

Förord

Chefen för Justitiedepartementet, statsrådet Beatrice Ask, beslutade den 26 september 2007 att ge vice chefsåklagaren Per Lindqvist i uppdrag att biträda departementet med en översyn av lagstiftningen mot ordningsstörningar i samband med idrottsarrangemang (Ju 2007:J).

Från och med den 12 november 2007 anställdes hovrättsassessorn Daniel Thorsell för att arbeta som sekreterare inom ramen för uppdraget.

Vi har vid utarbetandet av promemorian arbetat i nära samråd och har därför valt att skriva i vi-form.

Genom denna promemoria är uppdraget slutfört.

Stockholm i mars 2008

Per Lindqvist

/Daniel Thorsell

Innehåll

Sammanfattning	7
Författningsförslag	13
1. Förslag till lag om ändring i lagen (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang	13
2. Förslag till lag om ändring i ordningslagen (1993:1617).....	18
1 Utredningens uppdrag och arbete	23
1.1 Bakgrund	23
1.2 Uppdraget	26
1.3 Arbetets bedrivande	27
2 Tillträdesförbudslagen	29
2.1 Möjlighet för polisen att ta initiativ till tillträdesförbud	29
2.1.1 Gällande rätt	29
2.1.2 Behovet av en reform	30
2.1.3 Hur bör reformbehovet tillgodoses?	33
2.1.4 Följdfrågor	37
2.2 Interimistiskt beslut om tillträdesförbud	42
2.2.1 Gällande rätt	42
2.2.2 Behovet av en reform, m.m.	44

2.2.3	Beslutande myndighet	46
2.2.4	Följdfrågor	48
3	Vissa ordningsstörningar vid idrottsarrangemang	53
3.1	Hantering av pyrotekniska varor i samband med idrottsarrangemang	53
3.1.1	Gällande rätt	53
3.1.2	Behovet av en reform, m.m.	60
3.1.3	Närmare om kriminaliseringens omfattning	66
3.2	Obehörigt beträdande av spelplan eller inkastande av föremål där	67
3.2.1	Gällande rätt	67
3.2.2	Behovet av en reform, m.m.	70
3.2.3	Närmare om kriminaliseringens omfattning	74
3.3	Straff och förverkande	76
3.4	Regleringens placering och tillämpningsområde	77
4	Ikraftträdande, m.m.	79
5	Ekonomiska konsekvenser	81
5.1	Förslagen om ändringar i tillträdesförbudslagen	81
5.2	Förslagen om ändringar i ordningslagen	82
6	Författningskommentar	85
6.1	Förslaget till lag om ändring i lagen (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang	85
6.2	Förslaget till lag om ändring i ordningslagen (1993:1617)	89
	Bilaga	95

Sammanfattning

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 alltså, 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 sam-

band 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 uteblir 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. Förstärkningen 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.

Författningsförslag

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 anordnar 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 anordnar 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.

9 b §

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 till förhöret.

10 §

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

1. sökande och motpart,

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,

- | | |
|---|--|
| <p>2. om förbud <i>skall</i> gälla och, i så fall, förbudets innebörd och omfattning,</p> <p>3. de skäl som har bestämt utgången, däribland brott som åberopas vid riskbedömningen samt tiden och platsen för brottet,</p> <p>4. de bestämmelser som åberopas,</p> <p>5. vad som kan bli följderna av att bryta mot förbudet, och</p> <p>6. möjligheten att begära omprövning enligt 12 § och domstolsprövning enligt 13 §.</p> | <p>2. om förbud <i>ska</i> gälla och, i så fall, förbudets innebörd och omfattning,</p> <p>3. de skäl som har bestämt utgången, däribland brott som åberopas,</p> <p>4. vad som kan bli följderna av att bryta mot förbudet, och</p> <p>5. möjligheten att begära omprövning enligt 12 § och domstolsprövning enligt 13 §.</p> |
|---|--|

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 specialidrottsförbundet 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.

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

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.

*Straff och förverkande**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.

1 Utredningens uppdrag och arbete

1.1 Bakgrund

Brott och ordningsstörningar i samband med idrottsarrangemang har varit föremål för överväganden vid flera tillfällen. Möjligheterna att genom någon form av straffsanktionerat förbud utestänga personer från arrangemangen har stått i fokus vid de utredningarna.

Som ett resultat av utredningsansträngningarna trädde lagen (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang (tillträdesförbudslagen) i kraft den 1 juli 2005 (prop. 2004/05:77, bet. 2004/05:JuU32, rskr. 2004/05:238). 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 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. Den som bryter mot ett tillträdesförbud döms till böter eller fängelse i högst sex månader. Tillträdesförbud får beslutas av allmän åklagare på skriftlig ansökan av den idrottsorganisation som anordnar det eller de idrottsarrangemang som förbudet avses skydda eller av specialidrottsförbundet inom Sveriges Riksidrottsförbund för den aktuella idrottsverksamheten.

Enligt gällande rätt i övrigt bestämmer normalt den som med äganderätt eller med annan rätt, exempelvis nyttjanderätt, förfogar över en plats vem som ska få vistas där. Detta gäller även om platsen är tillgänglig för allmänheten. Inom idrotten används också denna s.k. arrangörsrätt för att förbjuda vissa personer att under viss tid besöka idrottsarrangemang. Besluten grundas ofta på att personen i fråga tidigare har begått brott på idrottsanläggningen.

Regeringen har under 2007 fört en dialog med bl.a. idrottsrörelsen och polisen om ordningsstörningar i samband med idrottsarrangemang. Det har vid samtalen framkommit att det, trots det arbete som redan bedrivs av idrottsrörelsen och polisen och de andra insatser som görs, krävs ytterligare åtgärder. Justitiedepartementet har därefter fört fördjupade samtal med representanter för idrottsrörelsen och polisen. Under samtalen har identifierats vissa särskilda frågor som avser såväl tillträdesförbudslagen som vissa relevanta straffbestämmelser i annan lagstiftning. Regleringen har i vissa fall uppfattats som utformad på ett otydligt eller otillfredsställande sätt.

Inom Europeiska unionen (EU) har Europeiska gemenskapernas kommission (kommissionen) den 11 juli 2007 lagt fram en vitbok om idrott (KOM [2007] 391 slutlig). Det var första gången som kommissionen behandlade idrottsrelaterade frågor i ett brett perspektiv. Syftet med vitboken är att tillhandahålla en strategisk orientering för idrottens roll i EU, att inleda en debatt om specifika frågor, att göra idrotten synligare i EU:s beslutsprocess och att öka befolkningens medvetande om de behov och särskilda förhållanden som kännetecknar sektorn.

