökningar om tillträdesförbud är sällan förekommande. Om tillträdesförbud inte kommer till användning i de fall där det finns förutsättningar för det, finns det en uppenbar risk för att de brottsförebyggande effekter som förbudet syftar till, uteblir.

Regeringen gör därför bedömningen, med instämmande i det som anförs i promemorian, att det finns ett behov av att dels öka möjligheterna att initiera ärenden om tillträdesförbud, dels skapa förutsättningar för en effektivare hantering av dessa ärenden.

## 5.2.2 Behov av stärkt säkerhet vid idrottsarrangemang

### *Ordningsstörningar orsakade av pyrotekniska varor*

Ett sedan flera år tillbaka återkommande inslag vid olika idrottsarrangemang är att delar av publiken omedelbart före, under eller efter match använder pyrotekniska varor – t.ex. rökfacklor, smällare, raketer eller s.k. bengaliska eldar – inne på arenan. Som närmare redovisas i promemorian har Svenska Fotbollförbundets tävlingsutskott respektive dess disciplinnämnd under senare år behandlat en stor mängd ärenden som har rört användning av pyrotekniska varor i samband med idrottsarrangemang.

Användningen av pyrotekniska varor utgör ett växande problem för såväl arrangörer som berörda myndigheter, och kan innebära beaktansvärda risker för allvarliga skador på person och egendom. Förutom risken för direkta personskador till följd av den sprängverkan och värme som de pyrotekniska pjäserna utvecklar finns det en överhängande fara för att den rökutveckling som pjäserna ger upphov till allvarligt kan äventyra en utrymning av arenan, om en sådan skulle bli nödvändig. Användningen riskerar också att skapa panik på läktaren där de används, vilket i sig kan utgöra en stor fara för besökarna. I Brottsförebyggande rådets rapport Strategier mot fotbollsrelaterade ordningsstörningar, redovisas en händelse från Nederländerna där pyroteknik använts samtidigt som stora mängder toalettpapper kastats ner från läktarna. Toalettpappret antändes, vilket gav upphov till en kraftig brand på läktaren. En användning av pyrotekniska varor på en idrottsanläggning kan också orsaka hörselskador och även i övrigt utgöra ett störande moment för andra besökare av det aktuella idrottsarrangemanget.

I promemorian konstateras att det i praktiken saknas möjligheter att ingripa mot personer som innehar pyrotekniska varor på en idrottsanläggning. Enbart innehav av pyrotekniska varor, också på en idrottsanläggning, är som regel tillåtet.

Säkerheten och skyddet för person och egendom vid idrottsarrangemang är skyddsvärda intressen. Det finns en uppenbar risk för att de

pyrotekniska varor som medförs till idrottsarrangemang också kommer till användning där, en användning som ofta kan utgöra brott. Regeringen anser, i likhet med promemorian, att det finns skäl att förstärka säkerheten och skyddet mot ordningsstörningar orsakade av pyrotekniska varor.

*Ordningsstörningar orsakade av att spelplanen beträds av åskådare och av att föremål kastas in på spelplanen*

I promemorian konstateras att det är ett återkommande problem att supportertratar beträdder spelplanen i samband med idrottsarrangemang och att de kastar in föremål som flaskor, mynt, cigarettändare etc., på planen och angränsande områden under pågående match. Dessa ordningsstörningar har med tiden blivit ett allt större problem.

Föremål som kastas in på spelplanen äventyrar säkerheten för framför allt spelare, funktionärer och andra personer som uppehåller sig på eller omkring spelplanen. Flera fall av personskador har under senare år inträffat till följd av kastade föremål.

Åskådare som under pågående match springer in på spelplanen eller angränsande områden utgör en säkerhetsrisk för dem som befinner sig där. Det kan utlösa motsvarande beteende hos andra åskådare, vilket i sin tur kan få till följd att det uppstår konfrontationer mellan t.ex. olika supportergrupper, eller skapa panik hos övriga åskådare. Det får anses vara oklart i vilken utsträckning ett obehörigt beträdande av spelplanen utgör brott. Beträffande den frågan har det meddelats motstridiga avgöranden i domstolarna, se avsnitt 4.5. Detta är naturligtvis otillfredsställande och är ägnat att öka osäkerheten kring möjligheterna att ingripa, vilket i sin tur gör det svårare att motverka dessa beteenden. I förlängningen innebär detta att säkerheten för åskådare, spelare och funktionärer försämras.

Det sagda gäller även inkastande av föremål på spelplanen. Beroende på vad som kastas in och de närmare omständigheterna i det enskilda fallet kan ett sådant handlande medföra livsfara för den som träffas av det inkastade föremålet.

Ordning och säkerhet vid idrottsarrangemang på idrottsanläggningar är ett samhällligt skyddsintresse. Mot bakgrund av vad som anförts ovan står det klart att obehöriga beträdanden av spelplanen och inkastande av föremål på spelplanen hotar detta intresse och att det sker i en omfattning som inte är acceptabel. Regeringen delar därför promemorians bedömning av att det finns behov av att förstärka säkerheten och skyddet mot ordningsstörningar som orsakas på detta sätt.

### 5.3 Andra åtgärder mot idrottsrelaterad brottslighet

#### 5.3.1 Utvidgade möjligheter att avlägsna deltagare i en ordningsstörande folksamling

Idrottsrelaterad brottslighet begås ofta i folksamlingar. Det kan handla om slagsmål mellan personer som tillhör olika supportergrupper eller våldsamma upplopp i samband med att ett idrottsarrangemang anordnas på en idrottsanläggning.

En viktig åtgärd för att kunna avstyra oroligheter och återställa ordningen är polisens möjlighet enligt 13 c § första stycket polislagen (1984:387) att avvisa eller avlägsna personer i en folksamling, som inte är en allmän sammankomst eller offentlig tillställning enligt ordningslagen (1993:1617), som genom sitt uppträdande stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna.

Justitiedepartementet har gett en utredare i uppdrag att utarbeta en promemoria med överväganden av hur polisens behov av att kunna transportera bort deltagare i en ordningsstörande folksamling från den plats där de befinner sig kan tillgodoses på ett bättre sätt än i dag.

Uppdraget redovisades i juni 2008 genom promemorian Utvidgade möjligheter att avlägsna deltagare i en ordningsstörande folksamling m.m., Ds 2008:54. I promemorian föreslås bl.a. att polisen i vissa fall ska ges möjlighet att avlägsna deltagare i ordningsstörande folksamlingar en längre sträcka än vad dagens regelverk möjliggör. För att ett sådant avlägsnande ska få tillgripas krävs att en åtgärd enligt bestämmelsen i 13 c § första stycket polislagen är otillräcklig för att det med åtgärden avsedda syftet ska uppnås. Förslaget, som har remissbehandlats, bereds inom Regeringskansliet.

### 5.3.2 Översyn av lagen om allmän kameraövervakning

Under senare tid har en del idrottsorganisationer fått tillstånd av länsstyrelsen att använda kameraövervakning vid idrottsarrangemang. Ett av syftena med sådan övervakning är att upptäcka brottslighet och ordningsstörningar som inträffar vid dessa arrangemang.

Lagen (1998:150) om allmän kameraövervakning innehåller begränsningar i fråga om bevarande och spridning av material som har upptagits vid kameraövervakning, se 13 och 14 §§ i lagen om allmän kameraövervakning. Enligt 13 § i lagen får inte fler personer än som behövs för att övervakningen ska kunna bedrivas ha tillgång till behandlade eller bevarade bilder eller upptaget ljud. Enligt 14 § i lagen får som huvudregel bild- eller ljudmaterial från allmän kameraövervakning bevaras högst en månad. Undantag görs dock bl.a. för material som har betydelse vid utredning om brottslig verksamhet och antingen tagits upp av polismyndighet eller inom en månad från upptagningen har lämnats över till polismyndighet eller åklagare av någon som gjort upptagningen.

För idrottsorganisationernas del uppkommer i detta sammanhang frågan huruvida nyss nämnda undantag innebär att övervakningsmaterial får sparas längre tid än en månad, om det behövs för prövning enligt tillträdesförbudslagen. En annan fråga är huruvida den personkrets som ges tillgång till bevarat material bör utvidgas i syfte att förhindra idrottsrelaterad brottslighet och ordningsstörningar i samband med idrottsarrangemang. En idrottsorganisation kan t.ex. vilja dela med sig av övervakningsmaterialet till andra idrottsorganisationer för att med förenade krafter utröna vilka personer som ligger bakom idrottsrelaterad brottslighet och ordningsstörande verksamhet.

Regeringen har år 2008 tillkallat en särskild utredare som ska göra en översyn av lagen om allmän kameraövervakning, se Dir. 2008:22. Utredaren ska bl.a. överväga om det finns behov av och förutsättningar för att

sprida övervakningsmaterial till en vidare personkrets än enligt nuvarande reglering för att öka möjligheterna att på ett effektivt sätt förebygga brott. Uppdraget ska redovisas senast den 1 oktober 2009.

### 5.3.3 Brottsförebyggande rådet

Brottsförebyggande rådet, Brå, har den 15 september 2008 på regeringens uppdrag presenterat en kunskapssammanställning i syfte att minska ordningsstörningarna i samband med idrott; Strategier mot fotbollsrelaterade ordningsstörningar, rapport 2008:20. I rapporten presenteras även förslag till insatser som syftar till att förbättra samordningen mellan de olika aktörerna. Uppdraget har utförts i samverkan med Rikspolisstyrelsen och andra aktörer.

I sin rapport föreslår Brå följande kort- och långsiktiga åtgärder:

#### Kortsiktiga åtgärder

1. Skapa arrangemang utanför och inne på arenan i syfte att minska den aggressiva stämningen och att få åskådare att komma tidigare till arenan. På detta sätt undviks långa köer vilket skapar utrymme för en noggrannare visitering.
2. Inför en senaste ankomsttid till arenan i syfte att skapa utrymme för en noggrannare visitering.
3. Var tydlig med att inte acceptera påtaglig onykterhet vid insläppet.
4. Förlägg alla högriskmatcher vid lunchtid på helger.
5. Utöka samarbetet med lokaltrafiken för att snabbt få bort åskådare från området runt arenan så att polisen kan koncentrera sig på de ordningsstörande supportrarna.
6. Se över den tekniska utrustningen gällande kameraövervakning på arenorna i syfte att säkerställa identifiering.

#### Långsiktiga åtgärder

1. Skapa en nationell åtgärdsplan som innehåller samverkansformer och där det framgår vem som ska göra vad.
2. Regeringen bör utse en huvudman som utreder och skapar den nationella åtgärdsplanen mot fotbollsrelaterade ordningsstörningar och som verkar för att planen genomförs
3. Gör en översyn av befintliga arenor i syfte att öka säkerheten och komforten.
4. Skapa en nationell specialutbildning för ordningsvakter som arbetar i samband med fotbollsmatcher.
5. Öka polisens kunskap om hantering av folkmassor; ”friendly but firm” och ”low policing”.
6. Polisen bör använda sig av riktade insatser mot vissa utvalda firmamedlemmar som en arbetsmetod i syfte att lagföra och slå ut firmagrupperingar.

Regeringen avser att fortsätta dialogen med idrottsrörelsen, polisen och övriga berörda aktörer i syfte att ytterligare effektivisera och samordna insatserna mot ordningsstörningar vid idrottsarrangemang.

Prop. 2008/09:78

## 6 Regeringens förslag till åtgärder

### 6.1 Polismyndighet ges rätt att initiera en fråga om tillträdesförbud

**Regeringens förslag:** Polismyndighet ges rätt att till åklagare anmäla behov av tillträdesförbud. Polismyndigheten är inte part i det ärende som anmälan gett upphov till.

Specialidrottsförbundet för den aktuella idrottsverksamheten inom Sveriges Riksidrottsförbund är part i ett ärende om tillträdesförbud som har tagits upp på anmälan av en polismyndighet.

Tillträdesförbud får meddelas endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den enskilde.

Tingsrätten ska pröva åklagarens beslut i fråga om tillträdesförbud på begäran av den som beslutet angår, om beslutet gått honom eller henne emot.

**Promemorians förslag** överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. I promemorian föreslås även en skyldighet för åklagaren att föra berört specialidrottsförbunds talan i domstol i de fall då ett tillträdesförbud har meddelats efter anmälan av polismyndighet och den enskilde därefter begärt tingsrättens prövning. Promemorian behandlar inte frågan om vem som bör få begära rättens prövning av åklagarens beslut i en fråga om tillträdesförbud. Inte heller behandlas behovet av att låta proportionalitetsprincipen komma till uttryck i lagtexten.

**Remissinstanserna:** De flesta remissinstanserna har tillstyrkt förslaget eller lämnat det utan erinran. *Domstolsverket* har anmärkt att förslaget saknar en analys av hur den utökade möjligheten att meddela tillträdesförbud kommer att påverka den personliga integriteten. *Sveriges advokatsamfund* har avstyrkt förslaget att åklagaren ska vara skyldig att föra berört specialidrottsförbunds talan i domstol och har anfört att den dubbla rollen för åklagaren att vara såväl beslutsfattare som ombud för en part inte är lämplig. Supporterklubben *Änglarna* anser att förslaget är i grunden positivt men att idrottsföreningarna bör ges möjlighet att påverka lagens tillämpning. Supporterklubbarna *Järnkaminerna*, *AIK-Alliansen* och *Bajengruppen* anser att endast arrangören av idrottsarrangemanget ska ha rätt att förbjuda vissa personer tillträde.

### Skälen för regeringens förslag

Den huvudsakliga anledningen till att tillträdesförbudslagen inte används i någon större utsträckning är att idrottsorganisationerna och specialidrottsförbunden, dvs. de sammanslutningar som har rätt att väcka en fråga

om tillträdesförbud hos åklagaren, inte får kännedom om vem som begår idrottsrelaterad brottslighet på och utanför idrottsanläggningarna. De får inte heller kännedom om de närmare omständigheterna kring brotten eller andra relevanta omständigheter. Därmed saknar de ofta förutsättningar att göra en ansökan om tillträdesförbud.

En effektiv tillämpning av tillträdesförbudslagen förutsätter att de som har rätt att ansöka om tillträdesförbud också har kunskap om vem som bör förbjudas att besöka ett idrottsarrangemang och vad som kan anföras till grund för en sådan ansökan. Det står klart att dagens reglering inte i tillräcklig utsträckning möjliggör en så effektiv tillämpning av tillträdesförbudslagen som var avsikten vid dess tillkomst. För att komma till rätta med detta problem står, som också konstateras i promemorian, i princip två möjliga lösningar till buds. Antingen ändras sekretessbestämmelserna så att information kan lämnas från polisen till idrottsorganisationerna eller så ges polisen rätt att själv initiera ett ärende om tillträdesförbud. I det följande redogör regeringen för sina överväganden i denna fråga.

### *Polismyndighet ges rätt att anmäla behov av tillträdesförbud*

Frågan om en rätt för det allmänna att ta initiativ till tillträdesförbud behandlades i samband med tillkomsten av tillträdesförbudslagen. Regeringen uttalade att det kan finnas situationer då idrottsanknuten brottslighet inte kommer till idrottsorganisationernas kännedom på grund av förundersökningssekretess enligt 5 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100). Emellertid gjorde regeringen bedömningen att det saknades tillräckliga skäl för att föreslå ändringar i regleringen om förundersökningssekretess för att ge idrottsorganisationerna information om idrottsrelaterad brottslighet som inträffat utanför idrottsarenorna. En sådan lösning skulle, anförde regeringen, innebära ett principgenombrott som allmänt sett kräver starka skäl, se prop. 2004/05:77 s. 42 f.

Regeringen gör alltså bedömningen att en förändring av sekretessbestämmelserna skulle utgöra ett principgenombrott och att tillräckliga skäl för detta inte föreligger.

I förarbetena till tillträdesförbudslagen framhöll regeringen att det inte föreföll vara någon lämplig lösning att införa en ordning innebärande att en idrottsorganisation blir part i ett ärende om tillträdesförbud som initieras av polismyndigheten utan att få ta del av de uppgifter som polismyndigheten tillför ärendet, se a. prop. s. 42 f. Ett till synes förhållandevis tungt vägande skäl för regeringen att i samband med tillträdesförbudslagens tillkomst avstå från att skapa en sådan ordning, var slutsatsen att de situationer då polisen har kunskap om idrottsrelaterad brottslighet som idrottsorganisationerna inte redan känner till, kunde förmodas utgöra undantagsfall. Det framhölls vidare att uppgifterna om sådan brottslighet som regel blev offentliga i samband med att åtal för nämnda brottslighet väcktes vid domstol, se a. prop. s. 42 f och s. 54. Regeringen uttalade också att de skäl som har motiverat en initiativrätt för det allmänna i besöksförbudslagen, nämligen att en skyddsbehövande person inte själv vågar ansöka om ett sådant förbud, saknas när det gäller frågor om tillträdesförbud. Regeringen framhöll att idrottsorganisationer är juridiska

personer och att de därmed intar närmast en starkare ställning än dem som förbuden avses gälla, se a. prop. s. 42.

Regeringen har redan tidigare konstaterat att huvuddelen av det idrottsrelaterade våldet i dag sker utanför arenorna, dvs. på platser som idrottsorganisationerna inte har möjlighet att ha under uppsikt. Det underlag som regeringen i dag har för sin bedömning skiljer sig från det underlag som fanns tillgängligt i samband med tillkomsten av tillträdesförbudslagen. Situationen då polisen har kunskap om idrottsrelaterad brottslighet som idrottsorganisationerna inte känner till utgör numera merparten av den idrottsrelaterade brottsligheten.

Det förekommer också hotelser mot företrädare för idrottsorganisationerna, vilket i vissa fall medfört att organisationen avstått från att ansöka om tillträdesförbud. Även detta förhållande utgör ett skäl att ge polisen initiativrätt.

Majoriteten av remissinstanserna har inte haft något att invända mot förslaget att initiativrätten i tillträdesförbudslagen utökas på det föreslagna sättet. Endast supporterklubbarna *Järnkaminerna*, *AIK-Alliansen* och *Bajengruppen* har motsatt sig förslaget.

Regeringen föreslår att polismyndighet ges rätt att genom anmälan till åklagaren väcka en fråga om tillträdesförbud. Enligt regeringens förslag ska polismyndighet inte vara part i de ärenden som anmälan gett upphov till. *Lagrådet* har förordat att detta förhållande ska komma till uttryck i lagtexten. Regeringen instämmer i Lagrådets bedömning.

Som kommer att framgå i avsnitt 6.2 föreslår regeringen att polismyndighetens anmälan om behov av tillträdesförbud inte ska omfattas av samma krav på skriftlighet som en av en idrottsorganisation gjord ansökan om tillträdesförbud.

#### *Vem bör vara part i ärenden som initieras av polismyndighet?*

En reglering som innebär att berört specialidrottsförbund, vid sidan av den enskilde, är part i ett av polismyndighet initierat ärende framstår enligt regeringens mening som ändamålsenlig, inte minst i de fall då frågan om tillträdesförbud avser flera idrottsarrangemang som anordnas av olika idrottsorganisationer. Även i de fall då frågan om tillträdesförbud avser endast ett idrottsarrangemang, eller flera idrottsarrangemang anordnade av en och samma idrottsorganisation, är det lämpligt att berört specialidrottsförbund inom Sveriges Riksidrottsförbund blir part i ärendet. För en sådan lösning talar främst den omständigheten att specialidrottsförbunden har bättre möjligheter än de enskilda idrottsorganisationerna att bygga upp en organisation och utveckla enhetliga rutiner för hantering av frågor om tillträdesförbud. Såväl de specialidrottsförbund som har yttrat sig över promemorian, inklusive *Sveriges Riksidrottsförbund*, som *Rikspolisstyrelsen* har godtagit förslaget att låta berört specialidrottsförbund vara part i ärenden om tillträdesförbud som har initierats av polisen. Övriga remissinstanser har tillstyrkt förslaget eller lämnat det utan erinran. Regeringen instämmer således i promemorians bedömning och förslag att specialidrottsförbundet för aktuell idrottsverksamhet bör få ställning som part i de ärenden om tillträdesförbud som initieras ge-

nom en anmälan av polismyndighet. Detta bör komma till uttryck i lagtexten.

I lagrådsremissen uttalades att även en enskild idrottsorganisation i vissa fall får anses ha sådant intresse i saken att den enligt grundläggande förvaltningsrättsliga principer bör kunna få partsställning i ärendet. *Lagrådet* har ifrågasatt detta och har förordat en uttrycklig bestämmelse som innebär att den idrottsorganisation som anordnar idrottsarrangemang som förbudet avses skydda också ska vara part i ett sådant ärende. Regeringen vill med anledning härav anföra följande.

Att en idrottsorganisation som berörs av ett tillträdesförbud kan ha ett berättigat intresse i saken är enligt regeringens mening helt klart. Organisationen har ett intresse av att ordning upprätthålls vid arrangemangen. Detta intresse har också erkänts genom den bestämmelse som ger organisationerna möjlighet att ansöka om tillträdesförbud. Men organisationerna kan även ha ett motsatt intresse, dvs. att personer inte utan starka skäl ska hållas utanför deras arrangemang.

Regeringen vill vidare framhålla att ett beslut om tillträdesförbud även riktar sig till de enskilda idrottsorganisationerna, eftersom avsikten är att dessa ska vägra en person med tillträdesförbud att komma in på ett sådant arrangemang som omfattas av förbudet. För att vara effektivt måste därför ett beslut om tillträdesförbud på ett eller annat sätt komma till de berörda klubbarnas kännedom, oavsett om dessa har haft partsställning i ärendet eller inte.

Frågan om i vilka fall en idrottsorganisation bör ges partsställning är visserligen inte helt okomplicerad. De praktiska problemen ska dock inte överdrivas. De enskilda idrottsorganisationerna torde i praktiken sällan ha några synpunkter i frågan om tillträdesförbud. Att, såsom *Lagrådet* föreslår, genom en lagbestämmelse göra ett obestämt antal idrottsorganisationer till parter utöver specialidrottsförbundet skulle medföra att åklagarens kommunikationsskyldighet skulle bli alltför omfattande och tynga processen på ett oönskat sätt. Att gå den motsatta vägen och helt utesluta att enskilda idrottsorganisationer kan bli parter i dessa situationer, innebär att dessa aldrig ges möjlighet att i ett ärende om tillträdesförbud föra fram en uppfattning som avviker från specialidrottsförbundets.

Mot bakgrund av det anförda anser regeringen att frågan om även de enskilda idrottsorganisationerna bör vara parter i ärenden om tillträdesförbud som initierats genom polismyndighets anmälan, inte uttryckligen bör regleras i lag. Det får istället utifrån omständigheterna i det enskilda fallet, och med beaktande av vad regeringen anført ovan, avgöras om en enskild idrottsorganisation har ett så starkt intresse i saken att den bör tillerkännas partsställning.

Av vad som nu sagts följer att det i ett ärende om tillträdesförbud kan förekomma flera parter, nämligen den enskilde, berört specialidrottsförbundet och annan idrottsorganisation vars rätt berörs på ett särskilt sätt. Specialidrottsförbundet och, i förekommande fall, den enskilda idrottsorganisationen äger som parter utföra sin talan som om de själva hade ansökt om tillträdesförbudet och kan således argumentera såväl till fördel som till nackdel för den enskilde.

Åklagarens officialprövning i ärenden om tillträdesförbud innebär att han eller hon inte är bunden av specialidrottsförbundets eller den enskilda idrottsorganisationens yrkanden eller deras inställning.



I sammanhanget bör även frågan om rätt till partsställning vid domstolsprövning av beslut om tillträdesförbud belysas. Enligt 13 § tillträdesförbudslagen ska tingsrätten pröva åklagarens beslut om tillträdesförbud ”på begäran av en part, om beslutet gått parten emot”. Som tidigare nämnts kan den krets som enligt allmänna principer har rätt att överklaga ett beslut vara vidare än den krets som varit part i ärendet hos den myndighet som har fattat beslutet. Av betydelse för bedömningen av partsfrågan i domstol är också rätten till domstolsprövning enligt art. 6.1 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Denna rätt innebär att en enskild har rätt till domstolsprövning av beslut som innefattar en prövning av den enskildas civila rättigheter och skyldigheter. Den enskilde har i ett sådant fall rätt att få ett beslut domstolsprövat – och därmed bli part – alldeles oavsett vilka intressen som har erkänts i den tillämpliga författningen. Det kan inte uteslutas att ett beslut om tillträdesförbud kan anses innefatta en prövning även av en idrottsorganisations civila rättigheter.

Om ett beslut om tillträdesförbud angår en idrottsorganisation, bör denna ges talerätt oavsett om den formellt sett har intagit partsställning hos åklagarmyndigheten eller inte. Regeringen föreslår därför att bestämmelsen om talerätt i 13 § tillträdesförbudslagen ändras så att kretsen taleberättigade vidgas så att talerätt ges den som beslutet angår, om beslutet har gått honom eller henne emot (jfr 22 § förvaltningslagen).

#### *Parts rätt att ta del av uppgifter som har tillförts ärendet*

Det utredningsmaterial som tillförs ett ärende om tillträdesförbud genom polisens anmälan kan omfattas av sekretess enligt 5 kap. 1 § första stycket och 9 kap. 17 § första stycket sekretesslagen (1980:100), se avsnitt 4.2 ovan.

Den enskilde ska normalt få tillgång till de uppgifter som kan läggas till grund för ett beslut om tillträdesförbud mot honom eller henne. Som regeringen har framhållit ovan får ett ärende om tillträdesförbud som har initierats av polismyndighet delvis anses röra även idrottsorganisationernas intressesfär. Det finns därför ett berättigat intresse för dessa organisationer att kunna agera i sådana ärenden om tillträdesförbud.

Promemorians förslag innebär att parterna i ärendet ska få tillgång till uppgifterna utan hinder av sekretess. En part måste som huvudregel få ta del av de uppgifter som kan komma att läggas till grund för ett beslut i ett ärende om tillträdesförbud. Det gäller även uppgifter som omfattas av sekretess. Regeringen instämmer således i promemorians förslag. Innan frågan om tillträdesförbud avgörs, ska enligt 9 § första stycket tillträdesförbudslagen den som är part underrättas om en uppgift som har tillförts ärendet genom någon annan än parten och få tillfälle att yttra sig över den. Redan genom den regleringen säkerställs att parterna får del av uppgifterna i ärendet utan hinder av sekretess, jfr också 14 kap. 5 § sekretesslagen. Något förslag om särskild reglering av dessa frågor är därför inte nödvändig med anledning av förslaget om initiativrätt för polisen. I detta sammanhang bör nämnas bestämmelsen i 14 kap. 9 § sekretesslagen enligt vilken en enskild kan få del av sekretesskyddade uppgifter

med s.k. sekretessförbehåll, dvs. ett förbehåll som inskränker den enskildes rätt att lämna uppgiften vidare eller att utnyttja den. Att i strid med sådant förbehåll röja sekretessbelagd uppgift kan vara straffbart som brott mot tystnadsplikt enligt 20 kap. 3 § brottsbalken.

*Domstolsverket* har anmärkt att det i promemorian saknas en analys av hur den utökade initiativrätten kommer att påverka den personliga integriteten. Regeringen gör i denna fråga följande överväganden. Polisens initiativrätt innebär inte någon utvidgning av möjligheterna att meddela tillträdesförbud, eftersom förutsättningarna för ett tillträdesförbud alltså är desamma. Antalet ärenden om tillträdesförbud bedöms dock bli fler och rätten till partsinsyn kan medföra att vissa uppgifter om enskilda personliga förhållanden kan bli kända för bl.a. idrottsorganisationer på ett sätt som inte är fallet idag. Detta får dock ses i ljuset av det samhällsintresse som finns av att förhindra att brott begås i samband med idrottsarrangemang. Vid en avvägning finner regeringen att skälen för förslagen klart uppväger de effekter de kan ha för den personliga integriteten.

### *Åklagaren bör inte föra idrottsorganisationens talan i domstol*

Frågan om en skyldighet för åklagaren att föra en idrottsorganisationens talan i rätten i de fall då denna är part behandlades i samband med tillkomsten av tillträdesförbudslagen. Regeringen uttalade då att de skäl som åberopats för en sådan skyldighet i besöksförbudslagen, nämligen att den som besöksförbudet avses skydda ofta är en svagare part, inte gör sig gällande i fråga om idrottsorganisationer. Det uttalades vidare att även om praktiska skäl kunde tala för att åklagaren ska föra organisationernas talan, t.ex. när förbudsfrågan prövas i samband med åtal, fanns det mot bakgrund av vad som tidigare nämnts inte tillräckliga skäl för att ålägga åklagaren en sådan skyldighet, se prop. 2004/05:77 s. 49.

Som har framgått ovan får berört specialidrottsförbund ta del av en uppgift som polismyndigheten har tillfört ett ärende om tillträdesförbud i samband med en anmälan till åklagaren. Det innebär att specialidrottsförbundet får ta del av det utredningsmaterial som ligger till grund för åklagarens beslut i ärendet, även om det är åklagaren som har hållit i utredningen inför beslutet om tillträdesförbud. Mot denna bakgrund är det enligt regeringens mening inte motiverat att av utredningsskäl ålägga åklagaren en skyldighet att föra specialidrottsförbundets talan vid rätten.

*Sveriges advokatsamfund* har gjort en principiell invändning mot att åklagaren med promemorians förslag blir både beslutsfattare och ombud för berört specialidrottsförbund i ett ärende om tillträdesförbud. Regeringen delar Sveriges advokatsamfunds uppfattning. Som har uttalats i samband med tillkomsten av tillträdesförbudslagen kan berört specialidrottsförbund inom Sveriges Riksidrottsförbund inte anses inta en sådan utsatt ställning att det föreligger skäl att skapa en ordning motsvarande den i besöksförbudslagen där åklagaren är skyldig att föra den skyddsbehövandes talan i domstol. Inte heller i övrigt anser regeringen att det finns tillräckliga skäl för att ålägga åklagaren en skyldighet att föra ett specialidrottsförbunds talan i rätten i de situationer då ett ärende om tillträdesförbud har initierats av polisen.

*Lagrådet* har påpekat att den omständigheten att åklagaren inte är part vid tingsrättens prövning av åklagarens beslut om tillträdesförbud, innebär att domstolen inom ramen för sin prövning kommer att få tillgodose det allmänna intresset, vilket knappast är i överensstämmelse med den objektiva prövning som ankommer på en domstol. *Lagrådet* har i denna del dock inte lämnat något författningsförslag eller i övrigt uttalat att åklagarens roll i förfarandet bör förändras.

De situationer som främst kan antas beröras av *Lagrådets* synpunkt torde vara dels fallet då åklagaren meddelat ett tillträdesförbud i ett ärende som har tagits upp på anmälan av en polismyndighet, trots att berört specialidrottsförbund har motsatt sig ett sådant förbud, dels fallet då det berörda specialidrottsförbundet förhåller sig passivt vid tingsrättens handläggning av frågan om förbud. Även om sådana situationer visserligen kan förekomma, torde de vara mycket ovanliga. Som regel kommer berört specialidrottsförbund – och i förekommande fall en enskild idrottsorganisation – att ha intressen i saken som sammanfaller med det allmänna. Det är vidare en utgångspunkt för regeringen att specialidrottsförbunden inom Sveriges Riksidrottsförbund har ett intresse av att agera i de ärenden som de är parter i, också i de ärenden som har initierats av en polismyndighet. Problemet med avsaknaden av en representant för det allmänna i domstolsförfarandet bör därför inte överdrivas. Att åklagaren, om det inte är obehövt, ska yttra sig till domstolen i samband med en parts begäran om domstolsprövning är också av betydelse vid bedömningen av om en objektiv prövning kan uppnås. Genom yttrandet till domstolen ges åklagaren bl.a. möjlighet att ge sina synpunkter på de argument som anförs mot det aktuella beslutet. Regeringen gör bedömningen att regleringen i detta avseende inte behöver förändras.

### *Sekretessfrågor*

I de flesta situationer då fråga om behovet av tillträdesförbud uppkommer föreligger det samtidigt en misstanke om att något brott har begåtts. Det finns således ofta anledning för polisen att samtidigt inleda en förundersökning. De uppgifter som framkommer hos polisen under förundersökningen omfattas som regel av s.k. förundersökningssekretess enligt 5 kap. 1 § första stycket 1 sekretesslagen. Förundersökningssekretessen följer med uppgifterna, om de lämnas vidare från polisen till åklagaren inom ramen för en förundersökning. Den omständigheten att åklagaren samtidigt hanterar en fråga om tillträdesförbud som grundar sig på den brottslighet som förundersökningen avser, påverkar inte förundersökningssekretessen. De uppgifter som omfattas av förundersökningssekretess blir med andra ord inte offentliga vid åklagarens handläggning av ett ärende om tillträdesförbud.

Förutom uppgifter som rör den brottsutredande verksamheten kan det vid en förundersökning förekomma uppgifter om den brottsmisstänktes personliga och ekonomiska förhållanden. Sådana uppgifter kan omfattas av sekretess enligt 9 kap. 17 § första stycket 1 sekretesslagen. Motsvarande sekretess gäller hos åklagaren. I likhet med vad som sagts beträffande uppgifter som omfattas av förundersökningssekretess blir uppgifter som skyddas av sekretess enligt 9 kap. 17 § första stycket 1 sekretessla-

gen inte heller offentliga hos åklagaren i ett ärende om tillträdesförbud, om det samtidigt pågår en förundersökning.

Det kan förekomma situationer då en polismyndighet initierar en fråga om tillträdesförbud hos åklagaren utan att det samtidigt pågår eller inleds en förundersökning. Ett tillträdesförbud har ett klart och uttalat brottsförebyggande syfte, se 2 § första stycket tillträdesförbudslagen. Sekretess för de uppgifter som finns hos polisen inför ett initiativ om tillträdesförbud torde omfattas av sekretess enligt 5 kap. 1 § första stycket 4 respektive 9 kap. 17 § första stycket 4 sekretesslagen. Motsvarande sekretess gäller hos åklagaren inom ramen för ett ärende om tillträdesförbud.

Det är regeringens bedömning att det inte finns något behov av särskilda bestämmelser i sekretesslagen med anledning av förslaget om initiativrätt för polismyndighet i frågor om tillträdesförbud.

### *Proportionalitetsprincipen skrivs in i lagtexten*

I lagrådsremissen uttalades i författningskommentaren till den föreslagna bestämmelsen om möjlighet för åklagaren att meddela interimistiskt beslut om tillträdesförbud, se avsnitt 6.2 nedan, att vid bedömningen av om ett interimistiskt beslut ska meddelas en avvägning måste göras om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som den innebär för den enskilde. Det sagda ger uttryck för den s.k. proportionalitetsprincipen. *Lagrådet* har konstaterat att ett tillträdesförbud innebär en viss inskränkning i den berörda personens rätt att fritt röra sig enligt artikel 2 i protokoll nr 4 till Europakonventionen. *Lagrådet* uttalar vidare att bestämmelsen i 2 § tredje stycket tillträdesförbudslagen om att om syftet med ett tillträdesförbud kan tillgodoses med en mindre ingripande åtgärd så får ett förbud inte meddelas, inte kan ersätta en bestämmelse som ger uttryck för proportionalitetsprincipen. Enligt *Lagrådets* mening skulle det därför vara en fördel om nämnda princip inte endast kommer till uttryck i författningskommentaren utan också i lagtext.

Proportionalitetsprincipen är en grundläggande princip och gäller, när fråga är om åtgärder mot enskild av det slag som nu är aktuellt, även om den inte kommit till uttryck i den aktuella författningen. Åklagaren har således redan idag att göra en bedömning om skälen för tillträdesförbud uppväger det intrång eller men i övrigt som förbudet skulle innebära för den enskilde. Regeringen instämmer dock i *Lagrådets* synpunkt att det vore en fördel om principen kommer till klart uttryck i författningstexten. Regeringen förslår därför ett sådant tillägg.

**Regeringens förslag:** Om det slutliga avgörandet av frågan om tillträdesförbud av särskilda skäl inte kan avvaktas, får åklagaren besluta att tillträdesförbud ska gälla tills vidare i avvaktan på att frågan avgörs slutligt. Innan ett sådant förbud meddelas, ska den som förbudet avses gälla få tillfälle att yttra sig. Tillträdesförbudet får dock meddelas utan att så har skett, om beslutet inte kan skjutas upp.

Ett interimistiskt beslut om tillträdesförbud får gälla högst fyra veckor.

En överträdelse av ett interimistiskt tillträdesförbud medför straffansvar enligt 22 § lagen om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang.

Stör någon ordningen eller äventyrar säkerheten i samband med ett idrottsarrangemang och kan det antas att ett interimistiskt tillträdesförbud kommer att meddelas mot den personen, är han eller hon på tillsägelse av polisman skyldig att följa med till ett förhör som hålls omedelbart därefter, om förhör inte kan hållas på platsen eller det annars är av vikt för utredningen att den som förbudet avses gälla följer med till förhöret. Om personen vägrar utan giltig orsak, får polismanen ta med honom eller henne till förhöret. Den som förhörs är inte skyldig att stanna kvar för förhör längre än sex timmar.

Ett beslut om interimistiska tillträdesförbud ska inte registreras i belastningsregistret.

Möjligheten enligt 9 § lagen om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang, att slutligt avgöra ett ärende om tillträdesförbud utan föregående kommunikation i de fall avgörandet inte kan skjutas upp, slopas.

Begärs rättens prövning av ett interimistiskt beslut om tillträdesförbud ska åklagaren utan dröjsmål överlämna ärendet till tingsrätten.

**Promemorians förslag:** I promemorian föreslås att en ansökan eller anmälan om tillträdesförbud som innefattar ett interimistiskt yrkande ska få göras muntligen. Promemorians förslag saknar en yttersta tidsgräns för hur länge ett interimistiskt tillträdesförbud får gälla och en tidsgräns för hur länge någon som avses få tillträdesförbud är skyldig att kvarstanna för förhör. Vidare saknas i promemorians förslag en bestämmelse som ålägger åklagaren att, i fall då åklagaren har beslutat om interimistiskt tillträdesförbud, utan dröjsmål överlämna ärendet till tingsrätten, om den som beslutet angår begär domstolens prövning av beslutet. Med promemorians förslag kommer registreringskyldigheten enligt lagen (1998:620) om belastningsregister även att omfatta uppgift om interimistiskt beslut om tillträdesförbud. I övrigt överensstämmer promemorians förslag i princip med regeringens.

**Remissinstanserna:** De flesta remissinstanserna har tillstyrkt förslaget eller lämnat det utan erinran. *Åklagarmyndigheten* har anfört att det bör införas en bestämmelse om när åklagaren senast ska ha omprövat sitt interimistiska beslut. *Rikspolisstyrelsen* har anfört att den inte delar promemorians uppfattning att beslut om tillträdesförbud är av sådan ingripande karaktär och kräver sådan kvalificerad bedömning att ett beslut enbart bör ankomma på en åklagare. I syfte att effektivisera systemet

med tillträdesförbud har Rikspolisstyrelsen därför föreslagit att även polismyndighet och, i brådskande fall, polisman ska ges möjlighet att fatta interimistiska beslut om tillträdesförbud. *Lunds universitet* har anfört att promemorians förslag i fråga om möjligheten för åklagaren att meddela interimistiska beslut till vissa delar innebär en försvagning av rättssäkerheten. Det rör sig om dels förslaget att en ansökan eller anmälan om tillträdesförbud ska kunna göras muntligen, om den innehåller ett interimistiskt yrkande, dels förslaget att den som avses med en ansökan eller anmälan om tillträdesförbud inte behöver höras innan ett interimistiskt beslut meddelas. *Sveriges advokatsamfund* har anfört att promemorians förslag om interimistiskt tillträdesförbud inte erbjuder en tillräcklig rättssäkerhet för den enskilde. Faktorer som möjlighet till muntlig ansökan eller anmälan om tillträdesförbud, beslut utan föregående kommunikering med den enskilde och delgivning av beslut om tillträdesförbud via telefon gör att samfundet vid en samlad bedömning inte kan godta förslaget. Sveriges advokatsamfund har mot bakgrund härav föreslagit att promemorians förslag i vart fall bör kompletteras med en skälig längsta tidsrymd som får förflyta innan ett slutligt och motiverat beslut måste meddelas. Supporterklubbarna *Änglarna*, *Järnkaminerna*, *AIK-Alliansen* och *Bajengruppen* har motsatt sig förslaget. Änglarna anser att det bör ersättas med en instruktion till åklagaren om viss längsta handläggningstid för ärenden om tillträdesförbud.

### **Skälen för regeringens förslag**

#### *Tillträdesförbud bör kunna meddelas interimistiskt*

Vid tillträdesförbudslagens tillkomst infördes en rad bestämmelser som syftade till att förenkla och påskynda handläggningen av ärendena. Åklagaren får t.ex. redan i dag avgöra en fråga om tillträdesförbud utan föregående kommunikering med parterna, om åtgärden är uppenbart obehövlig eller om avgörandet inte kan skjutas upp, se 9 § tillträdesförbudslagen. Vidare följer av 11 § tillträdesförbudslagen, som hänvisar till 20 § första stycket förvaltningslagen, att åklagaren får utelämna skälen för ett beslut om tillträdesförbud, om ärendet är så brådskande att det inte finns tid att utforma dessa. Dessa beslut innebär emellertid ett slutligt avgörande av frågan om tillträdesförbud och förutsätter att åklagaren har tillgång till ett fullständigt underlag för sitt beslut.

Den genomsnittliga handläggningstiden hos åklagaren av ett ärende om tillträdesförbud är 46 dagar, enligt statistik från Riksåklagarens kansli. Även om denna handläggningstid kan kortas bl.a. genom att åklagaren utnyttjar nyss nämnda bestämmelser, kvarstår det faktum att beslutet måste grundas på en komplett och robust utredning av omständigheterna i ärendet.

Det finns behov av att ytterligare effektivisera handläggningen i ärenden om tillträdesförbud. I vissa situationer gör sig kravet på skyndsamhet särskilt starkt gällande. Det handlar här om händelser som inträffar i nära anslutning till ett idrottsarrangemang och som kan föranleda tillträdesförbud. Detta gäller i synnerhet vissa fotbollsmatcher, där polisen och idrottsorganisationerna på grund av tidigare erfarenheter vet att det finns

en överhängande risk för bråk mellan de båda lagens supportrar. Det är inte heller ovanligt med brott och ordningsstörningar i samband med en match, samma dag eller någon eller några dagar före.

Om den idrottsrelaterade brottsligheten är sådan att det finns risk för att gärningsmannen kommer att begå ordnings- eller säkerhetsstörande brott under det förestående idrottsarrangemanget, bör det finnas en möjlighet för åklagaren att besluta om tillträdesförbud trots att utredningen inte är så fullständig som det kan krävas vid ett slutligt avgörande av ärendet.

Regeringen anser att nuvarande förutsättningar i tillträdesförbudslagen att skyndsamt handlägga en fråga om tillträdesförbud är otillräckliga. Det finns ett uttalat behov av att införa en möjlighet för åklagaren att meddela interimistiska tillträdesförbud. Härigenom kan den brottsförebyggande effekten hos tillträdesförbudet stärkas.

### *Förutsättningar för interimistiskt tillträdesförbud*

I promemorian framhålls att de materiella förutsättningarna för ett interimistiskt tillträdesförbud bör vara desamma som för ett slutligt tillträdesförbud. Således ska, enligt promemorians förslag, även ett interimistiskt förbud vara grundat på en bedömning att det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att personen som avses med förbudet kommer att begå brott under kommande idrottsarrangemang och att brottet är ägnat att störa ordningen eller säkerheten där. Samtidigt ligger det i sakens natur, uttalas det i promemorian, att ett interimistiskt förbud kan behöva fattas på ett något mindre robust underlag än det som bör krävas inför åklagarens slutliga avgörande av ärendet om tillträdesförbud. I promemorian framhålls slutligen att ett interimistiskt beslut om tillträdesförbud bör få meddelas endast om ett slutligt beslut på grund av särskilda skäl inte kan avvaktas.

Regeringen instämmer i promemorians bedömning att den materiella prövningen av ett interimistiskt tillträdesförbud ska ske enligt 2 § tillträdesförbudslagen. Beviskravet ska i princip vara detsamma som vid slutliga avgöranden av frågor om tillträdesförbud. Dock kan det, som nyss framgått, inte ställas samma krav på robustheten hos bevisningen som vid slutliga avgöranden. Vilken utredning som krävs får bedömas med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet.