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). Det konstateras att

de rättsvårdande myndigheterna inte kan tackla de underliggande orsakerna till våldet inom idrotten på egen hand.

Till vitboken är fogad en handlingsplan som är uppkallad efter Pierre de Coubertin, Internationella Olympiska Kommitténs förste ordförande. Handlingsplanen innehåller verksamheter som ska genomföras eller stödjas av kommissionen. Såvitt gäller våld vid idrottsarrangemang kommer kommissionen enligt handlingsplanen att göra följande.

- I överensstämmelse med de gällande nationella reglerna och EU-reglerna arbeta för att se till att de rättsvårdande myndigheterna och idrottsorganisationerna utbyter operativ information och praktisk kunskap och erfarenheter inom förebyggande av våldsamma incidenter.
- Undersöka möjligheterna till nya rättsliga instrument och andra EU-standarder för att förebygga oroligheter vid idrottsevenemang.
- Främja ett övergripande tillvägagångssätt för att förebygga antisocialt beteende, med särskild vikt på socialpedagogiska insatser som t.ex. coachning 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.
- Hålla ett högnivåmöte för att med de berörda parterna diskutera insatser för att förebygga och bekämpa våld vid idrottsevenemang.

Högnivåmötet som omnämns i den sista punkten ovan hölls i Bryssel den 28–29 november 2007. Vid mötet deltog företrädare för bl.a. kommissionen, brottsbekämpande myndigheter, UEFA och supporterföreningar. Vid konferensen underströks vikten av att medlemsstaterna genom nationell lagstiftning ska kunna

använda sig av tillträdesförbud för att förhindra att personer som riskerar att störa ordningen släpps in på fotbollsmatcher.

1.2 Uppdraget

Det av regeringen lämnade uppdraget (se *bilaga*) har bestått i att överväga

- om även polisen bör ha möjlighet att ansöka om tillträdesförbud och samtidigt överväga behovet av andra förändringar, i tillträdesförbudslagen eller andra författningar, för att åstadkomma en sådan möjlighet,
- om reglerna om tillträdesförbud i övrigt bör ändras i syfte att uppnå en effektivare användning av förbudsmöjligheten, t.ex. genom att det bör vara möjligt för åklagare eller polis att meddela interimistiska beslut om tillträdesförbud,
- om regleringen rörande pyroteknik i samband med idrottsarrangemang är lämpligt utformad eller bör förändras, samt
- om det finns behov att förtydliga eller förändra regleringen beträffande de fall när personer obehörigen beträder spelplanen eller kastar in föremål där under pågående idrottsarrangemang.

I uppdraget har vidare ingått att vid behov samråda med de myndigheter och organisationer som verkar inom det område som uppdraget avser samt följa arbetet inom EU med anledning av kommissionens initiativ att presentera en vitbok om EU och idrotten.

Slutligen har i uppdraget ingått att lämna förslag till lagstiftning om övervägandena ger anledning till det och att redovisa de ekonomiska konsekvenserna av förslaget samt hur ökade kostnader bör finansieras.

1.3 Arbetets bedrivande

Vi har i vårt arbete med uppdraget fokuserat på de huvudfrågor som har redovisats i avsnitt 1.2.

Samråd med myndigheter och organisationer har främst skett genom att möten har hållits med företrädare för Rikspolisstyrelsen (RPS), Polismyndigheten i Västra Götaland, Supportergruppen vid Länskriminalpolisen i Stockholms län, Sveriges Riksidrottsförbund, Svenska Fotbollförbundet, Föreningen Svensk Elitfotboll, IFK Göteborg, Djurgårdens IF och AIK. Riksåklagarens kansli, analysenheten, har bistått med framtagande av vissa av oss efterfrågade uppgifter.

Som nämnts har uppdraget omfattat fyra huvudfrågor. De två första frågorna är rent systematiskt hänförliga till tillträdesförbudslagen, medan de två återstående frågorna rör vissa specifika ordningsstörningar som inte regleras i den lagen. Denna uppdelning av frågorna återverkar på promemorians disposition. Frågorna som är hänförliga till tillträdesförbudslagen behandlas därför i kapitel 2. Därefter behandlas frågorna rörande de specifika ordningsstörningarna i kapitel 3. Inom kapitlen redovisas gällande rätt och våra övervägande separat för var och en av frågorna.

Kapitel 4 innehåller överväganden och förslag vad gäller ikraftträdande och övergångsbestämmelser.

I kapitel 5 görs en analys av de ekonomiska konsekvenserna av våra förslag.

Avslutningsvis består kapitel 6 av författningskommentarer.

2 Tillträdesförbudslagen

2.1 Möjlighet för polisen att ta initiativ till tillträdesförbud

2.1.1 Gällande rätt

Enligt 6 § första stycket tillträdesförbudslagen är det allmän åklagare som prövar frågor om tillträdesförbud. Av samma bestämmelses andra stycke framgår att en fråga om tillträdesförbud tas upp på ansökan av den idrottsorganisation som anordnar det eller de idrottsarrangemang som förbudet avses skydda. Vidare framgår där att frågan om förbud även kan 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 en 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 uppställs inte några formkrav. Av naturliga skäl bör dock en ansökan innehålla uppgifter om den som ansöker om förbudet och den mot vilken förbudet avses gälla samt de övriga uppgifter som behövs för att åklagaren ska kunna pröva förbudsfrågan (prop. 2004/05:77 s. 64).

2.1.2 Behovet av en reform

Bedömning: Det finns behov av åtgärder som kan antas öka möjligheterna att initiera ärenden om tillträdesförbud.

Skälen för bedömningen: Införandet av tillträdesförbudslagen var ett viktigt led i arbetet för att motverka idrottsanknuten brottslighet och därigenom öka tryggheten och trivseln i samband med idrottsarrangemang. Som bakgrund till behovet av ett förstärkt skydd mot sådan brottslighet angavs i motiven till lagen att s.k. läktarvåld och annat våld inne på och utanför idrottsarenor men också användning av pyrotekniska varor utan tillstånd inne på arenorna, skadegörelse och annan brottslighet utgjorde ett återkommande inslag vid idrottsarrangemang. Vidare angavs att problemen förekom främst vid fotbolls-, ishockey- och bandymatcher. Beträffande våldsanvändningen anfördes närmare att det i vissa fall förekom våld mellan rivaliserande grupperingar som hade någon form av koppling till idrottsorganisationerna eller deras supporterföreningar. Dessa grupper träffades ibland på i förväg avtalade platser för att slåss. I andra fall riktade sig våldet mot polismän och ordningsvakter. Också andra, både idrottsorganisationer som anordnar arrangemangen och enskilda individer, drabbades direkt av t.ex. skadegörelsebrott. Särskilt oroande var att det enligt uppgift från bl.a. polisen skedde en nyrekrytering, ofta av mycket unga personer, till sådana grupper som var benägna att begå brott vid idrottsarrangemang och att dessa grupper ökade i omfattning. Grovt sett var det två kategorier av personer som ägnade sig åt idrottsrelaterad brottslighet. Den första kategorin utgjordes av en sluten grupp av personer som i huvudsak ägnade sig åt detta. Denna grupp höll sig för sig själv under idrottsarrangemangen och vid resor till och från dessa. Den andra kategorin bestod av personer som också ägnade sig åt kriminalitet i viss utsträckning och som ”såg upp” till den förstnämnda gruppen.

Vi har erfarit att den ovan tecknade bilden av den idrottsanknutna brottsligheten fortfarande är aktuell. Vid de kontakter som vi har haft med polisen och idrottsorganisationerna har dock vidare framkommit följande.

Huvuddelen av det idrottsrelaterade våldet sker i dag utanför arenorna. Det har nämnts att så mycket som uppskattningsvis fyra av fem ordningsstörningar som är hänförliga till grupper av personer inträffar utanför arenorna. Vidare finns det en tydlig trend i att de rivaliserande grupperna gör upp om att träffas på andra platser än vid arenorna för att utöva våld. Dessa avtalade slagsmål äger även rum på andra dagar än matchdag. De personer som på detta sätt gör upp om tid och plats för att slåss är också intimt involverade i de bråk och slagsmål som sker inne på arenorna. Under senare tid har mycket av bråken flyttat in mot stadskärnorna och därmed har även risken för att allmänheten ska drabbas på olika sätt av uppgörelserna ökat. Ett nytt fenomen är s.k. pubstormningar, dvs. att supportrar knutna till ett lag angriper ett annat lags supportrar när dessa har samlats på en restaurang före en match. Nyrekryteringen bland yngre personer till grupperna som ägnar sig åt idrottsrelaterad brottslighet har ökat markant de senaste åren. En annan tendens är att grupperna som ägnar sig åt idrottsrelaterad brottslighet är allt mindre intresserade av själva idrotten. Även bruket av narkotika bland dessa personer har såvitt kan bedömas ökat.

En förhoppning var att tillträdesförbuden skulle bidra till att avskräcka presumtiva brottslingar och minska nyrekryteringen till de grupper som ägnar sig åt idrottsrelaterad brottslighet. Personer som tillhörde dessa grupper skulle inte kunna värva nya anhängare under arrangemangen om de utestängdes. Vidare skulle potentiella nya anhängare – särskilt unga personer – kunna bli mindre intresserade av att vara med i grupperna om gruppmedlemmar hade blivit utestängda från arrangemangen.

Vid de nämnda diskussionerna med idrottsorganisationerna har det framkommit att organisationerna upplever att de ofta saknar reella möjligheter att ansöka om tillträdesförbud eller av annan anledning anser sig förhindrade att göra en sådan ansökan.

Vid diskussionerna har det klarlagts vissa omständigheter som ska ha bidragit till att ansökningarna och därmed även användningen av tillträdesförbud inte nått önskad omfattning.

För det första nämner idrottsorganisationerna att det är svårt och i vissa fall omöjligt att identifiera de personer som begår brott och ordningsstörningar i samband med idrottsarrangemang. Detta beror bl.a. på att det mesta våldet sker utanför arenorna, där idrottsorganisationerna inte har möjlighet att ha kontroll över vad som händer. Därför är det vid de flesta ordningsstörningar polisen som besitter informationen om vilka dessa personer är och vad de har gjort, medan det bara är idrottsorganisationerna som får ansöka om tillträdesförbud. På grund av sekretess får organisationerna i dessa fall inte tillgång till informationen förrän sekretessen upphävts, vilket kan ta lång tid. Resultatet blir att det i de flesta fall inte kan göras någon ansökan om tillträdesförbud. Även om brottet eller ordningsstörningen sker inne på arenan nekar polisen ofta under åberopande av sekretess att lämna erforderliga personuppgifter till idrottsorganisationerna i de fall organisationerna inte på förhand känner till vem personen är. Inte heller i dessa fall kan idrottsorganisationerna gå vidare genom att ansöka om tillträdesförbud. Polisen har instämt i idrottsorganisationernas beskrivning av problemet rörande informationsutbytet dem emellan. För det andra förekommer det att hot uttalas mot företrädarna för idrottsorganisationerna. Företrädarna vågar därför, på grund rädsla för repressalier, inte att ansöka om tillträdesförbud beträffande vissa ordningsstörare.

En förutsättning för att förbuden ska kunna förebygga den idrottsanknutna brottsligheten är att möjligheterna att inleda ärenden om tillträdesförbud är goda. Enligt uppgifter från Riksåklagarens kansli, analysenheten, har det t.o.m. 2007 förekommit 15 ärenden om tillträdesförbud hos landets åklagare. I ärendena har det begärts att sammanlagt 21 personer ska åläggas tillträdesförbud. Konklusionen måste bli att ansökningar om tillträdesförbud synes vara en tämligen sällan förekommande åtgärd. Om tillträdesförbud inte kommer till användning mera frekvent ute-

blir naturligtvis även de brottsförebyggande effekter som det antogs att förbuden skulle leda till.

Sammanfattningsvis anser vi att det finns behov av åtgärder som kan antas öka möjligheterna att initiera ärenden om tillträdesförbud.

2.1.3 Hur bör reformbehovet tillgodoses?

Förslag: Frågor om tillträdesförbud ska tas upp även på anmälan av polismyndighet.

Skälen för förslaget: För att komma till rätta med de av idrottsorganisationerna och polisen beskrivna problemen som hindrar möjligheterna att på ett effektivt sätt ansöka om tillträdesförbud kan i huvudsak två åtgärder tänkas. En åtgärd skulle kunna vara att förändra sekretessbestämmelserna så att information kan lämnas mellan polisen och idrottsorganisationerna.