För att ett interimistiskt tillträdesförbud ska kunna meddelas bör, i enlighet med vad som anförs i promemorian, vidare krävas att ett slutligt avgörande av särskilda skäl inte kan avvaktas. Regeringen instämmer i promemorians bedömning. Kravet på särskilda skäl innebär att interimistiska tillträdesförbud är förbehållna situationer där det framstår som särskilt angeläget att omedelbart kunna hindra någon från att komma in på ett visst idrottsarrangemang. Det handlar vanligen om fall där en person, i nära tidsmässig anslutning till ett idrottsarrangemang, begår brott av viss karaktär och att det på grund härav finns en risk för att personen i fråga också under idrottsarrangemanget kommer att begå brott som är ägnat att störa ordningen eller säkerheten där. Som nämns i promemorian kan det t.ex. vara fråga om situationer där polisen dagen eller dagarna före en match ingriper mot våldsutövning mellan rivaliserande supportergrupperingar. Det kan också handla om brott mot de föreslagna be-

stämmelelerna som förbjuder innehav och användning av pyrotekniska varor på en idrottsanläggning, se avsnitt 6.3. Regeringen föreslår således en möjlighet att meddela interimistiskt beslut om ett slutligt avgörande av frågan om tillträdesförbud av särskilda skäl inte kan avvaktas.

En överträdelse av ett interimistiskt förbud ska omfattas av straffansvaret i 22 § tillträdesförbudslagen. Så är fallet utan att någon lagändring behöver föreslås.

#### *Interimistiska beslut ska meddelas av åklagare*

En fråga om interimistiskt förbud ska alltid kunna tas upp av åklagaren, såväl i ärenden som har anhängiggjorts av en idrottsorganisation som i ärenden som har initierats av polismyndighet. Det fordras inte något formellt yrkande för att åklagaren ska kunna besluta om interimistiskt tillträdesförbud.

*Rikspolisstyrelsen* har föreslagit att även polismyndighet och, i bråds-kande fall, polisman ska ha möjlighet att besluta om interimistiska tillträdesförbud. Den riskbedömning som ska göras inför ett beslut om tillträdesförbud innefattar komplicerade avvägningar som åklagare är väl skickade att göra. Åklagare är vana att göra riskbedömningar, bl.a. i frågor om besöksförbud, reseförbud, anhållande och inför häktningsframställan. Även om effektivitetsskäl kan tala för att låta också polis-myndighet och, i bråds-kande fall, polisman få besluta om tillträdesförbud, föreslås att interimistiskt beslut får fattas endast av åklagare.

#### *Formerna för ansökan respektive anmälan*

En ansökan om tillträdesförbud ska enligt 6 § andra stycket tillträdesförbudslagen vara skriftlig. I promemorian föreslås att en ansökan eller anmälan om tillträdesförbud i stället ska få göras muntligen till åklagaren, om ansökan eller anmälan innefattar en begäran om interimistiskt tillträdesförbud.

*Lunds universitet* har anfört att en möjlighet att göra en muntlig ansökan eller anmälan om tillträdesförbud markant försvagar rättssäkerheten för den person som tillträdesförbudet avser. Enligt Lunds universitet bör alla ansökningar eller anmälningar om tillträdesförbud, även de som innefattar interimistiska yrkanden, vara skriftliga. *Sveriges advokatsamfund* har anmärkt att den föreslagna möjligheten att göra en ansökan eller anmälan om tillträdesförbud muntligen är en faktor som försvagar rättssäkerheten vid interimistiska tillträdesförbud.

En generell möjlighet att muntligen anhängiggöra ärenden om tillträdesförbud som innefattar ett interimistiskt yrkande, inger enligt regeringens mening betänkligheter i rättssäkerhetshänseende, vilket också vissa remissinstanser har påpekat. En ansökan om tillträdesförbud grundar sig som regel på en händelse som relativt nyligen har inträffat. Det är troligt att förhållandevis många ansökningar om tillträdesförbud kan komma att innefatta ett interimistiskt yrkande och därmed, med promemorians förslag, vara undantagna från kravet på skriftlighet. Det är regeringens bedömning att det i ansökningsfallen, dvs. i de fall då en idrottsorganisation



ansöker om tillträdesförbud, inte finns anledning att göra avsteg från kravet på skriftlighet.

När en polismyndighet anmäler behov av tillträdesförbud rör det sig emellertid om en annorlunda situation. En polismyndighet blir aldrig part i ett ärende om tillträdesförbud och kan således inte föra fram något yrkande – inte ens ett interimistiskt sådant – eller i övrigt argumentera i saken. Polismyndighetens roll inskränker sig således till att göra åklagaren uppmärksam på vissa sakomständigheter och att det föreligger ett behov av tillträdesförbud. Praktiska skäl talar för att polismyndigheten i de flesta fall väljer att fästa åklagarens uppmärksamhet på detta behov genom en skriftlig anmälan. Som har framhållits i promemorian kan det emellertid uppkomma brådskande situationer, t.ex. då polisen ingriper mot en person som kort före ett idrottsarrangemang gör sig skyldig till brott som kan läggas till grund för ett tillträdesförbud. I en sådan situation talar effektivitetsskäl starkt för att en polismyndighet bör kunna ta kontakt med åklagaren t.ex. telefonledes och redogöra för den uppkomna situationen. Vid bedömningen bör också beaktas att beslutet endast begränsar möjligheten att besöka idrottsarrangemang av visst slag. Med hänsyn till polismyndighetens roll i handläggningen av ärenden om tillträdesförbud framstår det enligt regeringens mening inte som ändamålsenligt att föreskriva ett absolut krav på att polismyndighetens anmälan om behov av tillträdesförbud ska vara skriftlig. Vad som nu sagts bör gälla alla anmälningar om behov av tillträdesförbud, dvs. inte bara anmälningar som samtidigt aktualiserar ett interimistiskt tillträdesförbud. Lagtekniskt kommer det sagda till uttryck genom att det inte anges något formkrav för hur polismyndighetens anmälan ska ske.

Den åklagare som tar emot en muntlig anmälan om behov av tillträdesförbud från en polismyndighet bör dokumentera denna anmälan skriftligen. Härigenom skapas ett skriftligt underlag för det fortsatta arbetet i ärendet som möjliggör insyn i och granskning av handläggningen. Regeringen avser att reglera frågor om bl.a. dokumentation av polisens anmälan i förordning.

### *Den enskildes rätt att komma till tals*

Innan ett interimistiskt beslut om tillträdesförbud meddelas ska enligt promemorians förslag den som avses med ansökan om ett sådant förbud ges tillfälle att yttra sig i frågan. Enligt förslaget kan kommunikation med den enskilde underlätas, om det är uppenbart obehövt eller om avgörandet inte kan skjutas upp.

*Lunds universitet* har anfört att den föreslagna undantagsregeln ger myndigheterna ett handläggningsutrymme som är alltför stort och oklart preciserat. En så uppenbar avvikelser från regeln om att båda parter ska höras inför ett beslut är enligt universitetet inte befogad. *Sveriges advokatsamfund* har anfört att nämnda undantag är en faktor som försvagar rättssäkerheten.

Att den enskilde ska få tillfälle att yttra sig innan ett beslut – också ett interimistiskt beslut – fattas som berör honom eller henne, är en grundläggande princip. Den gäller dock inte utan undantag. En avvikelser finns redan enligt dagens reglering, se 9 § tillträdesförbudslagen. Denna förut-

sätter antingen att åtgärden är uppenbart obehövlig eller att avgörandet inte kan skjutas upp. Det kan i undantagsfall vara motiverat, och godtagbart, att ett interimistiskt beslut kan fattas utan att den som förbudet riktas mot, har fått tillfälle att yttra sig. I de fall åklagaren, inför ett interimistiskt beslut utan framgång har sökt den enskilde, eller då det redan på förhand står klart att den enskilde inte kommer att nås i tid, är det enligt regeringens uppfattning rimligt att åklagaren i brådskande fall får fatta ett interimistiskt beslut utan att den som tillträdesförbudet riktas mot getts möjlighet att yttra sig, om underlaget i övrigt är så tillfredsställande att det medger ett interimistiskt beslut. I annat fall skulle den enskilde genom att medvetet hålla sig undan, omöjliggöra en effektiv tillämpning av lagstiftningen. Det är därför enligt regeringens mening av effektivitetsskäl motiverat att införa en undantagsbestämmelse av det slag som föreslås i promemorian. Regeringen gör dock bedömningen, med avvikande från vad som uttalas i promemorian, att kommunikering bör kunna underlåtas endast i de fall då avgörandet inte kan skjutas upp. En på så sätt utformad reglering utgör en lämplig avvägning av den enskildes rättssäkerhet och en effektiv reglering. Det handlar alltså om situationer där handläggningen av ärendet i annat fall skulle försenas i sådan grad att syftet med tillträdesförbudet helt eller delvis skulle gå förlorat. Den som under sådana förhållanden har blivit föremål för ett interimistiskt tillträdesförbud kan omedelbart begära att åklagaren omprövar sitt beslut eller att domstol prövar beslutet. Regeringen förslår alltså att ett interimistiskt beslut ska kunna fattas utan föregående kommunikation med den beslutet avses gälla, om beslutet inte kan skjutas upp.

En anmälan från en polismyndighet som föranleder åklagaren att fatta beslut om interimistiskt tillträdesförbud, föreslås inte behöva kommuniceras med berört specialidrottsförbund inom Sveriges Riksidrottsförbund innan det interimistiska beslutet fattas. Det aktuella specialidrottsförbundet måste emellertid, som *Rikspolisstyrelsen* har påpekat i sitt remissvar, snarast underrättas om ett beslut om interimistiskt tillträdesförbud för att detta ska kunna upprätthållas. I brådskande fall, t.ex. då ett tillträdesförbud meddelas omedelbart före det idrottsarrangemang som någon ska hindras från att besöka, måste dessutom beslutet om tillträdesförbud komma till arrangörens kännedom för att tillträdesförbudet ska få någon effekt. Det ankommer på åklagaren att låta underrätta berört specialidrottsförbund och, i brådskande fall, den eller de arrangörer vars idrottsarrangemang omfattas av tillträdesförbudet.

Ett interimistiskt beslut om tillträdesförbud ska i likhet med ett slutligt avgörande av frågan, delges den enskilde. I brådskande fall kan detta ske muntligen, t.ex. av en polisman eller av åklagaren själv via telefon.

#### *Tidsbegränsning av intermistiska tillträdesförbud*

*Åklagarmyndigheten* och *Sveriges Advokatsamfund* har anfört att den som har meddelats ett interimistiskt tillträdesförbud ska ha rätt till en slutlig prövning inom rimlig tid. De har pekat på risken för att ett interimistiskt tillträdesförbud kan komma att gälla under lång tid innan ärendet blir avgjort slutligt. Regeringen ansluter sig till dessa synpunkter. Ett interimistiskt beslut om tillträdesförbud föreslås inte få avse idrottsarran-

gemang som äger rum senare än fyra veckor från dagen för det interimistiska beslutet. Denna tid har beräknats utifrån å ena sidan den tidsrymd som kan anses rimlig att åklagaren får på sig att slutligt avgöra frågan om tillträdesförbud och, å andra sidan, den tid under vilken det är rimligt att den enskilde får finna sig i att vara förbjuden att besöka vissa idrottsarrangemang under utredningstiden.

*Lagrådet* har framhållit att om interimistiska tillträdesförbud skulle komma under domstols prövning, det kan antas att de ofta har löpt ut vid prövningen, med följd att ärendet avskrivs. Just vad gäller tillträdesförbud kan adressaten enligt *Lagrådet* ha ett beaktansvärt intresse av att veta om förbudet mot honom eller henne varit befogat eller inte. Enligt *Lagrådet* kan det finnas anledning att erinra om den praxis som tillämpas i de allmänna förvaltningsdomstolarna, och som innebär att en domstol i sina beslutsskäl kan klargöra hur den bedömer saken, även om utgången skulle bli att ärendet avskrivs, eller att rentav ta in en uttrycklig regel härom i lagen.

Den frågeställning som *Lagrådet* tar upp är i grunden inte föranledd av förslaget om interimistiska förbud, utan kan förekomma redan enligt dagens reglering, eftersom ett beslut om tillträdesförbud alltid är begränsat till viss tid. Samma situation kan för övrigt uppkomma vid domstols prövning av t.ex. besöksförbud, häktningsfrågor samt frågor om reseförbud och om anmälningsskyldighet. Praxis hos de allmänna domstolarna, som har att pröva frågan om tillträdesförbud, innebär i princip att om det förbud som kommit under domstolens prövning har löpt ut vid tidpunkten för prövning, ärendet ska skrivas av utan prövning i sak, se t.ex. NJA 2007 s. 993. Enligt fast praxis är det inte heller möjligt att hos högre rätt begära prövning enbart av skälen för underrättens avgörande. Som *Lagrådet* påtalat kan den enskilde ha ett intresse av att veta om tillträdesförbud mot honom eller henne varit befogat. Samtidigt innefattar det aktuella förhållandet komplexa frågeställningar med anknytning till grundläggande principer för handläggningen av ärenden hos de allmänna domstolarna. Regeringen gör bedömningen att det här inte finns anledning till lagstiftningsåtgärder som innebär en förändring av den gällande ordningen.

För att i möjligaste mån undvika att ett interimistiskt beslut om tillträdesförbud löper ut innan tingsrätten hinner pröva det, är det angeläget att åklagaren utan dröjsmål överlämnar ärendet till tingsrätten. Detta bör enligt regeringens mening komma till uttryck i 13 § tillträdesförbudslagen. Regeringen föreslår därför ett tillägg om detta i den nämnda bestämmelsen.

#### *Skyldighet att följa med till förhör*

Enligt 8 § andra stycket tillträdesförbudslagen tillämpas i ärenden om tillträdesförbud vissa bestämmelser i 23 kap. rättegångsbalken om bl.a. möjlighet att hålla förhör. Åklagaren får t.ex. hålla förhör med envar som antas kunna lämna uppgifter av betydelse för utredningen. Någon skyldighet för enskild att omedelbart efter en viss inträffad händelse följa med till förhör föreskrivs inte i tillträdesförbudslagen. Om brott har begåtts kan en sådan skyldighet följa av 23 kap. 8 § rättegångsbalken.

I promemorian föreslås att det i tillträdesförbudslagen införs en bestämmelse som innebär att när en fråga om interimistiskt tillträdesförbud uppkommer, ska den som ansökan avser vara skyldig att på tillsägelse av polisman följa med till ett förhör som hålls omedelbart därefter. Om den enskilde vägrar att följa med utan giltig orsak, ska polismannen få ta med honom eller henne till förhöret. Det framhålls i promemorian att när en fråga om interimistiskt tillträdesförbud aktualiseras kan polisen med nu gällande bestämmelser ta med en person till förhör med tvång endast om denne samtidigt misstänks för ett brott. En rätt att ta med personen till förhör följer då av 23 kap. 8 § rättegångsbalken. I promemorian påpekas att det kan uppkomma situationer då en person visserligen inte är misstänkt för något brott men att det på grund av särskilda omständigheter ändå finns en risk för att personen i fråga kommer att begå brott under ett visst idrottsarrangemang. Som exempel på en sådan situation nämns i promemorian fallet då någon ertappas med pyrotekniska varor vid entrén till idrottsarenan eller annars omedelbart före ett idrottsarrangemang. Blotta innehavet av pyrotekniska varor under sådana förhållanden behöver inte vara straffbart men en användning av de pyrotekniska varorna inne i publikhavet på arenan kan utgöra ett sådant brott som tillträdesförbudslagen syftar till att hindra. Det nu beskrivna beteendet skulle i normalfallet inte heller vara straffbart enligt promemorians förslag till kriminalisering av hantering av pyroteknik, se avsnitt 6.3 nedan. I ett fall som det nu beskrivna måste polisen hålla förhör med den enskilde direkt på plats, nu inte den enskilde går med på att följa med till ett förhör. Om den enskilde vägrar att kvarstanna för förhör, kan följden bli att polisen inte får fram ett tillräckligt underlag för en anmälan om behov av tillträdesförbud. Ett annat exempel som nämns i promemorian är fallet då rivaliserande supportergrupper träffas för att bråka. I dessa situationer kan kombattanterna ibland anses ha inlåtit sig i slagsmål utan att brott kan styrkas och det kan även vara svårt att skilja straffbart angreppsvåld från ansvarsbefriande nödvärnsvåld. Också i sådana situationer, uttalas det i promemorian, kan det finnas behov av att enskilda supportrar följer med till förhör för att polisen ska kunna utreda förutsättningarna för och behovet av ett tillträdesförbud.

En liknande bestämmelse till den som föreslås i promemorian finns i 6 § lagen (1988:688) om besöksförbud. I det lagstiftningsärendet uttalade Lagrådet att ett medtagande med tvång till förhör utgör ett frihetsberövande enligt artikel 5 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). För att en sådan bestämmelse i nationell rätt ska vara förenlig med Europakonventionen krävs att stöd för detta finns i någon av punkterna i artikel 5:1. Lagrådet anförde att ett viktigt syfte med den föreslagna bestämmelsen, dvs. 6 § besöksförbudslagen, var att i akuta situationer skilja på parter som har gemensam bostad. Ett sådant syfte är, framhöll Lagrådet, inte förenligt med artikel 5 i Europakonventionen, se prop. 2002/03:70 s. 100 f. Regeringen delade Lagrådets bedömning och anförde att det inte varit regeringens avsikt att skyldigheten att inställa sig till förhör ska användas för annat ändamål än att säkerställa att utredningen i ärendet om besöksförbud blir så bra som möjligt. Härefter anförde regeringen att det mot bakgrund av Lagrådets synpunkter fanns anledning att i lagtexten ytterligare tydliggöra syftet bakom bestämmelsen. Detta borde,

fortsatte regeringen, ske genom att en skyldighet att medfölja till förhör gäller under förutsättning att förhör på platsen inte kan äga rum eller om det annars är av vikt för utredningen att den som förbudet avses gälla följer med till förhör, se a. prop. s. 41 f. Under riksdagsbehandlingen gjordes inga särskilda uttalanden av Justitieutskottet i denna fråga, se bet. 2002/03:JuU17.

Regeringen delar promemorians bedömning att det är angeläget att det finns bestämmelser som säkerställer att det finns ett tillräckligt utredningsunderlag vid prövningen av en fråga om interimistiskt tillträdesförbud. Detta föreslås ske genom att det i tillträdesförbudslagen införs en bestämmelse om skyldighet för den enskilde att på uppmaning av polismannen följa med till förhör i de fall förutsättningar för ett interimistiskt tillträdesförbud kan antas föreligga. En förutsättning föreslås vara att den enskilde stör ordningen eller äventyrar säkerheten i samband med ett idrottsarrangemang. Härutöver bör, liksom i 6 § besöksförbudslagen, skyldigheten att följa med till förhör förutsätta att ett förhör på platsen inte kan äga rum eller att det annars är av vikt för utredningen att den som förbudet avses gälla följer med till förhör. En på så sätt utformad skyldighet för den enskilde att följa med till förhör är enligt regeringens mening tillåten med stöd av artikel 5:1 b i Europakonventionen.

*Interimistiska beslut om tillträdesförbud ska inte registreras i belastningsregistret*

Enligt 3 § 5 lagen (1998:620) om belastningsregister ska registret innehålla uppgifter om den som har meddelats tillträdesförbud enligt tillträdesförbudslagen. I promemorian uttalas att lagtextens utformning innebär att även interimistiska tillträdesförbud ska registreras i belastningsregistret. Någon lagstiftningsåtgärd föreslås därför inte i promemorian.

Supporterklubbarna *Änglarna*, *Järnkaminerna*, *AIK-Alliansen* och *Bajengruppen* har påtalat att det av promemorian inte framgår huruvida en registrering av ett interimistiskt tillträdesförbud bortfaller för den händelse åklagaren i samband med den slutliga bedömningen av ärendet beslutar att inte meddela något tillträdesförbud.

Regeringen delar promemorians bedömning att även interimistiska beslut om tillträdesförbud kommer att registreras i belastningsregistret, om inte lagen om belastningsregister ändras. Enligt regeringens mening finns det skäl som talar emot en sådan registrering. Det rör sig för det första om beslut som har fattats på ett något mindre robust underlag än det slutliga avgörandet. Ett interimistiskt tillträdesförbud, enligt regeringens förslag, är för det andra begränsat till att gälla i högst fyra veckor. I avvägningen mellan å ena sidan effektivitetsintresset som ligger i att kunna registrera även interimistiska beslut om tillträdesförbud och, å andra sidan, skyddet för den enskildes integritet gör regeringen bedömningen att det inte är motiverat att registrera sådana beslut i belastningsregistret. Regeringen föreslår därför ett tillägg till lagen om belastningsregister där det görs tydligt att interimistiska beslut om tillträdesförbud inte ska registreras.

Som inledningsvis har framhållits får åklagaren enligt nuvarande 9 § första stycket tillträdesförbudslagen avgöra en fråga om tillträdesförbud slutligt utan föregående kommunikation med part av uppgifter som har tillförts ärendet av annan än parten, om åtgärden är uppenbart obehövlig eller om avgörandet inte kan skjutas upp.

Möjligheten att slutligt avgöra ett ärende om tillträdesförbud utan föregående kommunikation i de fall avgörandet inte kan skjutas upp, bör enligt regeringens mening slopas i samband med att det införs en möjlighet för åklagaren att fatta interimistiska beslut i sådana ärenden. Regeringen föreslår därför en sådan ordning.

### 6.3 Förbud mot innehav och användning av pyrotekniska varor vid idrottsarrangemang

**Regeringens förslag:** Det införs en särskild tillståndsplikt för innehav och användning av pyrotekniska varor på en idrottsanläggning när ett idrottsarrangemang anordnas där. En överträdelse av tillståndsplikten är förenad med straffansvar.

Vid polismyndighetens handläggning av frågor om tillstånd att inneha och använda pyrotekniska varor på en idrottsanläggning när ett idrottsarrangemang anordnas där, tillämpas vissa i lagtexten närmare angivna bestämmelser i 3 kap. ordningslagen om bl.a. tillstånd och villkor samt återkallelse av tillstånd och föreläggande att vidta viss åtgärd.

**Promemorians förslag** överensstämmer i princip med regeringens.

**Remissinstanserna:** De flesta remissinstanserna har tillstyrkt förslaget eller lämnat det utan erinran. *Sveriges advokatsamfund* har avstyrkt förslaget. *Brottsförebyggande rådet* har anfört att förbudet mot att inneha eller använda pyrotekniska varor på en idrottsanläggning inte bör begränsas till enbart de fall då idrottsarrangemang anordnas på platsen. *Lunds universitet* har anmärkt att det i lagförslaget saknas en definition av vad som avses med pyrotekniska varor. *Rikspolisstyrelsen* och *Svenska Fotbollförbundet* har anfört att även försök att föra in pyrotekniska varor på en idrottsanläggning bör vara straffbart. Vidare har förbundet anfört att förbudet mot att inneha och använda pyrotekniska varor inte bör knytas till idrottsanläggningen utan till den idrottsaktivitet som bedrivs. Supporterklubbarna *Änglarna*, *Järnkaminerna*, *AIK-Alliansen* och *Bajengruppen* har motsatt sig förslaget. Änglarna har anfört att denna fråga, i likhet med frågorna om obehörigt beträdande av spelplanen respektive inkastande av föremål på spelplanen, bör lösas genom förebyggande arbete.

#### Skälen för regeringens förslag

##### *En särskild straffrättslig reglering*

Användning av pyrotekniska varor inne på en idrottsarena kan under vissa förhållanden vara straffbar antingen enligt brottsbalkens eller ord-

ningslagens bestämmelser. Bestämmelserna tar primärt sikte på användning av pyrotekniska varor. Ordningens bestämmelser omfattar inte innehav av pyrotekniska varor och det är som regel inte olagligt att medföra sådana varor till ett idrottsarrangemang på en idrottsanläggning. Erfarenheten visar emellertid att de flesta pyrotekniska varor som medförs till en idrottsanläggning i samband med ett idrottsarrangemang också används där. Lagföring enligt ordningens förutsätter vidare att man i efterhand kan fastställa att användningen av de pyrotekniska varorna fordrade tillstånd, se avsnitt 4.4 ovan. Bedömningen av huruvida användningen var tillståndspliktig kan kräva omfattande utredningar av vilken olägenhet som användningen kan ha medfört för omgivningen.

*Sveriges advokatsamfund* har anfört att förslaget att kriminalisera bl.a. innehav och användning av pyrotekniska varor inne på en idrottsanläggning inte är tillräckligt väl underbyggt och har därför avstyrkt detta. Frågan är enligt samfundet inte i vad mån handlanden som att tända pyrotekniska effekter kan förebyggas genom en särskild kriminalisering, utan snarare om brister i effektiviteten i fråga om att identifiera och lagföra gärningsmännen.

De problem som anknyter till innehav och användning av pyroteknik vid idrottsarrangemang kan enligt regeringens mening inte hänföras till bristande effektivitet i den mening som Sveriges advokatsamfund gör gällande. Nu gällande bestämmelser träffar inte alla straffvärda fall då pyrotekniska varor hanteras på en idrottsanläggning. Det som saknas är en möjlighet att ingripa mot den typiskt sett farliga situation som uppkommer då en pyroteknisk vara medförs till en miljö där många människor samlas på en litet utrymme. Det är långt ifrån alltid som ett sådant beteende är straffbart enligt brottsbalkens eller ordningens regler.

Den som besöker en anläggning där det anordnas ett idrottsarrangemang har berättigade anspråk på säkerhet till person och egendom. Användningen av pyrotekniska varor på läktarna utgör ett hot mot denna säkerhet och regeringen kan inte se att det finns något befogat intresse för publiken att föra med sig sådana varor in på idrottsanläggningen, utom i de fall tillstånd till detta har lämnats av polismyndighet. Det finns därför enligt regeringens mening, och med instämmande i vad som sägs i promemorian, skäl att förbjuda *innehav* av pyrotekniska varor på en idrottsanläggning när det anordnas ett idrottsarrangemang där. För att detta förbud ska bli effektivt krävs att det förenas med en straffsanktion.

När det gäller *användning* av pyrotekniska varor inne på en idrottsanläggning förutsätter lagföring enligt brottsbalkens bestämmelser, som konstaterats ovan, ofta omfattande utredningar och komplicerade bedömningar om t.ex. oaktsamhet och förekomst av fara. Regleringen i 3 kap. 7 § ordningens innehåller ett straffsanktionerat förbud mot användning av pyroteknik utan tillstånd, i de fall sådant tillstånd krävts. Förbudet mot användning av pyroteknik i dessa sammanhang är således inte absolut, och straffansvaret är beroende av bedömningen om huruvida användningen, med hänsyn till tidpunkten, platsens belägenhet och övriga omständigheter innebär risk för skada på eller någon beaktansvärd olägenhet för person eller egendom.

Enligt regeringen bör förbudet mot innehav och användning av pyroteknik i samband med idrottsarrangemang utan tillstånd vara absolut. Att som supporterklubbar *Änglarna*, *Järnkaminerna*, *AIK-Alliansen* och

*Bajenggruppen* förordat, helt lösa frågan genom förebyggande åtgärder, har visat sig vara förenat med svårigheter. Det utesluter dock inte att det är angeläget att fortsätta de förebyggande insatserna, som utgör ett viktigt komplement till straffbestämmelserna. För att det föreslagna förbudet ska vara effektivt krävs att en överträdelse av det kriminaliseras. Det är motiverat med en särskild straffbestämmelse som tar sikte på innehav och användning av pyrotekniska varor på idrottsanläggningar i samband med att idrottsarrangemang anordnas där. För att särskilja de fall som det nu är fråga om från de fall som omfattas av regleringen i 2 kap. 20 § och 3 kap. 7 och 9 §§ ordningslagen, föreslås det en särskild tillståndsplikt i ordningslagen när det gäller innehav och användning av pyrotekniska varor på en idrottsanläggning när idrottsarrangemang anordnas för allmänheten där.

Den av regeringen nu föreslagna regleringen är avsedd att uttömmande reglera vad som gäller för innehav och användning av pyrotekniska varor på en idrottsanläggning när ett idrottsarrangemang anordnas där. Regleringen i 3 kap. 12 § ordningslagen hindrar således en kommun att med stöd av 3 kap. 9 § ordningslagen meddela ytterligare föreskrifter angående de förhållanden som omfattas av den föreslagna förbudsbestämmelsen, jfr prop. 1992/93:210 s. 287. Begreppet pyroteknisk vara förekommer redan idag i ordningslagen. De nu föreslagna förbuden är avsedda att omfatta samma varor som avses i bl.a. 3 kap. 7 § ordningslagen. Vad som uttalas beträffande pyrotekniska varor i förarbetena till detta lagrum är således tillämpligt även här, se prop. 1992/93:210 s. 282. Exempel på pyrotekniska varor är nöjesfyrverkerier som raketer, s.k. bengaliska eldar och fyrverkeribomber. Det kan också handla om röksignaler, nödraketer, nödbloss, knallskott och lysraketer samt konstgjorda blixtar och andra pyrotekniska sceneffekter. Till gruppen pyrotekniska varor hör också artiklar som tomtebloss och isfacklor. Någon särskild definition i lag, som *Lunds universitet* förordat, är enligt regeringens bedömning inte nödvändig.

När det gäller polismyndighetens handläggning av frågor om innehav och användning av pyrotekniska varor på en idrottsanläggning när ett idrottsarrangemang anordnas där bör i det föreslagna 5 kap. ordningslagen göras hänvisning till relevanta handläggningsbestämmelser i 3 kap. ordningslagen om tillstånd och villkor, återkallelse av tillstånd, vite, förelägganden m.m. Beträffande den i lagrådsremissen föreslagna hänvisningsbestämmelsen har *Lagrådet* anmärkt att det av denna inte framgår huruvida avsikten var att straff och vite skulle kunna kumuleras vad gäller tillämpningen av den föreslagna bestämmelsen i 5 kap. 3 § ordningslagen. Om så inte skulle vara fallet, har *Lagrådet* föreslagit att också 3 kap. 24 § ordningslagen tas med bland de bestämmelser i 3 kap. ordningslagen som omfattas av hänvisningsbestämmelsen. *Lagrådet* har vidare anmärkt att vissa av de bestämmelser i 3 kap. ordningslagen som det hänvisas till i den i lagrådsremissen föreslagna 5 kap. 3 § andra stycket ordningslagen knappast kan aktualiseras vid polismyndighetens handläggning av en ansökan om tillstånd, t.ex. återkallelse av tillstånd och föreläggande att vidta viss åtgärd.

Beträffande frågan om straff och vite bör enligt regeringens mening även 3 kap. 24 § ordningslagen ingå i den hänvisning som görs i den föreslagna 5 kap. 3 § ordningslagen. Den föreslagna bestämmelsen i



5 kap. 3 § andra stycket ordningslagen är inte tänkt att vara begränsad till polismyndighetens prövning enbart av ansökningar om tillstånd, utan ska även omfatta frågor som kan uppkomma efter det att ett tillstånd har meddelats. Om t.ex. en idrottsorganisation som anordnar ett idrottsarrangemang får tillstånd att använda pyrotekniska varor inne på arenan, bör ett sådant tillstånd kunna vara förenat med villkor som, om de inte följs, kan föranleda återkallelse av tillståndet eller ett föreläggande att vidta rättelse. Mot bakgrund av vad som nu sagts är det angeläget att också bestämmelserna om t.ex. återkallelse av tillstånd och föreläggande att vidta viss åtgärd blir tillämpliga. I lagrådsremissen användes uttrycket ”vid polismyndighetens prövning av frågor om tillstånd”. Med anledning av Lagrådets synpunkt har 5 kap. 3 § andra stycket ordningslagen omformulerats till att gälla polismyndighetens ”handläggning av frågor” om tillstånd att inneha och använda pyrotekniska varor på en idrottsanläggning när ett idrottsarrangemang anordnas där.

Sammanfattningsvis föreslår regeringen en särskild tillståndsplikt för innehav och användning av pyrotekniska varor på en idrottsanläggning när ett idrottsarrangemang anordnas där. Regeringen föreslår också att en överträdelse av tillståndsplikten ska vara förenad med straffansvar. Regeringen återkommer i avsnitt 6.5 till frågan om ett undantag från det straffbara området för ringa fall.

#### *Försök ska inte vara straffbart*

När det gäller otillåtet innehav av pyrotekniska varor på en idrottsanläggning bör brottet anses fullbordat då de pyrotekniska varorna har förts in på anläggningen.

*Rikspolisstyrelsen* och *Svenska Fotbollförbundet* har anfört att även försök att föra in pyrotekniska varor på en idrottsanläggning bör vara straffbart.

I promemorian har övervägts om gärningen ska kriminaliseras på försöksstadiet. Det uttalas att det inte är särskilt vanligt att försök till en gärning med den föreslagna straffskalan är kriminaliserad. Inte heller förekommer kriminalisering på försöksstadiet för andra brott mot ordningslagen, där regleringen enligt promemorian föreslås bli införd. Sammantaget görs därför i promemorian bedömningen att det inte finns skäl att kriminalisera försök till införsel och innehav av pyrotekniska varor på idrottsanläggning. Regeringen anser för sin del att en försökskriminalisering skulle bli alltför långtgående. Den reglering som regeringen föreslår får anses vara en lämplig avgränsning av det kriminaliserade området.

**Regeringens förslag:** Det införs ett särskilt straffsanktionerat förbud mot att under ett idrottsarrangemang på en idrottsanläggning obehörigen beträda spelplanen eller annat motsvarande område som är avsett för idrottsutövning.

Vidare införs ett särskilt straffsanktionerat förbud mot att kasta in föremål på spelplanen eller annan motsvarande plats som är avsedd för idrottsutövning, om en sådan åtgärd inte är befogad med hänsyn till idrottsarrangemangets genomförande.

Förbuden ska omfatta också områden som gränsar till spelplanen, om det genom stängsel eller skyltar eller på annat liknande sätt framgår att allmänheten inte har tillträde dit.

**Promemorians förslag** överensstämmer i huvudsak med regeringens.

**Remissinstanserna:** De flesta remissinstanserna har tillstyrkt förslaget eller har lämnat det utan erinran. *Lunds universitet* och *Sveriges advokatsamfund* har avstyrkt förslaget. Lunds universitet har ifrågasatt om ett förbud mot att obehörigen beträda spelplanen eller mot att kasta in föremål på denna verkligen ska införas i en författning på lagnivå. *Sveriges Riksidrottsförbund* och *Svenska Fotbollförbundet* har beträffande det föreslagna förbudet mot att kasta in föremål på spelplanen anfört att detta förbud även bör gälla kastande av föremål i andra riktningar än mot spelplanen, t.ex. mot en annan del av läktaren.

### Skälen för regeringens förslag

#### *Obehörigt beträdande av spelplanen*

I propositionen till tillträdesförbudslagen uttalade regeringen att det över den idrottsanknutna brottsligheten också förekommer vissa andra ordningsstörningar, som inte utgör brott, vid idrottsarrangemang. Ett exempel på en sådan störning är att någon eller några ur publiken springer in på spelplanen. I vissa fall kan ett sådant agerande dock vara straffbart som förgelseväckande beteende, se prop. 2004/05:77 s. 17. De domstolsavgöranden som redovisats under avsnitt 4.5 visar att rättsläget i fråga om huruvida en sådan gärning alls är straffbar och om hur den i så fall bör rubriceras, är oklart. Av skäl som närmare utvecklats under avsnitt 5.2.2 gör regeringen bedömningen att handlandet som sådant är straffvärt och att det bör omfattas av en straffrättslig reglering. Rättsläget bör således tydliggöras.

*Sveriges advokatsamfund* har framhållit att i den mån det råder oklarhet i rättsläget beträffande beträdande av spelplanen är det bättre att göra ändringar i regeln om olaga intrång än att skapa speciallagstiftning.

Speciallagstiftning bör normalt undvikas när syftet med åtgärden kan nås med ändringar i redan befintlig lagstiftning. När det gäller bestämmelsen om olaga intrång i 4 kap. 6 § andra stycket brottsbalken syftar denna till att skydda främst lokaliteter där människor arbetar eller annars vistas. Exempel på platser som faller under bestämmelsen om olaga in-

trång är enskilda arbetsrum, skolsalar, trappuppgångar, lagerlokaler, inhägnade byggnadsplatser eller annan för visst ändamål inrättad plats som det är angeläget att kunna freda mot obehöriga. Spelplaner av det slag som den i promemorian föreslagna förbudsbestämmelsen tar sikte på är belägna inom en inhägnad, dvs. idrottsanläggningen, till vilken allmänheten normalt har tillträde. En faktor som ytterligare komplicerar situationen är att det utöver själva spelplanen finns till denna angränsande områden som i likhet med spelplanen bör vara fredade från obehöriga beträdanden. En utvidgning av det kriminaliserade området när det gäller ordning och säkerhet vid vissa idrottsarrangemang ställer således särskilda krav på systematik och klarhet som enligt regeringens mening inte utan vidare kan uppnås genom ändringar i bestämmelsen om olaga intrång. Det är därför enligt regeringens mening motiverat att införa en särskild straffsanktionerad bestämmelse som förbjuder obehöriga personer att beträda spelplanen och områdena i anslutning till denna. Regeringen återkommer under avsnitt 6.6 till synpunkten från *Lunds universitet* om lämpligheten av att bestämmelser av detta slag meddelas i form av lag.

#### *När är ett beträdande obehörigt?*

Vid bedömningen av vad som innefattar ett obehörigt beträdande bör, liksom vid tillämpningen av bestämmelsen om olaga intrång, gälla att i den mån beträdandet överensstämmer med lag, rätt, sedvana eller medgivande är det föreslagna förbudet inte tillämpligt.

Behöriga att beträda spelplanen, och till denna angränsande områden, är således spelare och funktionärer, dvs. personer som av arrangören eller polisen getts ett uppdrag att utföra, eller personer som kan jämföras med dem. Detsamma gäller personer som genom medgivande från arrangören har fått tillstånd att vistas där, t.ex. journalister och pressfotografer. Publiken kan däremot normalt inte åberopa någon på lag, rätt, sedvana eller medgivande grundad rättighet att beträda spelplanen eller angränsande områden.

Ett obehörigt beträdande av spelområdet bör vara ett uppsåtligt brott. Den som knuffas in på spelområdet eller mot sin vilja hamnar där enbart till följd av att andra personer tränger sig in kan som regel inte fällas till ansvar.

När det gäller omfattningen av det straffbara området kan det finnas situationer då ett beträdande i och för sig är obehörigt men då det framstår som stötande att döma till ansvar enligt den föreslagna straffbestämmelsen. Mot bakgrund härav bör enligt regeringens mening förbudet att obehörigen beträda spelområdet förenas med en bestämmelse som föreskriver att ringa överträdelse av förbudet inte ska föranleda ansvar, se avsnitt 6.5.

#### *Inkastande av föremål på spelplanen*

Möjligheterna att beivra det typiskt sett farliga och därmed klandervärda handlandet att någon kastar in föremål på spelplanen, även om det sker utan uppsåt att skada någon eller utan att någon fara för skada uppstår, är

begränsade. Intresset av att förebygga typiskt sett farliga beteenden vid idrottsarrangemang och av att upprätthålla ordning och säkerhet vid dessa arrangemang gör sig i detta sammanhang så starkt gällande att det enligt regeringens mening finns ett behov av bestämmelser som tillgodoser detta intresse. Regeringen instämmer således i den bedömning som görs i promemorian.

Regeringen föreslår därför att det införs en ny särskild straffbestämelse enligt vilken det ska vara straffbart att kasta in föremål på en spelplan eller annat motsvarande område som är avsett för idrottsutövningen när ett idrottsarrangemang pågår. Detsamma ska gälla inkastande av föremål på till spelplanen angränsande områden. I promemorian konstateras att det kan finnas fall när en sådan handling får anses uppenbart befogad och därför inte bör vara straffbar. Supporterklubbarna *Järnkaminerna*, *AIK-Alliansen* och *Bajengruppen* har efterlyst en närmare definition av ”uppenbart befogad”.

Exempel som lämnas i promemorian på situationer då ett inkastande inte bör föranleda straffansvar är fallet då bollen under en fotbollsmatch hamnar på läktaren och en åskådare där kastar tillbaka bollen in på planen. Ett annat exempel, som också nämns i promemorian, är att någon som behörigen befinner sig på spelplanen medger att någon utanför planen kastar in ett föremål till honom eller henne, t.ex. en handduk eller vattenflaska. Regeringen instämmer i promemorians bedömning att förbudet mot inkastande av föremål inte bör göras absolut. Det ska därför finnas undantag för att undvika att handlingar som inte i egentlig mening är straffvärda, träffas av kriminaliseringen. I lagrådsremissen föreslog regeringen att sådana inkastanden som var befogade inte skulle omfattas av straffansvaret. *Lagrådet* har anfört att den gjorda avgränsning inte bygger på något fylligt underlagsmaterial och att det inte heller har framkommit att det finns vägledning i hur något jämförbart straffstadgande på annat håll är utformat. Med hänsyn härtill kan det, enligt *Lagrådet*, te sig ovisst hur de tillämpningssvårigheter som kan antas uppkomma avseende undantagsregelns omfattning kan bemästras. *Lagrådet* har ansett att det under det fortsatta beredningsarbetet kan behöva övervägas i vad mån det finns möjligheter till en alternativ lösning av avgränsningsproblemet utifrån syftet att motverka fareframkallande och/eller ordningsstörande handlingar.

Som *Lagrådet* framhållit är det angeläget att det straffbara området ges en tydlig avgränsning i författningstexten. Som framgår av de exempel som nämns i författningsskomentaren till bestämmelsen är tanken bakom undantaget att de handlingar med direkt koppling till idrottsarrangemangets genomförande, som personer ur publiken under vissa förhållanden kan se sig föranledda att företa, inte ska omfattas av straffansvaret. Inkastandet ska vara hänförligt till idrottsarrangemangets behöriga genomförande. Regeringen föreslår därför att det i lagtexten införs ett förtydligande av vilket det framgår att straffansvar inte ska dömas ut om inkastandet varit befogat ”med hänsyn till idrottsarrangemangets genomförande”. Inkastande av föremål får således endast ske, om handlingen underlättar idrottsarrangemangets genomförande eller, med hänsyn till vad som kan anses brukligt inom den aktuella idrottsverksamheten, är till nytta för en deltagare i en tävling.

*Sveriges Riksidrottsförbund* och *Svenska Fotbollförbundet* har föreslagit att förbudet mot att kasta in föremål på spelplanen inte ska begränsas till enbart spelplanen. Det förekommer nämligen enligt de båda förbunden att rivaliserande supportergrupper kastar föremål på varandra uppe på läktarna. Det beteende som idrottsförbunden beskriver kan redan idag vara straffbart enligt bestämmelserna i bl.a. 3 kap. brottsbalken. Det saknas underlag i det här lagstiftningsärendet för att föreslå någon särreglering.

I promemorian anförs att det kan finnas situationer då det i och för sig inte framstår som befogat att kasta in föremål på spelplanen eller angränsande områden, men då det skulle framstå som stötande att döma till ansvar. Mot bakgrund härav föreslås i promemorian att ringa överträdelser av förbudet mot att kasta in föremål på spelområdet inte ska föranleda ansvar för brott. Regeringen delar denna uppfattning och föreslår ett sådant undantag samt redogör närmare för detta i avsnitt 6.5.

Straffansvar ska enligt regeringen kräva uppsåt hos gärningsmannen.

### *Begreppet spelplan och områden som gränsar till spelplanen*

Inom idrotter som fotboll, ishockey och bandy är det naturligt att tala om spelplan när man syftar på det område där idrotten utövas. I andra sporter kan det ligga närmare till hands att tala om banor, t.ex. vid löpidrott och motorsport. Vid brottning, boxning och andra kampsporter brukar området benämnas ring eller matta. Den av regeringen föreslagna lagstiftningen tar sikte på samtliga dessa områden där idrotter utövas inom ramen för ett idrottsarrangemang på en idrottsanläggning. För att detta klart ska framgå föreslås det skyddade området i lagtexten benämnas "spelplan eller annat motsvarande område som är avsett för idrottsutövningen". Inom olika idrotter finns interna bestämmelser för hur en spelplan eller motsvarande område närmare ska definieras.