I 5 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100; SekrL) finns regler till skydd för det allmännas brottsförebyggande och brottsbeivrande verksamhet. Enligt paragrafens första stycke 1, 2 och 4 gäller sekretess för uppgift som hänför sig till (1) förundersökning i brottmål, (2) angelägenhet, som avser användning av tvångsmedel i sådant mål eller i annan verksamhet för att förebygga brott, eller (4) bl.a. åklagarmyndighets och polismyndighets verksamhet i övrigt för att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott. Sekretessen gäller endast om följderna av att uppgiften lämnas ut kan antas bli att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas (s.k. rakt skaderekvisit med presumtion för offentlighet). På grund av skaderekvisitets utformning kommer sedan åtal har väckts sekretess att gälla endast för uppgift som har generell betydelse för brottspaning och brottsutredning (Göran Regner m.fl., Sekretesslagen, supplement 12, januari 2004, s. 5:6). Vidare följer av samma bestämmelses andra stycke att sekretess gäller

för uppgift som hänför sig till bl.a. sådan underrättelseverksamhet som avses i 3 § polisdatalagen (1998:622), dvs. polisverksamhet som består i att samla, bearbeta och analysera information för att klarlägga om brottslig verksamhet har utövats eller kan komma att utövas och som inte utgör förundersökning enligt 23 kap. rättegångsbalken (RB). Uppgift i nu avsedd underrättelseverksamhet behöver inte lämnas ut, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas (s.k. omvänt skaderekvisit med presumtion för sekretess). Sekretess enligt de ovannämnda reglerna gäller oavsett i vilken verksamhet och hos vilken myndighet uppgiften finns.

I 9 kap. 17 och 18 §§ SekrL finns regler om sekretess beträffande förundersökning m.m. till skydd för enskildas intressen. Enligt 17 § första stycket 1, 2, 4 och 6 gäller sekretess för uppgift om enskilds personliga och ekonomiska förhållanden, om inte annat följer av 18 §, (1) i utredning enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål, (2) i angelägenhet, som avser användning av tvångsmedel i sådant mål eller i annan verksamhet för att förebygga brott, (4) i bl.a. åklagarmyndighets och polismyndighets verksamhet i övrigt för att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott samt (6) i register som förs av Rikspolisstyrelsen enligt polisdatalagen (1998:622) eller som annars behandlas där med stöd av samma lag. Sådan uppgift behöver 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 (s.k. omvänt skaderekvisit). Sekretessen upphör som huvudregel att gälla, om uppgiften lämnas till domstol med anledning av åtal (se 9 kap. 18 § andra stycket SekrL).

Redan i förarbetena till tillträdesförbudslagen uppmärksammades att det kunde förekomma fall där viss idrottsanknuten brottslighet inte skulle komma till idrottsorganisationernas kännedom på grund av att sekretess enligt 5 kap. 1 § SekrL gällde och därmed hindrade polis eller åklagare från att informera organisationerna om brottsligheten (prop. 2004/05:77 s. 42 f.

och 54). Detta kunde enligt förarbetena tyckas vara otillfredsställande, men det skulle innebära ett principgenombrott att föreskriva ett undantag från sekretessen för att ge idrottsorganisationerna möjlighet att få del av sådana uppgifter. Regeringen menade att det krävdes särskilt starka skäl för att motivera ett sådant principgenombrott för just tillträdesförbudsregleringen. Sammantaget ansåg regeringen att det saknades tillräckliga skäl att föreslå några ändringar av denna s.k. förundersökningssekretess. Riksdagen anslöt sig till den bedömningen (bet. 2004/05:JuU32, rskr. 2004/05:238).

I sammanhanget bör nämnas att Insynsutredningen (Ju 2007:13) har fått i uppdrag att överväga bl.a. hur stark den s.k. förundersökningssekretessen till skydd för uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden bör vara. Utredningen beräknas avsluta sitt arbete senast den 1 september 2008.

Den åtgärd som ska behandlas i denna promemoria går ut på att överväga om inte reformbehovet i stället kan tillgodoses genom att polismyndighet ges möjlighet att ta initiativ till tillträdesförbud.

Tillträdesförbudslagens uppbyggnad och innehåll har förebild i lagen (1988:688) om besöksförbud (besöksförbudslagen). Enligt 7 § besöksförbudslagen prövas frågor om sådant förbud av allmän åklagare och tas upp på begäran av den som förbudet avses skydda eller när det annars finns anledning till det. Detta innebär att det inte är nödvändigt att den som förbudet avses skydda själv vänder sig till åklagaren med en begäran om besöksförbud. I stället kan någon annan för dennes räkning framställa en sådan begäran, såsom en tjänsteman vid socialförvaltningen eller en polisman. Vidare har åklagaren möjlighet att självmant ta upp frågan om besöksförbud. Det ansågs nämligen att det i vissa fall skulle innebära alltför höga anspråk på en människa i ett utsatt läge att kräva att han eller hon själv begärde ett förbud. Vidare anfördes att många på grund av rädsla eller av andra orsaker kunde vilja undvika att själva framställa en begäran (prop. 1987/88:137 s. 20 f. och 26).

Även i förarbetena till tillträdesförbudslagen diskuterades frågan om det borde införas en initiativrätt för det allmänna, däribland för polisen. Någon sådan initiativrätt föreslogs dock inte. Det anfördes att de skäl som hade motiverat en initiativrätt för det allmänna i besöksförbudslagen saknades när det gällde frågor om tillträdesförbud. Närmare angavs att idrottsorganisationer är juridiska personer som därmed intar en starkare ställning än de som förbuden avses gälla (prop. 2004/05:77 s. 42).

Det är fortsatt på det sättet att idrottsorganisationerna som sådana får anses inta en starkare ställning än de som förbuden avses gälla. Organisationerna företräds emellertid av fysiska personer, vilka naturligtvis kan utsättas för hårt tryck från enskilda supportrar eller supportergrupper i frågor som rör ansökningar om tillträdesförbud. Det har som tidigare nämnts (avsnitt 2.1.2) förekommit hotelser mot organisationernas företrädare, vilket fört med sig att organisationerna i vissa fall avstått från att ansöka om tillträdesförbud. Även detta förhållande utgör ett klart skäl för att ge även polisen möjlighet att ta initiativ till förbud.