I anslutning till spelplanen eller motsvarande område finns ofta angränsande områden där spelare, ledare, funktionärer, pressfotografer m.fl. uppehåller sig. Det kan handla om t.ex. områden med avbytarbänkar eller avbytarbås, gångar mellan spelplanen och omklädningsrum samt områden som är avsedda för tävlingsledningens sekretariat. Dessa områden är som regel klart avgränsade med staket, räcken, väggar eller liknande anordningar från de utrymmen som är avsedda för publiken. Dessa till spelplanen angränsande områden bör också omfattas av det skydd som den föreslagna bestämmelsen ger. Regeringen föreslår därför, med instämmande i promemorians förslag, att förbuden mot att obehörigen beträda en spelplan och mot att kasta in föremål på spelplanen också ska gälla områden som gränsar till nyss nämnda område. En förutsättning för att det straffsanktionerade förbudet ska gälla även dessa områden ska dock vara att det genom stängsel eller skyltar eller på annat liknande sätt framgår att allmänheten inte har tillträde.

**Regeringens förslag:** Straffet för överträdelse av de föreslagna förbuderna ska vara böter eller fängelse i högst sex månader. I ringa fall ska inte dömas till ansvar.

Straffbestämmelsen ska inte tillämpas om gärningen är belagd med samma eller strängare straff i brottsbalken eller i annan författning.

Egendom som har varit föremål för brott mot straffbestämmelserna ska förklaras förverkad, om det inte är uppenbart oskäligt.

**Promemorians förslag:** När det gäller undantag för ringa brott föreslås i promemorian ett sådant undantag enbart vid ringa överträdelse av förbudet mot att kasta in föremål på spelplanen. Vidare föreslås att straffbestämmelserna ska vara subsidiära till bestämmelser i brottsbalken eller i annan författning, endast om gärningen är belagd med strängare straff där. I övrigt överensstämmer promemorians förslag med regeringens.

**Remissinstanserna:** De flesta remissinstanserna har tillstyrkt eller lämnat förslaget utan erinran. *Sveriges advokatsamfund* har avstyrkt förslaget och ifrågasatt promemorians resonemang kring behovet av en strängare straffskala för att uppnå en brottsförebyggande effekt när det gäller innehav och användning av pyrotekniska varor på en idrottsanläggning. Samfundet har anfört att en skärpning från penningböter till dagsböter inte kan förväntas få någon nämnvärd effekt. De problem som uppstår i samband med idrottsevenemang synes mer handla om brister i effektiviteten i fråga om att identifiera och lagföra gärningsmännen. *Svea hovrätt* har anfört att även ringa fall av överträdelse av förbudet mot att inneha och använda pyrotekniska varor och mot förbudet att obehörigen beträda spelplanen inte bör föranleda ansvar för brott. Vidare har Svea hovrätt anmärkt att konkurrensfrågan bör belysas ytterligare vad gäller fall då gärningen är belagd med samma straff i brottsbalken eller annan författning. *Kalmar tingsrätt* har anfört att man kan överväga om påföljden för brott mot de föreslagna bestämmelserna bör vara böter eller fängelse i högst ett år. Härigenom blir det möjligt att anhålla och häkta de personer som har gjort sig skyldiga till brott, vilket enligt tingsrätten i vissa situationer kan vara en angelägen åtgärd. *Lunds universitet* har anfört att kriminalisering av överträdelse av förbudet att obehörigen beträda spelplanen som ett brott med en straffskala som innehåller böter eller fängelse i högst sex månader inte kan anses kriminalpolitiskt nödvändig.

## Skälen för regeringens förslag

### *Straffskalan*

Förbudet mot att inneha och använda pyrotekniska varor vid idrottsarrangemang och förbudet mot att kasta in föremål på spelplanen och mot att obehörigen beträda spelplanen, syftar till att motverka beteenden som typiskt sett är riskfyllda i sammanhang där många människor samlas på en begränsad yta. I många fall kan gärningarna också medföra en konkret

fara för allvarliga skador på person och egendom. De föreslagna straffbestämmelserna rymmer en mycket stor variation av tänkbara fall. Straffskalan måste därför ge tillräckligt utrymme för en nyanserad straffmätning i det enskilda fallet, där samtliga relevanta omständigheter kan beaktas. Straffet för olaga intrång enligt 4 kap. 6 § andra stycket brottsbalken är böter och den föreslagna bestämmelsen om att obehörigen beträda spelplanen ligger sakligt sett nära olaga intrång. Frågan är om förhållandena kring ett obehörigt beträdande av spelplanen är sådana att det motiverar en strängare straffskala, vilket föreslagits i promemorian. Ett obehörigt beträdande av spelplanen kan i normalfallet inte anses ha ett högre abstrakt straffvärde än olaga intrång. För olaga intrång finns dock en särskild strängare straffskala, om brottet kan anses som grovt. I dessa fall är straffet fängelse i högst två år, se 4 kap. 6 § tredje stycket brottsbalken. Regeringen föreslår inte någon särskild straffskala för allvarliga fall av obehörigt beträdande av spelplanen. En straffskala som endast omfattar böter torde inte ge domstolarna tillräckligt utrymme för en nyanserad straffmätning, vid tillämpningen av de straffbestämmelser som nu föreslås. Däremot är det inte nödvändigt att straffskalan, som *Kalmar tingsrätt* förordat, ska vara sådan att tvångsmedel som anhållande och häktning kan användas. Regeringen anser att straffskalan för brotten, inklusive obehörigt beträdande av spelplanen, bör bestämmas i enlighet med promemorians förslag. Det föreslås därför att straffet för brott mot de nya bestämmelserna är böter eller fängelse i högst sex månader.

### *Ringa fall*

I promemorian föreslås att ringa fall avseende förbudet att kasta in föremål på spelplanen och liknande platser inte ska föranleda ansvar för brott. *Svea hovrätt* har anfört att det finns behov av motsvarande undantag från förbuden att obehörigen beträda spelplanen respektive att inneha och använda pyroteknik på idrottsanläggningen.

Regeringen instämmer i synpunkterna från *Svea hovrätt*. Det kan finnas situationer då överträdelser av de föreslagna förbuden på grund av omständigheterna inte framstår som straffvärda och där det därför vore stötande att döma till ansvar. För att undvika detta föreslås ett undantag för ringa fall beträffande samtliga av de nya straffbestämmelserna.

Vad som utgör ett ringa fall måste bedömas med beaktande av samtliga relevanta omständigheter. Även om de nya straffbestämmelserna har en generell giltighet, är det i första hand ordningsstörningar vid idrottsarrangemang i elitklassen, dvs. arrangemang där det typiskt sett samlas många människor på läktarna, som förbuden syftar till att motverka. Vid idrottsarrangemang i de lägre serierna kan de faktiska förhållandena på idrottsanläggningen vara så pass annorlunda att de säkerhetsaspekter som bör anläggas på stora publika arrangemang inte gör sig lika starkt gällande. Sådana faktorer bör enligt regeringens mening kunna beaktas vid bedömningen av huruvida en gärning faller utanför det straffbara området.

I promemorian föreslås att de föreslagna straffbestämmelserna i ordningslagen ska vara subsidiära till straffbestämmelser i brottsbalken eller i annan författning, om gärningen är belagd med strängare straff där.

*Svea hovrätt* har i detta sammanhang framhållit att situationen då en gärning som innefattar brott mot någon av de nya straffbestämmelserna har samma straffskala i brottsbalken eller i annan författning bör belysas i lagstiftningsärendet.

En utgångspunkt bör enligt regeringens mening vara att de nya straffbestämmelserna som regel ska tillämpas endast då det inte är aktuellt att tillämpa ett straffbud i brottsbalken eller i någon annan författning. Detta bör gälla inte bara i de fall det är föreskrivet strängare straff i annan författning, utan även då samma straff är föreskrivet. I sistnämnda avseende avviker regeringens förslag från promemorians. Detta subsidiaritetsförhållande föreslås komma till uttryck i lagtexten. En oreglerad konkurrenssituation ska med andra ord i princip inte kunna uppstå mellan de nya straffbestämmelserna och bestämmelser i annan författning.

När det gäller konkurrenssituationer som involverar mer än en av de föreslagna förbudsbestämmelserna bör enligt regeringens mening brottskonkurrens som regel råda, dvs. gärningsmannen ska dömas för flera brott. Om en person t.ex. kastar in en antänd pyroteknisk vara på spelplanen, ska han eller hon dömas både för brott mot förbudet att använda pyrotekniska varor och för brott mot förbudet att kasta in föremål på spelplanen. Däremot bör det inte dömas i brottskonkurrens när en person använder en pyroteknisk vara som han eller hon omedelbart dessförinnan innehått.

### *Förverkande och beslag*

I promemorian föreslås att sådant som har varit föremål för brott mot de nya straffbestämmelserna ska kunna förverkas. Regeringen delar denna uppfattning. Härför talar inte minst intresset av att kunna hindra gärningsmannen från fortsatt brottslighet. Regeringen lägger därför ett sådant förslag.

De föremål som främst torde bli föremål för förverkande är pyrotekniska varor som påträffas hos någon åskådare på en idrottsanläggning. Andra föremål som kan tänkas bli förverkade är sådana som kastas in på spelområdet. Förverkande bör inte få ske, om det är uppenbart oskäligt.

Ett föremål som kan förklaras förverkat får enligt 27 kap. 1 § rättegångsbalken tas i beslag. Vidare får föremålet enligt 28 kap. 11 § rättegångsbalken eftersökas genom kroppsvisitation, förutsatt att det förekommer anledning att anta att brott har begåtts och att fängelse kan följa på brottet.



**Regeringens förslag:** De särskilda bestämmelserna vid vissa idrottsarrangemang tas in i ett nytt kapitel i ordningslagen. Bestämmelserna ska gälla vid idrottsarrangemang som anordnas för allmänheten på en idrottsanläggning.

**Promemorians förslag:** Förslaget överensstämmer med regeringens utom såvitt avser avgränsningen av de idrottsarrangemang som omfattas av det föreslagna kapitlet. I promemorian föreslås att bestämmelserna i det nya kapitlet i ordningslagen bör gälla idrottsarrangemang som anordnas på idrottsanläggningar, men endast om de arrangeras av en idrottsorganisation.

**Remissinstanserna:** Den remissinstans som har yttrat sig särskilt i fråga om den föreslagna regleringens placering har tillstyrkt förslaget. *Brottsförebyggande rådet* har föreslagit att förbudet mot att inneha och använda pyrotekniska varor på en idrottsanläggning bör bli föremål för reglering i ett större sammanhang. *Svenska Fotbollförbundet* anser att reglerna om pyroteknik även bör gälla på ett område utanför arenan.

**Skälen för regeringens förslag:** Ordning och säkerhet på idrottsanläggningar i samband med att idrottsarrangemang anordnas där är som tidigare har framgått ett skyddsvärt intresse för samhället. Dessa idrottsanläggningar rymmer i flera fall ett mycket stort antal besökare. Som exempel kan nämnas att Ullevi har en publikkapacitet om 43 000 personer och Råsunda stadion drygt 35 000 personer.

*Lunds universitet* har ifrågasatt om ett förbud mot att obehörigen beträda spelplanen eller kasta in föremål på denna verkligen ska införas i en författning på lagnivå. Regeringen har viss förståelse för synpunkten. Samtidigt är det angeläget, särskilt när det som här gäller frågor om straffansvar, att skapa en klar och tydlig reglering som är enkelt tillgänglig för envar. Regeringen har också gjort bedömningen att straffskalan för de nya straffbestämmelserna bör innehålla fängelse i högst sex månader. Som framhålls i promemorian bör ordning och säkerhet i samband med idrottsarrangemang därför lämpligen regleras i ordningslagen, där det redan finns grundläggande bestämmelser om ordning och säkerhet på olika områden. För att regleringen ska vara överskådlig och lättillgänglig bör vidare de bestämmelser som tar sikte på idrottsarrangemang på idrottsanläggningar samlas i ett nytt kapitel i ordningslagen. Regeringen föreslår följaktligen att bestämmelserna meddelas i lag och tas in i ett nytt kapitel i ordningslagen.

När det gäller bestämmelsernas tillämpningsområde är det enligt regeringens mening angeläget att de blir tillämpliga på i princip alla idrottsarrangemang som anordnas för allmänheten på idrottsanläggningar. I promemorian föreslås att bestämmelserna ska omfatta enbart idrottsarrangemang på idrottsanläggningar som anordnas av idrottsorganisationer. Denna avgränsning föreslås ske genom en hänvisning till 1 § tillträdesförbudslagen. I propositionen till tillträdesförbudslagen sägs att med idrottsorganisation avses bl.a. idrottsföreningar som är anslutna till ett specialidrottsförbund inom Riksidrottsförbundet samt idrottsaktiebolag och alliansföreningar som har koppling till de vanliga idrottsföreningar-

na, se prop. 2004/05:77 s. 58 f. En definition som hänvisar till 1 § tillträdesförbudslagen skulle sannolikt omfatta de flesta av de idrottsarrangemang som är av störst intresse för allmänheten. Enligt regeringens mening är det emellertid angeläget att alla idrottsarrangemang som anordnas för allmänheten på idrottsanläggningar omfattas av de föreslagna bestämmelserna. Det kan finnas situationer då ett idrottsarrangemang som är öppet för allmänheten inte anordnas av en idrottsorganisation, idrottsförening eller idrottsaktiebolag, utan av någon annan organisation eller sammanslutning, t.ex. ett företag eller en ideell förening. Även vid sådana idrottsarrangemang finns det anledning att genom lagstiftning slå vakt om säkerheten för besökare, spelare, funktionärer och andra. Med hänsyn härtill föreslås att det nya kapitlet i ordningslagen omfattar idrottsarrangemang som anordnas för allmänheten på idrottsanläggningar oavsett vem som står som arrangör.

*Brottsförebyggande rådet* har i detta sammanhang föreslagit att förbudet mot att inneha och använda pyrotekniska varor på en idrottsanläggning bör bli föremål för reglering i ett större sammanhang. Enligt Brottsförebyggande rådet är det lämpligt att införa generella regler mot innehav och användning av pyrotekniska varor vid arrangemang som samlar många människor. Med promemorians förslag är det, framhåller rådet, förbjudet att inneha och använda pyrotekniska varor då ett idrottsarrangemang anordnas på en idrottsanläggning men inte när t.ex. en musik-konsert anordnas där, vilket är otillfredsställande.

Även om användning av pyrotekniska varor i samband med andra publika evenemang än idrottsarrangemang kan medföra risk för skador, finns det i det här lagstiftningsärendet inte underlag för att låta de nya bestämmelserna omfatta annat än idrottsarrangemang.

*Svenska Fotbollförbundet* har anfört att användning av pyrotekniska varor i en folksamling utanför en idrottsanläggning inför en tävling kan utgöra en lika stor risk som en användning av sådana varor inne på arenan. Med hänsyn härtill bör enligt förbundet begreppet idrottsanläggning ges en vidare definition än i promemorian, så att förbudet även gäller på ett område utanför arenan.

Den närmare preciseringen av begreppet idrottsanläggning bör enligt regeringens mening, och med instämmande i promemorians förslag, ske utifrån den definition av begreppet som görs i 1 § tillträdesförbudslagen, nämligen ”inhägnad plats huvudsakligen avsedd för idrottsutövning”. Som framgår av förarbetena till tillträdesförbudslagen omfattas även platser där det bedrivs annan verksamhet än idrott i samband med idrottsarrangemang, såsom försäljning av mat och dryck, se prop. 2004/05:77 s. 58. Att låta begreppet idrottsanläggning innefatta även platser utanför det område som nu avses vore enligt regeringens mening inte lämpligt. En sådan utvidgning skulle föra med sig betydande oklarheter beträffande tillämpningsområdet och innebära svåra gränsdragningsproblem.

Lagändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt. De föreslås därför träda i kraft den 1 april 2009. Några särskilda övergångsbestämmelser krävs inte. Av grunderna för 5 § brottsbalkens promulgationslag följer att de nya bestämmelserna inte får tillämpas på ett sådant sätt att de ges retroaktiv verkan.

## 8 Kostnader

*Förslagen till ändringar i lagen (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang*

Förslaget beträffande polismyndighets möjlighet att ta initiativ till tillträdesförbud innebär att polismyndigheterna åläggs ytterligare en uppgift.

I promemorian görs bedömningen att antalet ärenden om tillträdesförbud och överträdelse av tillträdesförbud inte kommer att bli fler till följd av de föreslagna förändringarna än vad som uppskattades i förarbetena till tillträdesförbudslagen. Vidare framhålls i promemorian att tillträdesförbudslagens brottsförebyggande syfte innebär att kostnaderna för polismyndigheternas, åklagarnas, domstolarnas och kriminalvårdens verksamheter kan påverkas positivt, om tillträdesförbuden kommer till mera frekvent användning. Sammantaget görs i promemorian bedömningen att den ökade arbetsbördan för rättsväsendet och eventuella merkostnader för kriminalvården bör kunna finansieras inom myndigheternas nuvarande anslag.

*Åklagarmyndigheten* har anfört att promemorians förslag kan förväntas medföra en ökad belastning för framför allt åklagarmyndigheternas jourtjänstgöring, särskilt vid s.k. högriskmatcher. Vidare innebär promemorians förslag, att åklagaren under vissa förhållanden ska vara skyldig att föra ett specialidrottsförbunds talan i domstol, en ökad arbetsbörda för åklagarna. De merkostnader som promemorians förslag innebär måste enligt Åklagarmyndigheten finansieras genom extra anslag.

*Rikspolisstyrelsen* har anfört att promemorians förslag innebär ökade möjligheter för polisen att ingripa, vilket bör kunna ha en hämmande effekt på brottsutvecklingen och i förlängningen sannolikt innebära en minskad arbetsbörda för polisen. På kortare sikt är det dock troligt att förslagen leder till en något ökad arbetsbelastning som kräver mer personalresurser.

Enligt regeringens mening kan det förväntas att förslaget leder till att fler ärenden om tillträdesförbud än i dag kommer att initieras hos åklagarna. Belastningen på domstolarna blir beroende av i vilken utsträckning prövning begärs av åklagarnas beslut.

Den ökning av antalet ärenden som de föreslagna åtgärderna kan förmodas medföra bör enligt regeringens bedömning inte bli större än att den kan finansieras inom myndigheternas befintliga anslagsramar.

När det gäller förslaget om interimistiskt tillträdesförbud kan detta i vissa fall fordra en jourberedskap hos Åklagarmyndigheten. En sådan organisation existerar redan och det torde därför inte utgöra något större

problem att införliva ett system med interimistiska tillträdesförbud. Det kan visserligen inte uteslutas att det inför enstaka s.k. högriskmatcher kan bli aktuellt att tillfälligt utöka jourberedskapen för att hantera en anhopning av ansökningar eller anmälningar om tillträdesförbud, men den ökade arbetsbördan som härvid kan uppkomma bör kunna hanteras med befintliga resurser.

När det gäller Åklagarmyndighetens kostnader för hantering av ärenden om tillträdesförbud bör i detta sammanhang framhållas att regeringen inte genomför promemorians förslag om skyldighet för åklagaren att föra berört specialidrottsförbunds talan i domstol.

För polismyndigheternas del kan det inför högriskmatcher bli aktuellt att avdela personal som genomför förhör och i övrigt hanterar frågor om intermistiska tillträdesförbud. Även här rör det sig emellertid om ett begränsat antal matcher per år och den ökning av personalstyrkan som frågor om tillträdesförbud kan kräva bör enligt regeringens bedömning kunna hanteras inom befintliga anslagsramar.

Sammantaget anser regeringen att den ökade arbetsbörda och merkostnader som förslagen till ändringar i tillträdesförbudslagen kan komma att medföra för rättsväsendets myndigheter bör kunna finansieras inom nuvarande anslag.

### *Förslagen till ändringar i ordningslagen (1993:1617)*

De nya straffbestämmelserna innebär att det kriminaliserade området utvidgas. Därmed kan rättsväsendets kostnader för ingripande, brottsutredning och lagföring förväntas öka något. Dessa kostnadsökningar beräknas dock bli marginella. De bedöms därför kunna finansieras inom befintliga anslagsramar.

## 9 Författningskommentar

### 9.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang

**2 §** En person kan få tillträdesförbud, om det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att han eller hon kommer att begå brott under idrottsarrangemang som avses i 1 § och brottet är ägnat att störa ordningen eller säkerheten där.

Vid bedömningen av om det finns en sådan risk *ska* det särskilt beaktas om personen tidigare har begått ett sådant brott under eller annars i samband med idrottsarrangemang som avses i 1 §. Brott som personen har begått före femton års ålder får inte beaktas.

Om syftet med ett tillträdesförbud kan tillgodoses genom en mindre ingripande åtgärd, får förbud inte *meddelas*.

*Tillträdesförbud får meddelas endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den enskilde.*

I paragrafen anges de materiella förutsättningarna för att tillträdesförbud ska få meddelas.

Ett nytt *fjärde stycke* har lagts till, där den s.k. proportionalitetsprincipen uttryckligen anges som en förutsättning för att tillträdesförbud ska få meddelas. Övervägandena finns i avsnitt 6.1. Bestämmelsen har lagts till på förslag från *Lagrådet*. I övrigt har språkliga justeringar gjorts.

**6 §** Allmän åklagare prövar frågor om tillträdesförbud.

*En fråga om tillträdesförbud tas upp på skriftlig ansökan av den idrottsorganisation som anordnar idrottsarrangemang som förbudet avses skydda eller av specialidrottsförbundet för den aktuella idrottsverksamheten inom Sveriges Riksidrottsförbund.*

*En fråga om tillträdesförbud tas också upp på anmälan av en polismyndighet. Polismyndigheten är inte part i det ärende som anmälan gett upphov till.*

I paragrafen anges vem som är behörig att initiera en fråga om tillträdesförbud. Övervägandena finns i avsnitt 6.1.

Sedan tidigare gäller att sådana frågor får tas upp på skriftlig ansökan av den idrottsorganisation som anordnar idrottsarrangemang som förbudet avses skydda eller av specialidrottsförbundet för den aktuella idrottsverksamheten inom Sveriges Riksidrottsförbund. I paragrafens *tredje stycke*, som är nytt, ges också polismyndighet rätt att initiera en fråga om tillträdesförbud genom en anmälan till åklagaren. Polismyndighetens anmälan omfattas inte av skriftlighetskrav. En sådan anmälan kan därför göras muntligen till åklagaren. I polisförordningen (1998:1558) regleras vem inom en polismyndighet som har rätt att fatta beslut på polismyndighetens vägnar. Polismyndigheten är inte part i de ärenden om tillträdesförbud som myndigheten initierar. På *Lagrådets* inrådan har detta kommit till direkt uttryck i lagtexten.

Regeringens förslag innebär inte att åklagaren ges någon rätt att ex officio ta upp en fråga om tillträdesförbud.

I övrigt har några språkliga justeringar gjorts.

**9 §** Innan *en fråga* om tillträdesförbud avgörs, *ska* den som är part underrättas om en uppgift som har tillförts ärendet genom någon annan än parten och få tillfälle att yttra sig över den. Frågan får dock avgöras utan att så har skett, om åtgärderna är uppenbart obehövliga.

*Specialidrottsförbundet för den aktuella idrottsverksamheten inom Sveriges Riksidrottsförbund är part i ett ärende om tillträdesförbud som har tagits upp på anmälan av en polismyndighet.*

Åklagaren bestämmer hur underrättelsen *ska* ske.

I paragrafen regleras hur uppgifter som har tillförts ett ärende om tillträdesförbud ska kommuniceras. Övervägandena finns i avsnitt 6.1.

I *första stycket* har möjligheten att avgöra frågan utan kommunikation med den enskilde i de fall avgörandet inte kan skjutas upp, slopats. Vissa språkliga justeringar har också gjorts.

I paragrafen har införts ett nytt *andra stycke*. Där anges att berört specialidrottsförbund inom Sveriges Riksidrottsförbund är part i ett ärende om tillträdesförbud som har initierats av polismyndighet. Vilket specialidrottsförbund som blir part får avgöras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. I undantagsfall kan, utöver berört specialidrottsförbund,

också enskilda idrottsorganisationer, t.ex. en viss fotbollsklubb, få partsställning i ett ärende som har initierats av en polismyndighet. Detta kan aktualiseras då ett eventuellt tillträdesförbud huvudsakligen kommer att omfatta en viss idrottsorganisations arrangemang.

Det tidigare andra stycket har flyttats till ett nytt *tredje stycke*.

**9 a §** *Om det slutliga avgörandet av frågan om tillträdesförbud av särskilda skäl inte kan avvaktas, får åklagaren besluta att tillträdesförbud ska gälla tills vidare i avvaktan på att frågan avgörs slutligt. Innan ett sådant förbud meddelas, ska den som förbudet avses gälla få tillfälle att yttra sig. Tillträdesförbudet får dock meddelas utan att så har skett, om beslutet inte kan skjutas upp.*

*Ett tillträdesförbud enligt första stycket får gälla högst fyra veckor.*

Paragrafen är ny. I den behandlas under vilka förhållanden åklagaren får meddela ett interimistiskt tillträdesförbud. Övervägandena finns i avsnitt 6.2. Paragrafen har justerats språkligt i enlighet med *Lagrådets förslag*.

I paragrafens *första stycke* anges under vilka förhållanden åklagaren får fatta ett interimistiskt beslut om tillträdesförbud. Ett interimistiskt tillträdesförbud ska i likhet med ett slutligt tillträdesförbud grundas på en bedömning att det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att den som avses med förbudet kommer att begå brott under kommande idrottsarrangemang och att brottet är ägnat att störa ordningen eller säkerheten där. Även övriga förutsättningar i 2 § ska vara uppfyllda. Beviskravet är i princip detsamma som då ett tillträdesförbud meddelas i samband med ett slutligt avgörande av frågan. Dock kan vid interimistiska tillträdesförbud inte ställas samma krav på robusthet hos den bevisning som läggs till grund för förbudet. Det kan således bli aktuellt att meddela ett interimistiskt tillträdesförbud utan att t.ex. samtliga vittnen till en viss händelse har kunnat höras, om underlaget i övrigt är tillfredsställande. För att ett interimistiskt tillträdesförbud ska kunna meddelas, fordras vidare att det slutliga avgörandet av frågan om tillträdesförbud inte kan avvaktas av särskilda skäl. Särskilda skäl som kan motivera ett interimistiskt tillträdesförbud föreligger främst i brådskande situationer då det är angeläget att omedelbart kunna hindra någon från att komma in på en idrottsanläggning där det anordnas ett idrottsarrangemang. Det kan t.ex. handla om att en person kort tid före ett visst idrottsarrangemang deltar i bråk mellan rivaliserande supportergrupper eller annars begår idrottsrelaterade våldsbrott och det därigenom finns en risk för att personen i fråga kommer att begå brott under idrottsarrangemanget. Ett annat exempel är då polisen ertappar personer med farliga föremål, t.ex. knivar eller knogjärn, eller med pyrotekniska varor utanför eller inne på en idrottsanläggning inför ett visst idrottsarrangemang.

Det föreskrivs vidare att innan åklagaren fattar beslut i den interimistiska frågan ska den som förbudet riktas mot få tillfälle att yttra sig. Åklagaren får dock fatta beslut utan föregående kommunikation, om avgörandet inte kan skjutas upp. Om en händelse som bör föranleda ett tillträdesförbud inträffar i nära anslutning till det idrottsarrangemang som den enskilde ska förbjudas att besöka, kan det ibland vara omöjligt att i tid nå den enskilde för att få dennes yttrande över frågan om ett sådant

förbud. I en sådan situation bör åklagaren ändå ha möjlighet att fatta beslut i den intermistiska frågan, om avgörandet inte kan skjutas upp. Denna möjlighet bör dock tillämpas restriktivt.

I paragrafens *andra stycke* anges att ett intermistiskt tillträdesförbud får gälla i högst fyra veckor.

En överträdelse av ett interimistiskt förbud omfattas av straffansvaret i 22 §.

**9 b §** *Stör någon ordningen eller äventyrar säkerheten i samband med ett idrottsarrangemang, och kan det antas att ett tillträdesförbud enligt 9 a § kommer att meddelas mot den personen, är han eller hon på tillsägelse av polisman skyldig att följa med till förhör som hålls omedelbart därefter, om förhör inte kan hållas på platsen eller det annars är av vikt för utredningen att den som förbudet avses gälla följer med till förhöret. Vägrar han eller hon utan giltig orsak, får polismannen ta med honom eller henne till förhöret.*

*Den som förhörs är inte skyldig att stanna kvar för förhör längre än sex timmar.*

Paragrafen, som är ny, behandlas närmare i avsnitt 6.2. Den innebär en skyldighet i vissa fall för en person som stör ordningen eller äventyrar säkerheten i samband med ett idrottsarrangemang, att på tillsägelse av polisman följa med till förhör som hålls omedelbart därefter. Den föreslagna bestämmelsen utgör ett komplement till regleringen i 23 kap. 8 § rättegångsbalken och möjliggör för en polisman att uppmana en person att följa med till förhör också i de situationer då störandet av ordningen eller äventyret av säkerheten inte utgör brott.

I paragrafens *första stycke* anges förutsättningarna för att en enskild ska vara skyldig att följa med till ett förhör. För det första ska personen i fråga störa ordningen eller äventyra säkerheten i samband med ett idrottsarrangemang. Ett störande av ordningen kan vara för handen, om någon t.ex. deltar i ett slagsmål mellan olika supportergrupper utanför eller inne på en idrottsanläggning när ett idrottsarrangemang anordnas där. Ett äventyrande av säkerheten kan föreligga t.ex. då någon i kön till en idrottsanläggning ertappas med pyrotekniska varor eller farliga föremål som t.ex. knogjärn. Presensformerna ”stör” respektive ”äventyrar” innebär att det ska röra sig om en pågående handling. Det finns således ett krav på tidsmässigt samband mellan den enskildes handlande och polismannens uppmaning att följa med till förhör. För det andra ska den ifrågavarande handlingen, eventuellt i förening med andra omständigheter, vara av så kvalificerad karaktär att ett interimistiskt tillträdesförbud enligt 9 a § kan komma att meddelas. Kopplingen till 9 a § innebär vidare att syftet med förhöret ska vara att skapa underlag för en anmälan till åklagare om behov av tillträdesförbud. För det tredje ska situationen vara sådan att det inte går att hålla förhöret på den plats där polismannen har ertappat den enskilde eller att det annars är av vikt att den enskilde följer med till förhör. Så kan t.ex. vara fallet om den enskilde inte hörsammar en begäran om att han eller hon ska svara på frågor utan försöker avlägsna sig från platsen. Förhållandena kan vidare vara sådana att det på grund av upprörd eller hotfull stämning på platsen är olämpligt att hålla förhöret där.

I paragrafens *andra stycke* anges att den som förhörs inte är skyldig att stanna kvar för förhör längre än sex timmar.

**10 §** När åklagaren avgör *en fråga* om tillträdesförbud *eller meddelar beslut enligt 9 a §*, ska beslutet vara skriftligt och ange

1. *parterna och, i förekommande fall, polismyndighet som har gjort anmälan enligt 6 § tredje stycket,*

2. *om tillträdesförbud ska gälla och, i så fall, förbudets innebörd och omfattning samt när det upphör att gälla,*

3. *de skäl som har bestämt utgången, däribland brott som åberopas vid riskbedömningen samt tiden och platsen för brottet,*

4. *de bestämmelser som åberopas,*

5. *vad som kan bli följden av att bryta mot förbudet, och*

6. *möjligheterna att begära omprövning enligt 12 § och domstolsprövning enligt 13 §.*

I paragrafen anges hur ett beslut om tillträdesförbud ska upprättas och vilka uppgifter som ska finnas med.

Ändringarna i paragrafen är föranledda dels av den föreslagna möjligheten för polismyndighet att göra anmälan om behov av tillträdesförbud, dels av den föreslagna möjligheten för åklagaren att meddela interimistiska beslut i frågor om tillträdesförbud. När det gäller interimistiska beslut om tillträdesförbud ska dessa, i likhet med slutliga avgöranden av frågan om tillträdesförbud, avfattas skriftligen. Av den nuvarande bestämmelsen framgår inte klart att det av ett beslut om tillträdesförbud ska framgå när detta upphör att gälla. När en möjlighet att utfärda interimistiska förbud införs är det särskilt viktigt att ett beslut om tillträdesförbud anger när förbudet upphör. Punkten 2 har därför förtydligats.

**13 §** Tingsrätten ska pröva åklagarens beslut i fråga om tillträdesförbud på begäran av *den som beslutet angår*, om beslutet gått *honom eller henne* emot. En sådan begäran ska göras skriftligen hos åklagaren, som ska överlämna ärendet till tingsrätten. *Omfattar ärendet beslut om tillträdesförbud enligt 9 a §, ska åklagaren utan dröjsmål överlämna ärendet till tingsrätten.*

I paragrafen anges vem som har rätt att begära tingsrättens prövning av åklagarens beslut i fråga om tillträdesförbud.

Ändringarna i paragrafen är föranledda dels av att också den som inte är part i formell mening ska kunna begära tingsrättens prövning av åklagarens beslut, om beslutet i förvaltningsrättslig mening angår honom eller henne och har gått honom eller henne emot, dels av intresset av att interimistiska beslut om tillträdesförbud snabbt kommer tingsrätten tillhanda när rättens prövning begärts. Övervägandena finns i avsnitt 6.1 respektive 6.2.

En rätt att begära tingsrättens prövning tillkommer i första hand den som är part. Som framhålls i avsnitt 6.1 omfattar det traditionella partsbegreppet sökande, klagande eller annan part. Härutöver kan beslutet ”angå” andra än parter, även intressenter som inte tidigare har upprätt i ärendet, på ett sådant sätt att personen i fråga bör få klaga på beslutet. Ett beslut om tillträdesförbud kan således, beroende på förbudets utform-



ning, beröra en enskild idrottsorganisation på ett sådant sätt att organisationen bör få begära tingsrättens prövning av åklagarens beslut, även om organisationen inte har varit part i ärendet hos åklagaren. Så kan vara fallet om tillträdesförbudet huvudsakligen tar sikte på den aktuella idrottsorganisationens idrottsarrangemang.

En klagorätt kan normalt inte tillerkännas en intresseorganisation enbart på den grunden att en av dess medlemmar genom beslutet blir föremål för ett tillträdesförbud. T.ex. torde en supporterförening således inte kunna begära prövning av ett tillträdesförbud som riktas mot en av dess medlemmar.

I paragrafen har lagts till en ny mening i vilken det föreskrivs att om rättens prövning begärs av ett interimistiskt beslut om tillträdesförbud, åklagaren utan dröjsmål ska överlämna ärendet till tingsrätten. Tillägget är föranlett av synpunkter från *Lagrådet*.

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

### 1 kap. Inledande bestämmelser

**1 §** Denna lag innehåller särskilda föreskrifter om allmänna sammankomster och offentliga tillställningar (2 kap.) samt föreskrifter om allmän ordning och säkerhet i övrigt dels vid sammankomster och tillställningar, på offentliga platser och vid vissa anläggningar och verksamheter (3 kap.), dels i viss kollektiv persontrafik (4 kap.), *dels vid vissa idrottsarrangemang (5 kap.)*.

I bestämmelsen har en gjorts hänvisning till 5 kap. som behandlar ordning och säkerhet vid vissa idrottsarrangemang.

### 2 kap. Allmänna sammankomster och offentliga tillställningar

**20 §** Pyrotekniska varor får inte utan tillstånd av polismyndigheten användas vid en allmän sammankomst eller offentlig tillställning som hålls inomhus. Om det kan ske utan fara för ordning och säkerhet, får dock polismyndigheten befria anordnaren från skyldigheten att söka tillstånd för sammankomster eller tillställningar av visst slag.

*Särskilda bestämmelser om innehav och användning av pyrotekniska varor vid vissa idrottsarrangemang finns i 5 kap.*

I paragrafen anges under vilka förhållanden tillstånd krävs för att få använda pyrotekniska varor vid en allmän sammankomst eller offentlig tillställning som hålls inomhus.

I paragrafen har lagts till ett nytt *andra stycke* i vilket det görs en hänvisning till bestämmelserna i 5 kap. om innehav och användning av pyroteknik vid vissa idrottsarrangemang.

### 3 kap. Allmän ordning och säkerhet

7 § Pyrotekniska varor får inte användas utan tillstånd av polismyndigheten, om användningen med hänsyn till tidpunkten, platsens belägenhet och övriga omständigheter innebär risk för skada på eller någon beaktansvärd olägenhet för person eller egendom.

*Särskilda bestämmelser om innehav och användning av pyrotekniska varor vid vissa idrottsarrangemang finns i 5 kap.*

I paragrafen anges i vilka fall tillstånd krävs för användning av pyrotekniska varor.

I paragrafen har lagts till ett nytt *andra stycke* i vilket det görs en hänvisning till bestämmelserna i 5 kap. om innehav och användning av pyroteknik vid vissa idrottsarrangemang.

### 5 kap. Särskilda bestämmelser vid vissa idrottsarrangemang

I lagen har införts ett nytt *femte kapitel* med särskilda bestämmelser vid vissa idrottsarrangemang.

*1 § Bestämmelserna i detta kapitel gäller vid idrottsarrangemang som anordnas för allmänheten på en idrottsanläggning.*

Paragrafen är portalparagraf i det nya 5 kap. om särskilda bestämmelser vid vissa idrottsarrangemang. Den har behandlats närmare i avsnitt 6.6. Bestämmelsen begränsar kapitlets tillämpningsområde till idrottsarrangemang som anordnas för allmänheten på idrottsanläggningar.

Begreppet *idrottsarrangemang* har samma innebörd som enligt lagen (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang. Till skillnad från tillträdesförbudslagen saknar det i ordningslagen betydelse vem som är arrangör av idrottsarrangemanget, jfr 1 § lagen om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang, där det förutsätts att det är en idrottsorganisation som anordnar idrottsarrangemanget.

*2 § Med idrottsanläggning förstås inhägnad plats huvudsakligen avsedd för idrottsutövning.*

I paragrafen definieras begreppet idrottsanläggning. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 6.6.

Definitionen överensstämmer med den som finns i lagen om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang, jfr prop. 2004/05:77 s. 58 f.

*3 § Pyrotekniska varor får inte utan tillstånd av polismyndigheten innehas eller användas på en idrottsanläggning när idrottsarrangemang anordnas där.*

*Vid polismyndighetens handläggning av frågor enligt första stycket tillämpas 3 kap. 14 §, 16 § första stycket, 18 § första stycket 1, 3 och 4, 19 § första stycket samt 20, 21, 24, 26 och 28 §§.*

I paragrafen föreskrivs ett absolut krav på tillstånd från polismyndighet för att inneha eller använda pyrotekniska varor på en idrottsanläggning

när ett idrottsarrangemang anordnas där. Bestämmelsen är avsedd att uttömmande reglera vad som gäller för innehav och användning av pyrotekniska varor i sådana fall och har behandlats i avsnitt 6.3. Regleringen i 3 kap. 12 § hindrar således en kommun att med stöd av 3 kap. 9 § meddela ytterligare föreskrifter angående de förhållanden som omfattas av den föreslagna förbudsbestämmelsen.

Kravet på tillstånd i *första stycket* gäller såväl arrangören av idrottsarrangemanget som besökare till det. Med pyrotekniska varor avses här samma sorts varor som i 3 kap. 7 §. Exempel på pyrotekniska varor är nöjesfyrverkerier som raketer, s.k. bengaliska eldar och fyrverkeribomber. Det kan också handla om röksignaler, nödraketer, nödbloss, knallskott och lysraketer samt konstgjorda blixtar och andra pyrotekniska sceneffekter. Till gruppen pyrotekniska varor hör också artiklar som tomtebloss och isfacklor.

I paragrafens *andra stycke* görs en hänvisning till de bestämmelser i 3 kap. som gäller för polismyndighetens handläggning av frågor om tillstånd att inneha och använda pyrotekniska varor på en idrottsanläggning när ett idrottsarrangemang anordnas där. Bestämmelsen har justerats efter synpunkter från *Lagrådet*.

#### **4 §** När idrottsarrangemang anordnas på en idrottsanläggning får inte någon

1. obehörigen beträda spelplanen eller annat motsvarande område som är avsett för idrottsutövningen, eller

2. kasta in föremål på spelplanen eller annat motsvarande område som är avsett för idrottsutövningen, om inte en sådan åtgärd är befogad med hänsyn till idrottsarrangemangets genomförande.

*Förbuden i första stycket gäller även för plats som gränsar till de där avsedda områdena, om det genom stängsel, skyltar eller på annat sätt framgår att allmänheten inte har tillträde dit.*

I paragrafen föreskrivs förbud mot att obehörigen beträda spelplanen och mot att kasta in föremål på spelplanen. Övervägandena till denna bestämmelse finns i avsnitt 6.4.

I *första stycket första punkten* finns förbudet mot att obehörigen beträda spelplanen eller annat motsvarande område som är avsett för idrottsutövningen. Vid bedömningen av vad som innefattar ett obehörigt beträdande bör, liksom vid tillämpningen av bestämmelsen om olaga intrång, gälla att i den mån beträdandet överensstämmer med lag, rätt, sedvana eller medgivande blir det föreslagna förbudet inte tillämpligt. En grupp personer som har en självskrivet rätt att beträda spelplanen eller angränsande områden är t.ex. spelare, domare, linjemän, tränare, tävlingssekreteriat och andra funktionärer dvs. personer vars närvaro på eller omkring spelplanen är en förutsättning för att en viss tävling ska kunna genomföras. En annan grupp personer som med nödvändighet måste få beträda spelplanen och angränsande områden är personer som ansvarar för upp- och underhållandet av ordning och säkerhet vid arrangemanget. Hit hör bl.a. polispersonal, personal från räddningstjänsten, sjukvårdspersonal, ordningsvakter och publikvärdar. Härutöver finns en tredje grupp personer som med särskilt tillstånd från arrangören kan få behörighet att beträda de områden som angränsar till spelplanen. I denna grupp återfinns t.ex. journalister, pressfotografer och försäljare av mat och dryck.

Andra personer än de som nu nämnts kan som regel inte sägas ha någon behörighet att beträda spelplanen eller annat motsvarande område som är avsett för idrottsutövningen.

Förbudet i *första stycket andra punkten* mot att kasta in föremål på spelplanen och angränsande områden omfattar inte åtgärder som är befogade med hänsyn till idrottsarrangemangets genomförande. Bestämmelsen har justerats på inrådan av *Lagrådet*. De åtgärder som avses är sådana som vidtas för att underlätta tävlingens genomförande eller är till nytta för en deltagare i tävlingen. Som har framhållits i avsnitt 6.4 undantas enbart handlingar som är hänförliga till idrottsarrangemangets behöriga genomförande. Ett exempel på situation då det under nu angivna förhållanden är befogat att kasta in ett föremål på spelplanen eller angränsande områden är då en fotboll hamnar på läktaren och en åskådare kastar denna tillbaka in på spelplanen. Däremot är det inte tillåtet att kasta in föremål på spelplanen för att t.ex. ge uttryck för missnöje med ett domslut. Vidare kan man som exempel på situation då det är befogat att kasta in föremål på spelplanen tänka sig fallet då någon som befinner sig på åskådarplats eller annars utanför den avgränsning som omgärdar spelplanen ombeds av t.ex. en spelare, tränare eller någon annan funktionär att kasta in något föremål som behövs på spelområdet, t.ex. en vattenflaska, en handduk eller något idrottsredskap.

I paragrafens *andra stycke* anges att förbuden i första stycket mot att obehörigen beträda spelplanen och att kasta in föremål på denna även omfattar platser som gränsar till spelplanen eller motsvarande områden som är avsedda för idrottsutövningen. Genom bestämmelsen utsträcks således det i bestämmelsen avsedda området till att omfatta även bl.a. avbytarbänkar utanför spelplanen, passager till omklädningsrum, områden mellan spelplanen och publikläktarna avsedda för journalister, pressfotografer, funktionärer, tävlingssekretariat m.fl. För dessa angränsande områden gäller att det ska framgå att allmänheten inte har tillträde, t.ex. genom stängsel, staket, nät, räcken, skyltar eller rep.