Ett annat argument som framfördes i förarbetena mot en initiativrätt för det allmänna var att det knappast kunde komma i fråga med en ordning där den berörda idrottsorganisationen inträdde som part i förfarandet hos åklagaren och kunde få del av uppgifter som hänförde sig till en förundersökning.

Dessa svårigheter ska dock inte överdrivas. Som framgår av avsnitt 2.1.4 kommer specialidrottsförbundet inom Sveriges Riksidrottsförbund för den aktuella idrottsverksamheten att inträda som part i förfarandet hos åklagaren. Förbundet ska därmed, såvitt gäller förfarandet hos åklagaren, enligt 9 § tillträdesförbudslagen som huvudregel underrättas om en uppgift som tillförts ärendet genom någon annan än förbundet och få tillfälle att yttra sig över den. Det bör vara en allmän strävan att en part i ett mål eller ärende ska ha fri insyn i de förhållanden som kan läggas till grund för en myndighets eller domstols avgörande. Det förhållandet att sekretess i stor omfattning kan få vika för denna insyns rätt framstår inte som särskilt kontroversiellt. Beträffande frågor om besöksförbud som tagits upp på initiativ av

polis eller åklagare blir den som förbudet avses skydda part i förfarandet hos åklagaren. Enligt 10 § besöksförbudslagen har denna eller denne rätt att ta del av det som har tillförts ärendet, med de begränsningar som följer av 14 kap. 5 § SekrL. Vidare stadgas i 11 § besöksförbudslagen bl.a. att den som förbudet avses skydda ska underrättas om uppgifter som har tillförts ärendet genom någon annan än honom själv och beredas tillfälle att yttra sig över dem. Även ärende om besöksförbud kan förekomma i samband med förundersökning och innebära att den som förbudet avses skydda får insyn i uppgifter som annars är belagda med sekretess. Som exempel från det straffprocessuella området där förundersökningssekretessen ibland kan få vika kan nämnas prövningar av beslag och kvarstad i brottmål. Såvitt vi känner till har denna rätt till insyn inte vållat några speciella problem vid rättstillämpningen. Vi har därför svårt att tro att insynsrätten skulle orsaka tillträdesförbudsinstitutet några större bekymmer.

Sammanfattningsvis anser vi att behovet av en möjlighet för polismyndighet att ta initiativ till tillträdesförbud numera är av sådan tyngd att det väger över skälen mot en sådan initiativrätt.

2.1.4 Följdfrågor

Förslag: När polismyndighet tagit initiativ till tillträdesförbud ska specialidrottsförbundet inom Sveriges Riksidrottsförbund för den aktuella idrottsverksamheten underrättas och få tillfälle att yttra sig i förfarandet hos åklagaren.

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 i förfarandet hos åklagaren enligt 9 §.

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.

Skälen för förslagen

Förfarandet hos åklagaren

Lagstiftningen om tillträdesförbud syftar till att förstärka den rätt att välja besökare som tillkommer den som förfogar över en plats avsedd för idrottsutövning (jfr 1 § tredje stycket) och därigenom förebygga brottslighet på sådana platser. Av 2 kap. 3 § första stycket 1 och 16 § ordningslagen (1993:1617) följer att det åligger anordnaren av tävlingar och uppvisningar i sport och idrott att se till att det råder god ordning vid tillställningen. Med beaktande av det nu anförda och det förhållandet att tillträdesförbud påverkar idrottsorganisationernas verksamhet framstår det som naturligt att dessa på något sätt inträder som parter i förfarandet hos åklagaren även om det är polismyndighet som har tagit initiativ till förbudet. Därmed bör på sätt som anges i 9 § antingen den berörda idrottsorganisationen eller det berörda specialidrottsförbundet i dessa fall kommuniceras en uppgift som har tillförts ärendet hos åklagaren genom någon annan än parten och få tillfälle att yttra sig över den. Fråga är om det ska vara den enskilda organisationen som anordnar arrangemanget eller specialidrottsförbundet som ska inträda som part i ärendet och kommuniceras.

Ett alternativ är att göra skillnad på om polismyndighetens anmälan avser en eller flera enskilda idrottsorganisationers arrangemang. För det fall anmälan bara berör en enskild idrottsorganisationers arrangemang skulle den organisationen kommuniceras, medan om anmälan berör flera enskilda organisationers arrangemang skulle specialidrottsförbundet i stället kommuniceras. Häremot kan ställas ett alternativ som innebär att endast specialidrottsförbundet kommuniceras, oavsett om en eller flera enskilda idrottsorganisationers arrangemang berörs.

Det sistnämnda alternativet anser vi har flera fördelar. För det första behöver inte den enskilda idrottsorganisationen uppträda som part i ärendet, vilket är av värde i de fall risk för hot och andra påtryckningar mot organisationens företrädare föreligger. Det torde ur denna aspekt inte vara lika känsligt om det är specialidrottsförbundet som uppträder som part. För det andra blir systemet i sig både enklare och klarare om det är specialidrottsförbundet som blir part i samtliga fall där polismyndighet tagit initiativ till ärendet genom en anmälan. Vi menar också att förbunden, i jämförelse med de enskilda idrottsorganisationerna, torde ha bättre förutsättningar att bygga upp rutiner för att hantera dessa ärenden. Avslutningsvis har det från bl.a. polisen uttryckts farhågor om att idrottsorganisationerna slutar ansöka om tillträdesförbud om polisen ges möjlighet att ta initiativ till förbud. Om specialidrottsförbunden blir parter i de fall polismyndighet inlett ärendet kommer dock idrottsrörelsen alljämt att vara involverade i förfarandet.

Mot alternativet med specialidrottsförbundet som part kan anföras att det finns risk för att de enskilda idrottsorganisationernas åsikter i frågor om tillträdesförbud inte kommer att komma fram och beaktas i tillräcklig omfattning. Vi menar dock att det kan antas att specialidrottsförbunden för en dialog med de enskilda idrottsorganisationer som berörs av en ansökan och att organisationernas åsikter i frågan på detta sätt kommer att beaktas på ett fullgott sätt. Sammanfattningsvis föreslår vi att det är specialidrottsförbundet inom Sveriges Riksidrottsförbund för den aktuella idrottsverksamheten som ska kommuniceras. För att detta klart ska framgå av lagtexten bör lydelsen av 9 § ändras.