*5 § Den som uppsåtligen bryter mot 3 § första stycket eller 4 § döms till böter eller fängelse i högst sex månader. I ringa fall ska inte dömas till ansvar.*

*Ansvar enligt första stycket ska inte dömas ut, om gärningen är belagd med samma eller strängare straff i brottsbalken eller i annan författning.*

I paragrafen föreskrivs straff för den som uppsåtligen bryter mot förbudet att inneha eller använda pyrotekniska varor på en idrottsanläggning, att obehörigen beträda spelplanen och att kasta in föremål på spelplanen. Det görs ett undantag från det straffbara området för ringa fall. Övervägandena finns i avsnitt 6.5.

I paragrafens *första stycke* föreskrivs att straffet för brott mot förbuden i 5 kap. 3 § första stycket och 4 §§ är böter eller fängelse i högst sex månader. Bestämmelsen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag. I ringa fall ska inte dömas till ansvar. Vad som utgör ett ringa fall måste bedömas med beaktande av samtliga relevanta omständigheter. Även om de nya straffbestämmelserna har en generell giltighet, är det i första hand ordningsstörningar vid idrottsarrangemang i elitklassen, dvs. arrangemang där det typiskt sett samlas många människor på läktarna, som för-

buden syftar till att motverka. Vid idrottsarrangemang i de lägre serierna kan de faktiska förhållandena på idrottsanläggningen vara så pass annorlunda att de säkerhetsaspekter som bör anläggas på stora publika arrangemang inte gör sig lika starkt gällande.

Beträffande obehöriga beträdanden av spelplanen kan som exempel på ringa fall nämnas situationer då en åskådare beträdande av spelplanen visserligen är obehörigt men inte stör tävlingen eller i övrigt innebär någon fara för säkerheten eller tryggheten på idrottsanläggningen, t.ex. då en åskådare efter en tävling kortvarigt beträder spelområdet. Ett exempel på ringa brott mot det föreslagna förbudet att kasta in föremål på spelplanen kan vara situationen då åskådare vid en fotbollsmatch – i små mängder – kastar ut serpentiner eller konfetti över spelplanen eller angränsande områden. Att som tecken på uppskattning av en idrottslig prestation kasta in blommor eller andra ofarliga föremål kan också vara att betrakta som ringa fall. Inkastande av föremål som stör tävlingen eller som kan framkalla fara för idrottarna eller funktionärerna bör däremot normalt inte betraktas som ringa fall. Att kasta in mynt på isen vid en ishockeymatch bör således inte vara undantaget från straffansvar. Likaså bör inkastande av föremål mot en spelare vid en fotbollsmatch med det uppenbara syftet att störa honom eller henne, inte bedömas som ringa fall, även om de inkastade föremålen i och för sig kan betraktas som ofarliga. När det gäller pyrotekniska varor kan som exempel på ringa fall nämnas innehav av en, eller ett litet antal, mindre smällare med en obetydlig eller ofarlig sprängverkan. Det får utifrån omständigheterna avgöras om användande av sådana smällare kan anses utgöra ett ringa fall.

I paragrafens *andra stycke* föreskrivs att straffbestämmelsen i första stycket inte ska tillämpas, om gärningen är belagd med samma eller strängare straff i brottsbalken eller i någon annan författning. Bestämmelsen syftar till att reglera de konkurrenssituationer som kan uppkomma, om gärningar enligt första stycket samtidigt innefattar brott mot bestämmelser i brottsbalken eller i någon annan författning.

**6 §** *Egendom som varit föremål för brott enligt detta kapitel ska förklarats förverkad, om det inte är uppenbart oskäligt.*

Paragrafen innehåller bestämmelser om förverkande. Övervägandena finns i avsnitt 6.5.

Bestämmelsen gör det möjligt att förverka egendom som har varit föremål för brott mot 5 kap. 3 eller 4 §. Det kan t.ex. vara pyrotekniska varor som har tagits i beslag inne på en idrottsanläggning eller föremål som kastats in på spelplanen eller något angränsande område.

### 9.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:620) om belastningsregister

Prop. 2008/09:78

3 § Registret *ska* innehålla uppgifter om den som

1. genom dom, beslut, strafföreläggande eller föreläggande av ordningsbot har ålagts påföljd för brott,
2. har ålagts förvandlingsstraff för böter,
3. med tillämpning av 30 kap. 6 § brottsbalken har förklarats fri från påföljd,
4. på grund av åklagares beslut enligt 20 kap. 7 § rättegångsbalken, 9 eller 17 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare eller 46 § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall inte har åtalats för brott, eller
5. har meddelats besöksförbud enligt lagen (1988:688) om besöksförbud eller tillträdesförbud enligt lagen (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang, *dock inte tillträdesförbud enligt 9 a § i den sistnämnda lagen.*

Paragrafen talar om vilka uppgifter som belastningsregistret ska innehålla med avseende på domar och beslut.

Genom ändringen i punkten 5 undantas intermistiska tillträdesförbud från de beslut om tillträdesförbud som ska registreras i belastningsregistret. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.

# Sammanfattning av departementspromemorian Ytterligare åtgärder för att motverka ordningsstörningar i samband med idrottsarrangemang (Ds 2008:20)

Prop. 2008/09:78  
Bilaga 1

## Bakgrund

Under en längre tid har brott och ordningsstörningar i samband med idrottsarrangemang ägnats uppmärksamhet såväl i Sverige som utomlands. I Sverige resulterade diskussionerna på området så småningom i lagen (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang (tillträdesförbudslagen). Genom lagen, som trädde i kraft den 1 juli 2005, infördes en möjlighet att meddela en person tillträdesförbud, dvs. förbud att få tillträde till och vistas på inhägnad plats huvudsakligen avsedd för idrottsutövning när idrottsarrangemang anordnas på platsen av en idrottsorganisation. En förutsättning för att ett sådant förbud ska få meddelas är att det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att personen kommer att begå brott under idrottsarrangemang och brottet är ägnat att störa ordningen eller säkerheten där.

Redan innan tillträdesförbudslagens tillkomst kunde den som med äganderätt eller annan rätt förfogade över en plats - t.ex. en idrottsanläggning - normalt bestämma vem som skulle få vistas där. Med stöd av denna s.k. arrangörsrätt kunde, och kan alltjämt, personer förbjudas att besöka idrottsarrangemang. En överträdelse av ett förbud som grundar sig på denna s.k. arrangörsrätt kan dock inte beivras med något straff. Däremot döms den som bryter mot ett tillträdesförbud till böter eller fängelse i högst sex månader.

Justitiedepartementet har fört samtal med representanter för idrottsrörelsen och polisen angående ordningsstörningar i samband med idrottsarrangemang. Under samtalen har det identifierats vissa frågor som avser såväl tillträdesförbudslagen som vissa relevanta straffbestämmelser i annan lagstiftning. Regleringen har i dessa fall uppfattats som otydlig eller otillfredsställande.

Det är mot denna bakgrund som vi har haft i uppdrag att göra en översyn av lagstiftningen mot ordningsstörningar i samband med idrottsarrangemang.

## Tillträdesförbudslagen

### *Möjlighet för polisen att ta initiativ till tillträdesförbud*

Enligt tillträdesförbudslagen kan en fråga om tillträdesförbud tas upp på ansökan av den idrottsorganisation som anordnar det eller de idrottsarrangemang som förbudet avses skydda. Vidare kan frågan om förbud tas upp på ansökan av specialidrottsförbundet inom Sveriges Riksidrottsförbund för den aktuella idrottsverksamheten.

Införandet av tillträdesförbudslagen var ett viktigt led i arbetet för att motverka idrottsanknuten brottslighet och därigenom öka tryggheten och trivseln i samband med idrottsarrangemang. Förbudsmöjligheten har dock inte kommit till någon större användning. Därmed utblir mycket

av de brottsförebyggande effekter som det var tänkt att förbuden skulle föra med sig. Vi anser därför att det finns behov av åtgärder som kan antas öka möjligheterna att initiera ärenden om tillträdesförbud. Den åtgärd som vi föreslår är att frågor om tillträdesförbud ska tas upp även på anmälan av polismyndighet.

I de fall polismyndighet tagit initiativ till tillträdesförbud ska specialidrottsförbundet inom Sveriges Riksidrottsförbund för den aktuella idrottsverksamheten träda in som part i förfarandet hos åklagaren.

Åklagaren ska vara skyldig att på begäran av det berörda specialidrottsförbundet föra dess talan vid rätten i de fall där polismyndighet inlett ärendet hos åklagaren. Sådan skyldighet ska dock inte föreligga om särskilda skäl talar mot det.

### *Interimistiskt beslut om tillträdesförbud*

För närvarande har åklagare ingen möjlighet att meddela interimistiska beslut om tillträdesförbud, dvs. tillträdesförbud som gäller under handläggningen fram till dess att ärendet avgjorts slutligt. Däremot får domstol i samband med överklagande besluta om interimistiskt tillträdesförbud, om ett sådant förbud inte har beslutats tidigare.

Vi bedömer att det finns behov av att effektivisera användningen av tillträdesförbudsmöjligheten. Därför föreslår vi att det ska bli möjligt för åklagare att meddela interimistiska beslut om tillträdesförbud.

Förutom det allmänna kravet att det finns risk för att personen kommer att begå ordnings- eller säkerhetsstörande brott under kommande idrottsarrangemang förutsätter ett interimistiskt förbud att ett slutligt beslut av särskilda skäl inte kan avvaktas.

När fråga om interimistiskt tillträdesförbud väcks, ska den som förbudet avses gälla på tillsägelse av polisman vara skyldig att följa med till förhör som hålls omedelbart därefter. Vägrar personen utan giltig orsak, ska polismannen få ta med honom eller henne till förhöret.

## **Vissa ordningsstörningar vid idrottsarrangemang**

### *Hantering av pyrotekniska varor i samband med idrottsarrangemang*

Det finns skäl att förstärka säkerheten och skyddet mot ordningsstörningar orsakade av pyrotekniska varor vid idrottsarrangemang. I promemorian lämnas därför förslag till införande av straffsanktionerade förbud mot att på idrottsanläggning inneha och använda pyrotekniska varor. Med idrottsanläggning ska förstås inhägnad plats huvudsakligen avsedd för idrottsutövning. Undantag från förbudet ska gälla för den som av polismyndighet fått tillstånd att använda pyrotekniska varor vid ett idrottsarrangemang eller blivit befriad från skyldigheten att söka sådant tillstånd.

### *Obehörigt beträdande av spelplan eller inkastande av föremål där*

Det finns behov av att förstärka säkerheten och skyddet mot ordningsstörningar som orsakas av att personer obehörigen tar sig in på spelplanen i samband med idrottsarrangemang eller kastas in föremål där. För-



stärkningen bör ske genom införande av straffsanktionerade förbud mot att obehörigen beträda spelplanen och kasta in föremål där. Förutom spelplan bör förbuden gälla annan liknande plats som är avsedd för idrottsutövning. Vidare bör förbuden omfatta område som gränsar till spelplan eller annan liknande plats och för vilket det genom stängsel eller skyltar eller på annat liknande sätt framgår att allmänheten inte har tillträde. En handling varigenom någon kastar in föremål på spelplanen bör inte vara förbjuden om handlingen är uppenbart befogad.

### *Straff och förverkande*

Straffet för överträdelse av de ovannämnda förbuden ska vara böter eller fängelse i högst sex månader.

I ringa fall ska inte dömas till ansvar för brott mot förbudet att kasta in föremål på bl.a. spelplanen.

Egendom som varit föremål för brott ska förklaras förverkad, om det inte är uppenbart oskäligt.

De föreslagna bestämmelserna om ordning och säkerhet vid vissa idrottsarrangemang tas in i ett nytt kapitel i ordningslagen.

### **Ikraftträdande och ekonomiska konsekvenser**

Vi bedömer att ändringarna i tillträdesförbudslagen och ändringarna i ordningslagen bör kunna träda i kraft den 1 juli 2009.

Förslagen kan förväntas innebära en något ökad arbetsbörda för polis, åklagare och domstolar samt eventuellt vissa merkostnader för kriminalvården. Kostnadsökningarna bör kunna rymmas inom myndigheternas befintliga resurser.

1 Förslag till lag om ändring i lagen (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang

*dels att 6, 9, 10, 13 och 15 §§ ska ha följande lydelse,*

*dels att det i lagen ska införas två nya paragrafer, 9 a och 9 b §§, av följande lydelse.*

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

6 §

Allmän åklagare prövar frågor om tillträdesförbud.

Frågor om förbud tas upp på skriftlig ansökan av den idrottsorganisation som andordnar idrottsarrangemang som förbudet avses skydda eller av specialidrottsförbundet inom Sveriges Riksidrottsförbund för den aktuella idrottsverksamheten

Frågor om förbud tas upp på skriftlig ansökan av den idrottsorganisation som andordnar idrottsarrangemang som förbudet avses skydda eller av specialidrottsförbundet inom Sveriges Riksidrottsförbund för den aktuella idrottsverksamheten *eller på skriftlig anmälan av polismyndighet.*

*Om ansökan eller anmälan även innefattar en begäran om tillträdesförbud enligt 9 a § får ansökan eller anmälan göras muntligen.*

9 §

Innan frågan om tillträdesförbud avgörs, *skall den som är part underrättas om en uppgift som har tillförts ärendet genom någon annan än parten och få tillfälle att yttra sig över den.* Frågan får dock avgöras utan att *så* har skett, om åtgärderna är uppenbart obehövliga eller om avgörandet inte kan skjutas upp.

Innan frågan om tillträdesförbud avgörs, *ska den mot vilken förbudet avses gälla samt den idrottsorganisation eller det specialidrottsförbund som ansökt om förbudet underrättas om en uppgift som har tillförts ärendet genom någon annan än parten och få tillfälle att yttra sig över den.*

*Om polismyndighet gjort anmälan enligt 6 § ska, förutom den mot vilken förbudet avses gälla, specialidrottsförbundet inom Sveriges Riksidrottsförbund för den aktuella idrottsverksamheten underrättas och få tillfälle att yttra sig enligt första stycket.*

Frågan om tillträdesförbud får dock avgöras utan att *vad som*

*föreskrivs i första och andra styckena har skett, om åtgärderna är uppenbart obehövliga eller om avgörandet inte kan skjutas upp.*

Åklagaren bestämmer hur underrättelsen *skall* ske.

Åklagaren bestämmer hur underrättelsen *ska* ske.

#### 9 a §

*Kan ett slutligt beslut i en fråga om tillträdesförbud på grund av särskilda skäl inte avvaktas, får åklagaren besluta om ett sådant förbud fram till dess att ärendet avgjorts slutligt.*

*Innan ett beslut enligt första stycket meddelas ska den mot vilken förbudet avses gälla få tillfälle att yttra sig. Frågan får dock avgöras utan att så har skett, om åtgärden är uppenbart obehövlig eller om avgörandet inte kan skjutas upp.*

#### 9b§

*När en fråga om tillträdesförbud enligt 9 a § har väckts, är den mot vilken förbudet avses gälla på tillsägelse av polisman skyldig att följa med till ett förhör som hålls omedelbart därefter. Vägrar han eller hon utan giltig orsak, får polismannen ta med honom eller henne tillförhöret.*

#### 10 §

När åklagaren avgör ett ärende om tillträdesförbud, *skall* beslutet vara skriftligt och ange

1. sökande och motpart,

2. om förbud *skall* gälla och, i så fall, förbudets innebörd och omfattning,

3. de skäl som har bestämt utgången, däribland brott som åberopas vid riskbedömningen samt tiden och platsen för brottet,

När åklagaren avgör ett ärende om tillträdesförbud *eller meddelar beslut enligt 9 a §, ska* beslutet vara skriftligt och ange

1. den idrottsorganisation eller det specialidrottsförbund inom Sveriges Riksidrottsförbund som ska underrättas enligt 9§, den polismyndighet som gjort anmälan enligt 6 § och den mot vilken förbudet avses gälla,

2. om förbud *ska* gälla och, i så fall, förbudets innebörd och omfattning,

4. de bestämmelser som åberopas,
5. vad som kan bli följden av att bryta mot förbudet, och
6. möjligheten att begära omprövning enligt 12 § och domstolsprövning enligt 13 §.

## 13 §

Tingsrätten *skall* pröva åklagarens beslut i fråga om tillträdesförbud på begäran av *en part*, om beslutet gått parten emot. En sådan begäran *skall* göras skriftligen hos åklagaren, som *skall* överlämna ärendet till tingsrätten.

Tingsrätten *ska* pröva åklagarens beslut i fråga om tillträdesförbud på begäran av *den som har ålagts tillträdesförbud samt på begäran av den idrottsorganisation eller det specialidrottsförbund inom Sveriges Riksidrottsförbund som ska underrättas enligt 9 §*, om beslutet gått parten emot. En sådan begäran *ska* göras skriftligen hos åklagaren, som ska överlämna ärendet till tingsrätten.

## 15 §

*Har åklagaren efter anmälan av polismyndighet beslutat om tillträdesförbud, är åklagaren skyldig att på begäran av det specialidrottsförbund inom Sveriges Riksidrottsförbund som ska underrättas enligt 9 § föra specialidrottsförbundets talan vid rätten. Sådan skyldighet föreligger inte om särskilda skäl talar mot det.*

Domstolen *skall* begära yttrande av åklagaren, om det inte är obehövt.

Domstolen *ska* begära yttrande av åklagaren, om det inte är obehövt.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2009.

Härigenom föreskrivs i fråga om ordningslagen (1993:1617) dels att 1 kap. 1 §, 2 kap. 20 § och 3 kap. 7 § ska ha följande lydelse, dels att det i lagen ska införas ett nytt kapitel, 5 kap., av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

**1 kap.**

1 §

Denna lag innehåller särskilda föreskrifter om allmänna sammankomster och offentliga tillställningar (2 kap.) samt föreskrifter om allmän ordning och säkerhet i övrigt dels vid sammankomster och tillställningar, på offentliga platser och vid vissa anläggningar och verksamheter (3 kap.), dels i viss kollektiv persontrafik (4 kap.).

Denna lag innehåller särskilda föreskrifter om allmänna sammankomster och offentliga tillställningar (2 kap.) samt föreskrifter om allmän ordning och säkerhet i övrigt dels vid sammankomster och tillställningar, på offentliga platser och vid vissa anläggningar och verksamheter (3 kap.), dels i viss kollektiv persontrafik (4 kap.) och vid vissa idrottsarrangemang (5 kap.).

**2 kap.**

20 §

Pyrotekniska varor får inte utan tillstånd av polismyndigheten användas vid en allmän sammankomst eller offentlig tillställning som hålls inomhus. Om det kan ske utan fara för ordning och säkerhet, får dock polismyndigheten befria anordnaren från skyldigheten att söka tillstånd för sammankomster eller tillställningar av visst slag.

*Bestämmelser om ansvar för den som innehar eller använder pyrotekniska varor vid vissa idrottsarrangemang finns i 5 kap.*

**3 kap.**

7 §

Pyrotekniska varor får inte användas utan tillstånd av polismyndigheten, om användningen med hänsyn till tidpunkten, platsens belägenhet och övriga omständigheter innebär risk för skada på eller någon beaktansvärd olägenhet för person eller egendom.

*Bestämmelser om ansvar för den som innehar eller använder pyrotekniska varor vid vissa idrottsarrangemang finns i 5 kap.*

## **5 kap. Ordning och säkerhet vid vissa idrottsarrangemang**

### **Inledande bestämmelser**

#### **1 §**

Bestämmelserna i detta kapitel gäller vid idrottsarrangemang som avses i 1 § lagen (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang.

#### **2 §**

Med idrottsanläggning förstås inhägnad plats huvudsakligen avsedd för idrottsutövning.

### **Hur ordning och säkerhet upprätthålls**

#### **3 §**

Ingen får utan tillstånd enligt 2 kap. 20 § eller 3 kap. 7 § eller utan befrielse från skyldigheten att söka tillstånd enligt 2 kap. 20 § på idrottsanläggning inneha eller använda pyrotekniska varor när idrottsarrangemang anordnas på platsen.

#### **4 §**

När idrottsarrangemang anordnas på idrottsanläggning får inte någon

1. obehörigen beträda spelplanen eller annan liknande plats som är avsedd för idrottsutövningen, eller

2. kasta in föremål på spelplanen eller annan liknande plats som är avsedd för idrottsutövningen, om inte handlingen är uppenbart befogad.

Förbuden i första stycket gäller även för område som gränsar till de där avsedda platserna och för vilket det genom stängsel eller skyltar eller på annat liknande sätt klart framgår att allmänheten inte har tillträde.

5 §

*Den som uppsåtligen bryter mot någon av 3-4 §§ döms till böter eller fängelse i högst sex månader.*

*I ringa fall ska inte dömas till ansvar för brott mot 4 § första stycket 2.*

*Till ansvar enligt första stycket döms inte om gärningen är belagd med strängare straff i brottsbalken eller i någon annan författning.*

6 §

*Egendom som varit föremål för brott enligt detta kapitel ska förklaras förverkad, om det inte är uppenbart oskäligt.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2009.

Remissyttranden har avgetts av följande instanser. Riksdagens ombudsmän, Svea hovrätt, Göteborgs tingsrätt, Kalmar tingsrätt, Justitiekanslern, Domstolsverket, Åklagarmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Brottsförebyggande rådet, Statens räddningsverk, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Skåne län, Juridiska institutionen vid Lunds universitet, Kriminologiska institutionen vid Stockholms universitet, Ombudsmanen mot etnisk diskriminering, Sveriges Kommuner och Landsting, Sveriges advokatsamfund, Sveriges Riksidrottsförbund, Svenska Fotbollförbundet, supporterklubbarna Änglarna, Järnkaminerna, AIK-Alliansen och Bajengruppen

Yttrandet från Sveriges Riksidrottsförbund ska ses som gemensamt för förbundet, Svenska Bandyförbundet och Svenska Ishockeyförbundet. Yttrandet från supporterklubben Änglarna stöds av supporterklubbarna Guliganerna och MFF Support.

Sveriges domareförbund, Föreningen Svensk Elitfotboll och Svenska Basketbollförbundet har inbjudits att yttra sig men avstått.