Såvida polismyndighets anmälan avser arrangemang som anordnas av idrottsorganisation som är ansluten till Sveriges Riksidrottsförbund är det inga svårigheter att veta vilken specialidrottsförbund som ska kommuniceras. Inte heller om arrangemangen anordnas av idrottsaktiebolag eller alliansföreningar – vilka inte är medlemmar i någon organisation inom Sveriges Riksidrottsförbund, men får anses ha anknytning till förbundet – blir det något problem att avgöra vilket special-

idrottsförbund som är berört. Rent teoretiskt kan det dock tänkas att polismyndighet överväger en anmälan avseende arrangemang anordnade av andra idrottsorganisationer, som inte har anknytning till något specialidrottsförbund. I dessa – förvisso rent teoretiska fall – kommer det inte finnas något specialidrottsförbund som kan träda in som part hos åklagaren. Polismyndighet ska därför inte göra någon anmälan om tillträdesförbud i dessa fall, eftersom åklagaren inte kommer att kunna pröva anmälan i sak. I nu omnämnda fall kommer det således alltjämt att vara upptill den enskilda idrottsorganisationen som anordnar arrangemanget att ansöka om tillträdesförbud.

I de fall där polismyndighet inlett ett ärende om tillträdesförbud måste åklagaren ta reda på det enligt 9 § berörda specialidrottsförbundets inställning så snart som möjligt. För det fall förbundet motsätter sig polisens ansökan ska tillträdesförbud givetvis inte meddelas.

Hävande eller ändring av förbud

Beträffande hävning eller ändring av förbud enligt 12 § ska polismyndighet kunna begära att förbudet hävs, inskränks eller utvidgas. Någon förändring av lagtexten i 12 § bedöms inte vara nödvändig.

Begäran om domstolsprövning

Enligt 13 § ska tingsrätten pröva åklagarens beslut i fråga om tillträdesförbud på begäran av en part, om beslutet har gått parten emot. Av förarbetena framgår att den som har fått ett förbud kan begära att tingsrätten häver eller ändrar förbudet i en för honom eller henne förmånlig riktning. Vidare framgår att när det i stället är den idrottsorganisation som har ansökt om förbud som begär prövning av ett för organisationen oförmånligt beslut kan den begära att tingsrätten antingen beslutar om förbud eller

utvidgar ett beslutat förbud (prop. 2004/05:77 s. 67). I och med den föreslagna möjligheten för polismyndighet att ta initiativ till tillträdesförbud finns det skäl att klargöra att en begäran om domstolsprövning endast får framställas av någon som berörs av beslutet, nämligen den som har fått ett förbud och den idrottsorganisation eller det specialidrottsförbund som ska kommuniceras enligt 9 §. För att detta ska komma till klart uttryck även i lagtexten bör lydelsen av 13 § ändras.

Åklagare som har beslutat om besöksförbud, är enligt 16 § besöksförbudslagen skyldig att på begäran av den som förbudet avses skydda föra dennes talan vid rätten, om inte särskilda skäl talar mot det. I förarbetena till tillträdesförbudslagen uttalades att de skäl som hade åberopats för åklagarens skyldighet att föra talan enligt besöksförbudslagen, nämligen att den som besöksförbudet avses skydda ofta är en svagare part, inte gjorde sig gällande i fråga om idrottsorganisationer. Tillräckliga skäl för att ålägga åklagaren en sådan skyldighet beträffande ärenden om tillträdesförbud ansågs inte föreligga (prop. 2004/05:77 s. 49). Vi anser dock att det bör övervägas om inte åklagaren, på sätt som gäller enligt besöksförbudslagen, bör vara skyldig att på begäran av det berörda specialidrottsförbundet föra dess talan vid rätten i de fall där polismyndighet har inlett ärendet hos åklagaren.

Polismyndighetens beslut att ta initiativ till ett tillträdesförbud kan i förlängningen sägas grundas på att även samhället har ett ansvar för att motverka ordningsstörningar och att skydda enskilda från våld och annan brottslighet. Åklagaren skulle kunna bevaka detta allmänna intresse i de fall specialidrottsförbundet begär hans eller hennes bistånd i rätten. Vidare torde det i dessa fall sällan ha varit specialidrottsförbundet som sört för utredningen vid förfarandet hos åklagaren. I stället lär polismyndigheten stått för merparten av utredningen där. Av rena utredningsskäl skulle det därför i dessa fall vara av vikt att specialidrottsförbundet kunde erhålla biträde av åklagaren med att föra talan vid rätten. Med hänsyn till det anförda anser vi att det i nu avsedda fall måste anses motiverat att åklagaren har en skyldighet att företräda specialidrottsförbundet i rätten om inte

särskilda skäl talar mot det. Exempel på vad som kan utgöra särskilda skäl anges i författningskommentaren.

2.2 Interimistiskt beslut om tillträdesförbud

2.2.1 Gällande rätt

Förutsättningarna för att åklagaren enligt gällande rätt ska pröva en fråga om tillträdesförbud har redovisats i avsnitt 2.1.1. Frågor om tillträdesförbud ska handläggas skyndsamt såväl hos åklagaren som i domstol (5 §). Åklagaren får anlita biträde av polismyndighet för utredning av frågor om tillträdesförbud (8 § första stycket). Beträffande utredningen tillämpas vissa bestämmelser i 23 kap. RB, nämligen 4 § om objektivitet, 6 § om rätt att hålla förhör, 7 § om hämtning till förhör, 9 § om skyldighet att stanna kvar för förhör, 10 § om vilka som får närvara vid förhör, 11 § om möjlighet att ställa frågor vid förhör, och 12 § om förbud mot otillbörliga åtgärder under förhör (8 § andra stycket). Däremot är bestämmelsen om medtagande till förhör i 23 kap. 8 § RB inte tillämplig om inte brottsmisstanke föreligger. Om det föreligger brottsmisstanke är den som befinner sig på brottsplatsen enligt 8 § skyldig att på tillsägelse av polisman följa med till förhör som hålls omedelbart därefter. Vägrar han utan giltig orsak, får polismannen ta med honom eller henne till förhöret. Vidare kan nämnas att en polisman i brådsakande fall enligt 24 kap. 7 § RB får gripa en person som är misstänkt för brottet.

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 – vilket kan vara fallet om parten i annan ordning redan har framfört synpunkter i frågan eller om uppgiften saknar betydelse – eller om avgörandet inte kan skjutas upp (9 § första stycket och prop. 2004/05:77 s. 65). När åklagaren avgör ett ärende om tillträdesförbud, ska beslutet vara

skriftligt och ange sökande och motpart, om förbud ska gälla och, i så fall, förbudets innebörd och omfattning, de skäl som bestämt utgången, däribland brott som åberopas vid riskbedömningen samt tiden och platsen för brottet, de bestämmelser som åberopas, vad som kan bli följderna av att bryta mot förbudet, och möjligheten att begära omprövning och domstolsprövning (10 §). Av hänvisning i 11 § till 20 § första stycket förvaltningslagen (1986:223), som innehåller bestämmelser om att beslutsskäl får utelämnas i vissa fall, följer dock att åklagaren kan utelämnas skälen bl.a. om ärendet är så brådskande att det inte finns tid att utforma dessa (jfr 9 § första stycket). I ett sådant fall bör åklagaren på parts begäran om möjligt upplysa om skälen i efterhand (20 § andra stycket förvaltningslagen). Hänvisningen till förvaltningslagen innebär vidare att den utredningsplikt som anses följa av den lagen åvilar åklagaren i ärenden om tillträdesförbud (prop. 2004/05:77 s. 46).

Tillträdesförbudet börjar gälla omedelbart, om inte annat bestäms (3 § andra stycket). Enligt 1 § första stycket förordningen (2005:323) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang ska, när åklagaren har beslutat i fråga om tillträdesförbud, parterna underrättas om beslutet. Ett tillträdesförbud ska delges den förbudet avser. Vid delgivningen tillämpas delgivningslagen (1970:428) med undantag för bestämmelserna i 12 § om delgivning genom att handling lämnas till annan än den sökta och 15 § om kungörelsedelgivning (4 § tillträdesförbudslagen).

Tingsrätten ska pröva åklagarens beslut i fråga om tillträdesförbud på begäran av en part, om beslutet gått parten emot (13 §). Domstolen får besluta att ett tillträdesförbud tills vidare inte ska gälla. Om ett tillträdesförbud inte har beslutats tidigare, får domstolen besluta om ett sådant förbud fram till dess att ärendet avgjorts slutligt (16 §).

2.2.2 Behovet av en reform, m.m.

Bedömning och förslag: Det finns behov av att effektivisera användningen av tillträdesförbudsmöjligheten. Därför ska en möjlighet att meddela interimistiska beslut om tillträdesförbud införas.

Skälen för bedömningen och förslaget: I ett ärende om tillträdesförbud kan det ofta finnas behov av skyndsamhet vid handläggningen. Det är nämligen viktigt att en person som begått idrottsanknuten brottslighet så snabbt som möjligt kan förbjudas att få tillträde till kommande idrottsarrangemang som omfattas av lagen, om det finns risk för att personen kommer att begå brott som är ägnade att störa ordningen eller säkerheten under arrangemangen. 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 ett flertal matcher som ingår i ett seriesystem, där i vart fall alla lag i respektive serie möter varandra. Om handläggningen hos åklagaren – och i domstolen i de fall åklagaren inte har beslutat om förbud – inte sker med skyndsamhet kan lagstiftningens effektivitet äventyras. Många matcher kan bli spelade under handläggningstiden och i värsta fall kan säsongen t.o.m. ha gått till ända innan förbudsfrågan avgjorts av åklagaren.

Tillträdesförbudslagen innehåller, som framgått av avsnitt 2.2.1, redan bestämmelser som syftar till att handläggningstiden ska kunna hållas nere. Åklagaren får t.ex. avgöra frågan om tillträdesförbud utan att kommunicering enligt 9 § skett, bl.a. om avgörandet inte kan skjutas upp. Vidare får åklagaren helt eller delvis utelämna skälen för beslutet, bl.a. om ärendet är så brådskande att det inte finns tid att utforma dessa. Tillträdesförbud börjar också som regel att gälla omedelbart. Sådant förbud får här till i brådskande fall delges den det avser genom telefondelegivning.

Fråga är om det dessutom bör vara möjligt för antingen åklagare eller polis att meddela interimistiska beslut om tillträdesförbud för att uppnå en effektivare användning av förbudsmöjligheten. Vid de kontakter vi har haft med idrottsorganisationerna har framförts uppgifter om att den normala handläggningstiden hos åklagaren är ungefär sex veckor och att det finns exempel där handläggningen hos åklagaren inte varit avslutad ens efter 12 veckor. Dessa uppgifter står i ganska god överensstämmelse med statistik från Riksåklagarens kansli, analysenheten. Den genomsnittliga handläggningstiden var enligt statistiken 46 dagar och medianvärdet tog 30 dagar att handlägga.

Tillträdesförbudslagen har vad gäller uppbyggnad och innehåll förebild i besöksförbudslagen. Båda lagarna innehåller bestämmelser om skyndsamt handläggning. I Åklagarmyndighetens föreskrifter om besöksförbud (ÅFS 2005:27) föreskrivs att beslut i fråga om besöksförbud ska meddelas inom en vecka från det att ansökan om förbud kommit in eller av annan anledning tagits upp vid en åklagarkammare, om inte särskilda skäl föreligger med hänsyn till utredningens beskaffenhet eller andra omständigheter. Några motsvarande föreskrifter rörande tillträdesförbud har inte beslutats av Åklagarmyndigheten (jfr 3 § förordningen [2005:323] om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang).

Även om det generellt kan finnas behov av skyndsamt vid handläggningen av frågor om tillträdesförbud förekommer det naturligtvis fall där skyndsamhetskravet gör sig särskilt gällande. Det kan t.ex. vara fråga om situationer där polisen dagen eller dagarna före en match ingriper mot våldsutövning mellan rivaliserande supportergrupperingar. Naturligtvis gäller det samma om ingripandet sker på matchdagen, innan matchen har börjat. Vidare torde skyndsamhetskravet göra sig särskilt gällande beträffande personer som begår idrottsrelaterad brottslighet i slutet av en säsong, t.ex. under slutskedet av ett seriespel som ibland kallas slutspel. Det är främst vid dessa typer av fall som en möjlighet för åklagare eller polis att meddela interimistiska beslut om tillträdesförbud på ett effektivt sätt skulle

kunna motverka idrottsanknuten brottslighet och därmed bidra till en ökad trivsel och trygghet under idrottsarrangemangen.