## 1 Förslag till lag om ändring i lagen (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang

Häri genom föreskrivs i fråga om lagen (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang

*dels att 6, 9 och 10 §§ ska ha följande lydelse,*

*dels att det i lagen ska införas två nya paragrafer, 9 a och 9 b §§, av följande lydelse.*

### *Nuvarande lydelse*

### *Föreslagen lydelse*

#### 6 §

Allmän åklagare prövar frågor om tillträdesförbud.

*Frågor om förbud tas upp på skriftlig ansökan av den idrottsorganisation som anordnar idrottsarrangemang som förbudet avses skydda eller av specialidrottsförbundet inom Sveriges Riksidrottsförbund för den aktuella idrottsverksamheten.*

*En fråga om tillträdesförbud tas upp på skriftlig ansökan av den idrottsorganisation som anordnar idrottsarrangemang som förbudet avses skydda eller av specialidrottsförbundet för den aktuella idrottsverksamheten inom Sveriges Riksidrottsförbund.*

*En fråga om tillträdesförbud tas också upp på anmälan av en polismyndighet.*

#### 9 §

Innan *frågan* om tillträdesförbud avgörs, *skall* den som är part underrättas om en uppgift som har tillförts ärendet genom någon annan än parten och få tillfälle att yttra sig över den. Frågan får dock avgöras utan att så har skett, om åtgärderna är uppenbart obehövliga *eller om avgörandet inte kan skjutas upp.*

Innan *en fråga* om tillträdesförbud avgörs, *ska* den som är part underrättas om en uppgift som har tillförts ärendet genom någon annan än parten och få tillfälle att yttra sig över den. Frågan får dock avgöras utan att så har skett, om åtgärderna är uppenbart obehövliga.

*Specialidrottsförbundet för den aktuella idrottsverksamheten inom Sveriges Riksidrottsförbund är part i ett ärende om tillträdesförbud som har tagits upp på anmälan av en polismyndighet.*

Åklagaren bestämmer hur underrättelsen *skall* ske.

Åklagaren bestämmer hur underrättelsen *ska* ske.

9 a §

*Om det slutliga avgörandet av frågan om tillträdesförbud av särskilda skäl inte kan avvaktas, får åklagaren besluta att tillträdesförbud ska gälla tills vidare i avvaktan på att frågan avgörs slutligt. Innan ett sådant förbud meddelas, ska den som förbudet riktas mot få tillfälle att yttra sig. Tillträdesförbudet får dock meddelas utan att så har skett, om beslutet inte kan skjutas upp.*

*Ett tillträdesförbud enligt första stycket får gälla högst fyra veckor.*

9 b §

*Stör någon ordningen eller äventyrar säkerheten i samband med ett idrottsarrangemang, och kan det antas att ett tillträdesförbud enligt 9 a § kommer att meddelas mot den personen, är han eller hon på tillsägelse av polisman skyldig att följa med till förhör som hålls omedelbart därefter, om förhör inte kan hållas på platsen eller det annars är av vikt för utredningen att den som förbudet avses gälla följer med till förhöret. Vägrar han eller hon utan giltig orsak, får polismannen ta med honom eller henne till förhöret.*

*Den som förhörs är inte skyldig att stanna kvar för förhör längre än sex timmar.*

10 §

När åklagaren avgör ett ärende om tillträdesförbud, skall beslutet vara skriftligt och ange

1. sökande och motpart,
2. om förbud skall gälla, och i så fall, förbudets innebörd och omfattning,
3. de skäl som har bestämt utgången, däribland brott som åberopas vid riskbedömningen samt tiden och platsen för brottet,

När åklagaren avgör en fråga om tillträdesförbud eller meddelar beslut enligt 9 a §, ska beslutet vara skriftligt och ange

1. parterna och, i förekommande fall, polismyndighet som har gjort anmälan enligt 6 § tredje stycket,
2. om tillträdesförbud ska gälla, och i så fall förbudets innebörd, omfattning och när det upphör att gälla,

4. de bestämmelser som åberopas,
  5. vad som kan bli följden av att bryta mot förbudet, och
  6. möjligheterna att begära omprövning enligt 12 § och domstolsprövning enligt 13 §.
- 

Prop. 2008/09:78  
Bilaga 4

Denna lag träder i kraft den 1 april 2009.

Härigenom föreskrivs i fråga om ordningslagen (1993:1617) dels att 1 kap. 1 §, 2 kap. 20 § och 3 kap. 7 § ska ha följande lydelse, dels att det i lagen ska införas ett nytt kapitel, 5 kap., av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagna lydelse*

**1 kap.**

1 §

Denna lag innehåller särskilda föreskrifter om allmänna sammankomster och offentliga tillställningar (2 kap.) samt föreskrifter om allmän ordning och säkerhet i övrigt dels vid sammankomster och tillställningar, på offentliga platser och vid vissa anläggningar och verksamheter (3 kap.), dels i viss kollektiv persontrafik (4 kap.).

Denna lag innehåller särskilda föreskrifter om allmänna sammankomster och offentliga tillställningar (2 kap.) samt föreskrifter om allmän ordning och säkerhet i övrigt dels vid sammankomster och tillställningar, på offentliga platser och vid vissa anläggningar och verksamheter (3 kap.), dels i viss kollektiv persontrafik (4 kap.), *dels vid vissa idrottsarrangemang (5 kap.).*

**2 kap.**

20 §

Pyrotekniska varor får inte utan tillstånd av polismyndigheten användas vid en allmän sammankomst eller offentlig tillställning som hålls inomhus. Om det kan ske utan fara för ordning och säkerhet, får dock polismyndigheten befria anordnaren från skyldigheten att söka tillstånd för sammankomster eller tillställningar av visst slag.

*Särskilda bestämmelser om innehav och användning av pyrotekniska varor vid vissa idrottsarrangemang finns i 5 kap.*

**3 kap.**

7 §

Pyrotekniska varor får inte användas utan tillstånd av polismyndigheten, om användningen med hänsyn till tidpunkten, platsens belägenhet och övriga omständigheter innebär risk för skada på eller någon beaktansvärd olägenhet för person eller egendom.

*Särskilda bestämmelser om innehav och användning av pyrotekniska varor vid vissa idrottsarrangemang finns i 5 kap.*

*1 §*

*Bestämmelserna i detta kapitel gäller vid idrottsarrangemang som anordnas för allmänheten på en idrottsanläggning.*

*2 §*

*Med idrottsanläggning förstås inhägnad plats huvudsakligen avsedd för idrottsutövning.*

*3 §*

*Pyrotekniska varor får inte utan tillstånd av polismyndigheten innehas eller användas på en idrottsanläggning när idrottsarrangemang anordnas där.*

*Vid polismyndighetens prövning av frågor om tillstånd enligt första stycket tillämpas 3 kap. 14 §, 16 § första stycket, 18 § första stycket 1, 3 och 4, 19 § första stycket samt 20, 21, 26 och 28 §§.*

*4 §*

*När idrottsarrangemang anordnas på en idrottsanläggning får inte någon*

*1. obehörigen beträda spelplanen eller annat motsvarande område som är avsett för idrottsutövningen, eller*

*2. kasta in föremål på spelplanen eller annat motsvarande område som är avsett för idrottsutövningen, om inte en sådan åtgärd är befogad.*

*Förbuden i första stycket gäller även för plats som gränsar till de där avsedda områdena, om det genom stängsel, skyltar eller på annat sätt framgår att allmänheten inte har tillträde dit.*

5 §

*Den som uppsåtligen bryter mot 3 eller 4 § döms till böter eller fängelse i högst sex månader. I ringa fall ska inte dömas till ansvar.*

*Ansvar enligt första stycket ska inte dömas ut, om gärningen är belagd med samma eller strängare straff i brottsbalken eller i annan författning.*

6 §

*Egendom som varit föremål för brott enligt detta kapitel ska förklaras förverkad, om det inte är uppenbart oskäligt.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 april 2009.

### 3 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:620) om belastningsregister

Prop. 2008/09:78  
Bilaga 4

Härigenom föreskrivs att 3 § lagen (1998:620) om belastningsregister ska ha följande lydelse.

#### *Nuvarande lydelse*

#### *Föreslagen lydelse*

#### 3 §<sup>2</sup>

Registret *skall* innehålla uppgifter om den som

Registret *ska* innehålla uppgifter om den som

1. genom dom, beslut, strafföreläggande eller föreläggande av ordningsbot har ålagts påföljd för brott,

2. har ålagts förvandlingsstraff för böter,

3. med tillämpning av 30 kap. 6 § brottsbalken har förklarats fri från påföljd,

4. på grund av åklagares beslut enligt 20 kap. 7 § rättegångsbalken, 9 eller 17 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare eller 46 § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall inte har åtalats för brott, eller

5. har meddelats besöksförbud enligt lagen (1988:688) om besöksförbud eller tillträdesförbud enligt lagen (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang.

5. har meddelats besöksförbud enligt lagen (1988:688) om besöksförbud eller tillträdesförbud enligt lagen (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang, *dock inte tillträdesförbud enligt 9 a § i den sistnämnda lagen.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 april 2009.

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2005:322

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2008-11-04

**Närvarande:** F.d. regeringsrådet Rune Lavin, f.d. regeringsrådet Karl-Ingvar Rundqvist och justitierådet Marianne Lundius.

## **Ytterligare åtgärder mot ordningsstörningar vid idrottsarrangemang**

Enligt en lagrådsremiss den 23 oktober 2008 (Justitiedepartementet) har regeringen beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i lagen (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang,
2. lag om ändring i ordningslagen (1993:1617),
3. lag om ändring i lagen (1998:620) om belastningsregister.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av rätts-sakkunnige Magnus Andersson.

Förslagen föranleder följande yttrande av *Lagrådet*:

Genom förslaget till ändring i lagen om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang utökas åklagarens möjlighet att meddela tillträdesförbud, bl.a. i form av interimistiska beslut. Vidare föreslås ett nytt femte kapitel i ordningslagen, genom vilket införs straffsanktionerade förbud mot att vid idrottsarrangemang inneha eller använda pyrotekniska varor och obehörigen beträda spelplanen eller att kasta in föremål på denna.

När ett slutligt avgörande av en fråga om tillträdesförbud inte kan avvaktas, får åklagaren meddela ett tillträdesförbud att gälla tills vidare. Ett förbud som innebär att en person inte får tillträde till en plats där ett idrottsarrangemang anordnas innebär, oavsett om det är fråga om ett slutligt eller ett interimistiskt beslut, en viss inskränkning i den personens rätt att fritt röra sig enligt artikel 2 i protokoll nr 4 till Europakonventionen. Den intresseavvägning som måste göras för att rättfärdiga en sådan inskränkning av en persons rörelsefrihet har kommit till uttryck i lagrådsremissens författningskommentar (s. 57). I 2 § tredje stycket lagen om tillträdesförbud föreskrivs att om syftet med ett tillträdesförbud kan tillgodoses med en mindre ingripande åtgärd än ett tillträdesförbud så får ett förbud inte meddelas. Denna princip, som i litteraturen (Strömberg i Festskrift tillägnad Halvar Sundberg, 1959, s. 382 och Lavin, Offentlig-rättsligt vite I, 1978, s. 73 f.) brukar kallas lindrigaste ingreppets princip, kan enligt Lagrådets mening inte ersätta en bestämmelse om att när ett beslut om tillträdesförbud ska meddelas så måste en avvägning göras mellan skälen för åtgärden och det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den enskilde. Enligt Lagrådets mening skulle det således vara en fördel om proportionalitetsprincipen inte endast kommer till uttryck i författningskommentaren utan också i lagtexten.



6 och 9 §§

Av motiven framgår att frågan om vem som intar partsställning i åklagarens ärende om tillträdesförbud ska besvaras med ledning av förvaltningsrättsliga principer (remissen s. 31 och 56). Därav kan den slutsatsen dras att en idrottsorganisation eller ett specialidrottsförbund som ansöker om tillträdesförbud enligt 6 § andra stycket blir part i ärendet. Det bör dock också få den effekten att endast den av de nämnda sammanslutningarna som gör ansökan kommer att inta partsställning. Självklart är att den enskilda individ som riskerar att bli föremål för förbudet är part i ärendet.

I ett nytt tredje stycke i 6 § föreslås att åklagaren också på anmälan av en polismyndighet tar upp en fråga om tillträdesförbud. Även om det i en lagtext används ordet anmälan kan härmed menas en åtgärd som har samma effekt som en ansökan i detta ords rättsliga betydelse (jfr t.ex. 7 kap. 7 § lagen /1998:531/ om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område). Tanken bakom den föreslagna regeln i tredje stycket är uppenbarligen att den anmälan som polismyndigheten ska kunna göra medför att ett ärende anhängiggörs hos åklagaren. Konstruktionen ”att frågan tas upp på anmälan av en polismyndighet” i lagtexten kan knappast läsas annorlunda. Av vad som sägs i motiven kan också utläsas att utan regeln i tredje stycket en polismyndighet skulle sakna initiativrätt. En anmälare i juridisk mening kan uppträda i denna egenskap utan något formellt lagstöd. På ett ställe i motiven (remissen s. 31) sägs att åklagarens prövning har karaktären av officialprövning, men detta påstående tycks inte innefatta en rätt för åklagaren att ex officio påbörja en utredning. Härför krävs initiativ utifrån på sätt som anges i 6 § andra stycket och det föreslagna tredje stycket. Eftersom polismyndighetens anmälan har samma effekt som en ansökan, skulle myndigheten egentligen få partsställning i ärendet hos åklagaren. Avsikten med förslaget är dock att polismyndigheten inte ska få denna ställning. Enligt Lagrådets mening borde mot bakgrund av vad som ovan anförts en uttrycklig regel införas i lagen som fränkänner polismyndighet rätt att vara part i åklagarens ärende. En sådan regel skulle förslagsvis kunna bli en andra mening i tredje stycket i 6 § och ha följande lydelse:

Polismyndigheten är inte part i det ärende som anmälan gett upphov till.

Om åklagaren ingår i prövning av en fråga om tillträdesförbud efter en anmälan av en polismyndighet, kommer ett specialidrottsförbund, enligt det föreslagna andra stycket i 9 §, att bli part i ärendet. Någon uttrycklig bestämmelse om att en idrottsorganisation under vissa förutsättningar kan inta partsställning innehåller inte förslaget. I remissen sägs att en idrottsorganisation, som får anses ha ett intresse i saken, enligt ”grundläggande förvaltningsrättsliga principer” bör få partsställning i ärendet. Varifrån dessa principer har hämtats och vilken innebörd de ska anses ha anges inte. Såvitt Lagrådet har sig bekant finns det inte några direkt klara förvaltningsrättsliga principer som anger när den som inte riskerar att

själv bli adressat för ett betungande föreläggande intar partsställning i ett ärende. Man torde dock kunna säga så mycket som att det inte är tillräckligt att personen i fråga har ett intresse i saken utan att det också krävs att detta intresse på visst sätt är erkänt i den tillämpliga författningen. En annan sak är att det i det aktuella fallet kan anföras skäl för att partsställning bör tillerkännas en idrottsorganisation, allra helst som organisationen kan uppträda som sökande i ett ärende om tillträdesförbud. Liksom i fråga om specialidrottsförbund bör en idrottsorganisations rätt att vara part finnas klart angiven i lagtexten och inte baseras på ett diffust uttalande i motiven. En regel härom skulle förslagsvis kunna bli en andra mening i andra stycket i 9 § och ha följande innehåll:

Den idrottsorganisation som anordnar idrottsarrangemang som förbudet avses skydda är också part i ett sådant ärende.

Den ovan föreslagna bestämmelsen har en klar anknytning till 6 § andra stycket. Vid föredragningen upplystes om att ett tillträdesförbud kan omfatta samtliga allsvenska fotbollsmatcher under en bestämd period. Ett sådant förbud skulle komma att angå ett stort antal fotbollsklubbar, vilka var och en med den formulering som valts i 6 § andra stycket skulle kunna bli parter. Denna konsekvens av rättstillämpningen bör övervägas i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Vad ovan sagts innebär att som parter hos åklagaren kan uppträda den som riskerar att bli adressat för ett förbud, en idrottsorganisation och ett specialidrottsförbund, vilka alla tre representerar sina enskilda intressen. Åklagaren kommer vid ärendets prövning att få företräda det allmänna intresset. Om åklagarens beslut ska prövas av tingsrätt och denne därvid saknar rätt att vara part, kommer tingsrätten att inom ramen för sin prövning få tillgodose det allmänna intresset, vilket knappast är i överensstämmelse med den objektiva prövning som ankommer på en domstol. Den möjlighet att begära yttrande av åklagaren som finns i 15 § ändrar inte karaktären hos domstolens prövning. Inom förvaltningsrätten är numera beslutsmyndigheten part i rättegången hos förvaltningsdomstol, om en enskild part överklagat myndighetens beslut.

#### 9 a §

I första stycket bör en språklig justering göras i andra meningen. Där står att den som förbudet riktas mot ska få tillfälle att yttra sig. Något förbud finns ännu inte när möjligheten att yttra sig aktualiseras. En bättre formulering skulle vara: ... ska den som förbudet avses gälla få tillfälle att yttra sig.

Lagrådet vill peka på att om ett beslut om tillträdesförbud som avses i det föreslagna andra stycket skulle komma under domstols prövning tiden då förbudet gällt oftast kan antas ha löpt ut vid prövningen med den följd att ärendet avskrivs. Hos de allmänna domstolarna medför en avskrivning att själva saken i ärendet inte prövas. Den praxis som tillämpas i de allmänna förvaltningsdomstolarna innebär att det i beslutsskälerna ofta klargörs hur domstolen bedömer saken även om utgången skulle bli att ärendet avskrivs. Just vad gäller tillträdesförbud kan adressaten ha ett beaktansvärt intresse av att veta om förbudet mot honom varit befogat eller inte. Eftersom förvaltningsrätten är avsedd att utöva ett visst infly-

tande på handläggningen av ärenden om tillträdesförbud kan det finnas anledning att erinra om denna praxis eller rentav ta in en uttrycklig regel härom i lagen.

Prop. 2008/09:78  
Bilaga 5

## Förslaget till lag om ändring i ordningslagen

### 5 kap. 3 §

Enligt andra stycket ska en rad bestämmelser i 3 kap. tillämpas vid polismyndighetens prövning av frågor om tillstånd enligt första stycket i den föreslagna paragrafen. Genom hänvisningen till 3 kap. 19 § första stycket och 20 § görs det möjligt för polismyndighet att meddela vitesförelägganden. Enligt 5 kap. 5 § i förslaget döms den som uppsåtligen bryter mot bl.a. 3 § till böter eller fängelse i högst sex månader. Bland de uppräknade bestämmelserna i andra stycket av 3 § nämns inte regeln i 3 kap. 24 §. I den sistnämnda regeln föreskrivs att den som åsidosätter ett vitesföreläggande som avses i 3 kap. 20 § inte döms till ansvar enligt denna lag för gärning som omfattas av föreläggandet. Huruvida avsikten är att straff och vite ska kunna kumuleras vad gäller tillämpningen av den föreslagna 3 § i 5 kap. framgår inte av remissen. Om så inte skulle vara fallet bör i uppräknningen av tillämpliga bestämmelser i ordningslagen också tas med 3 kap. 24 §.

Det ska tilläggas att hänvisningen i andra stycket innehåller vissa bestämmelser som knappast kan aktualiseras vid polismyndighets handläggning av en ansökan om tillstånd. Här avses t.ex. 3 kap. 18 § första stycket (återkallelse av tillstånd) och 3 kap. 19 § (föreläggande att vidta viss åtgärd).

### 5 kap. 4 §

Enligt första stycket 2 införs ett förbud, som ska vara straffsanktionerat, mot att kasta in föremål på spelplanen eller annat motsvarande område. Med förbudet avses enligt motiveringen att motverka ett typiskt sett farligt handlande. Något krav på att risk för skada måste ha förelegat i det enskilda fallet ställs inte upp. Förbudet kan därför uppfattas vara långtgående. Det föreslås bli avgränsat genom att det inte ska omfatta fall då åtgärden är befogad. I författningskommentaren nämns några exempel på situationer då det bör anses befogat att kasta in föremål.

Enligt vad Lagrådet kan finna bygger den valda avgränsningen inte på något fylligt underlagsmaterial. Det har i ärendet inte heller framkommit att det finns vägledning i hur något jämförbart straffstadgande på annat håll är utformat (jfr obehörighetsrekvisitet enligt första stycket 1 för vars uttolkning det kan hämtas viss vägledning i hur motsvarande rekvisit tillämpas med avseende på olaga intrång enligt 4 kap. 6 § andra stycket brottsbalken). Med hänsyn härtill ter det sig ovisst hur de tillämpningssvårigheter som kan antas uppkomma avseende undantagsregelns omfattning kan bemästras. Detta synes till stor del gälla även om straffansvaret enligt 5 § för överträdelse av förbudet inte ska träffa ringa fall, något som enligt motiven framför allt tar sikte på handlande vid mindre idrottsarrangemang där säkerhetsaspekterna inte gör sig lika starkt gällande som vid elitarrangemang där många människor samlas på läktarna.

Under det fortsatta beredningsarbetet kan således behöva övervägas i vad mån det finns möjligheter till en alternativ lösning av avgränsningsproblemet utifrån syftet att motverka fareframkallande och/eller ordningsstörande handlande.

Prop. 2008/09:78  
Bilaga 5

5 kap. 5 §

Enligt paragrafen straffbeläggs uppsåtlig överträdelse av 3 eller 4 §. Det förstnämnda av dessa lagrum innehåller – utöver ett första stycke om förbud mot att utan tillstånd inneha eller använda pyrotekniska varor – ett andra stycke om handläggningen av tillståndsfrågor hos polismyndigheten. Som Lagrådet ser det bör hänvisningen till 3 § begränsas till att avse enbart första stycket i samma paragraf.

### **Förslaget till lag om ändring i lagen om belastningsregister**

Lagrådet lämnar förslaget utan erinran.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 27 november 2008

Närvarande: Statsministern Reinfeldt, ordförande, och statsråden Olofsson, Odell, Bildt, Ask, Husmark Pehrsson, Leijonborg, Erlandsson, Torstensson, Carlgren, Björklund, Carlsson, Littorin, Borg, Malmström, Sabuni, Billström, Tolgfors

Föredragande: statsrådet Ask

---

Regeringen beslutar proposition 2008/09:78 Ytterligare åtgärder mot ordningsstörningar vid idrottsarrangemang