Visserligen har åklagaren redan möjlighet att omedelbart meddela tillträdesförbud utan föregående kommunikation, men för att den möjligheten ska kunna tillämpas bör rimligen krävas att ärendet är berett till slutligt avgörande. Det torde bl.a. krävas att åklagaren har uppfyllt sin i avsnitt 2.2.1 omnämnda utredningsplikt innan ett sådant beslut kan fattas. Åklagaren måste kunna bedöma risken för framtida brott (jfr 2 §) och för den prövningen krävs utredning bl.a. om tidigare brott som återopas till stöd för ansökan och uppgifter om den enskildes personliga förhållanden. Vilken utredning som krävs får bedömas med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Om den som avses med ansökan t.ex. inte tidigare har begått brott som avses i 2 § torde det generellt krävas en mer omfattande utredning än annars för att klarlägga om det föreligger risk för framtida brott. Med hänsyn till det anförda kan åklagaren i många fall vara förhindrad att fatta ett ur effektivitetssynpunkt tillräckligt snabbt beslut. Skäl talar således för att det införs en möjlighet att meddela interimistiska beslut om tillträdesförbud. Det ligger i sakens natur att sådana beslut måste kunna fattas utifrån en utredning som är något mindre robust än den utredning som bör krävas inför ett slutligt beslut i saken.

2.2.3 Beslutande myndighet

Förslag: Frågor om interimistiska beslut om tillträdesförbud ska prövas av allmän åklagare.

Skälen för förslaget: Uppgiften att pröva frågor om interimistiska beslut om tillträdesförbud bör förbehållas den myndighet av antingen åklagaren eller polisen som bäst uppfyller kraven på rättssäkerhet och snabbhet vid beslutsfattandet. För

den bedömningen är det av intresse hur liknande frågor har blivit bedömda i tidigare lagstiftningssammanhang.

I förarbetena till tillträdesförbudslagen uttalade regeringen att en lagstiftning om förbud att närvara vid idrottsarrangemang med förebild i besöksförbudslagen framstod som den bästa lösningen och att den tillgodosåg de krav på rättssäkerhet som måste uppställas. Regeringen fann därför att allmän åklagare och allmän domstol skulle vara beslutande instanser i frågor om tillträdesförbud (prop. 2004/05:77 s. 25). I förarbetena som föregick införandet av besöksförbudslagen hade nämligen diskuterats om åklagare eller polismyndighet borde pröva frågor om besöksförbud som första instans. Det konstaterades där att de bedömningar som krävdes inte sällan kunde bli av komplicerad natur och i stor utsträckning likna de överväganden som förekommer vid frågor om straffprocessuella tvångsmedel som reseförbud, anhållande och häktning. Vidare noterades att befogenheten att besluta i dessa fall är förbehållen åklagare eller domstol. Mot den bakgrunden överlämnades till åklagare att fatta beslut i frågor om besöksförbud (se prop. 1987/88:137 s. 24 f.).

Vid ett senare lagstiftningssammanhang föreslogs dock att det skulle införas en möjlighet för polisman att fatta tillfälliga beslut om besöksförbud. Besluten skulle gälla tills åklagaren hade meddelat beslut, dock längst 24 timmar. Som skäl för att polisman skulle ha möjlighet att meddela besluten anfördes bl.a. att besöksförbudet skulle vara provisoriskt och gälla endast under en kort tid och att förbudet därför var att anse som mindre ingripande för den enskilde än åklagarens beslut om besöksförbud (Ds 2001:73 s. 46 ff.). Förslaget rörande tillfälliga beslut om besöksförbud ledde dock inte fram till någon lagstiftning. Enligt regeringen fanns det flera avgörande skäl som talade mot att låta polisman fatta tillfälliga beslut om besöksförbud. Ett tillräckligt tungt vägande skäl ansågs vara att sådana beslut är mycket ingripande för den enskilde även om det är tillfälligt och att det finns andra myndigheter som har mer erfarenhet av och är bättre skickade att ta ställning till de relativt

svåra frågor som kan aktualiseras i denna typ av ärenden (prop. 2002/03:70 s. 40).

De kan antas att de flesta frågorna om interimistiska tillträdesförbud kommer att uppstå i samband med polis-ingripanden. För polisen talar att de i dessa situationer snabbt skulle kunna fatta beslut i frågorna. Emellertid går det inte att bortse från de rättssäkerhetsskäl som i tidigare lagstiftningsärenden ansetts tala mot polisen som beslutsinstans i frågor där motsvarande bedömningar måste göras. Därför bör åklagaren även fatta beslut i frågor om interimistiska tillträdesförbud. Åklagarväsendet har genom ett jour- och beredskapssystem tillgång till beslutsfattande åklagare dygnet runt, vilket borgar för att beslut kan fattas med erforderlig snabbhet.

2.2.4 Följdfrågor

Förslag: Ett interimistiskt tillträdesförbud får meddelas om det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att personen kommer att begå brott under kommande idrottsarrangemang och brottet är ägnat att störa ordningen eller säkerheten där. Sådant beslut förutsätter att ett slutligt beslut på grund av särskilda skäl inte kan avvaktas.

Ansökan som innefattar en begäran om interimistiskt tillträdesförbud ska få göras muntligen.

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

Skälen för förslagen

Förutsättningar för interimistiskt tillträdesförbud

De materiella förutsättningarna för ett interimistiskt tillträdesförbud bör vara desamma som för ett vanligt tillträdesförbud. Således ska även ett interimistiskt förbud grundas på en bedömning av om det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att personen kommer att begå brott under kommande idrottsarrangemang och brottet är ägnat att störa ordningen eller säkerheten där (2 §). Som redan berörts (avsnitt 2.2.2) måste denna bedömning ske utifrån en utredning som är något mindre robust än den utredning som bör krävas inför åklagarens slutliga beslut i frågan.

Ett interimistiskt tillträdesförbud bör dock endast få meddelas om ett slutligt beslut på grund av särskilda skäl inte kan avvaktas. Exempel på situationer när särskilda skäl kan anses föreligga ges i författningskommentaren.

Förfarandet hos åklagaren

Fråga om interimistiskt tillträdesförbud lär oftast aktualiseras i samband med polisingripanden. Polisen får i dessa fall ta kontakt med åklagaren och göra en ansökan om tillträdesförbud samt även begära att ett interimistiskt beslut meddelas. Som framgått av redovisningen för gällande rätt under avsnitt 2.1.1 ska en ansökan om tillträdesförbud vara skriftlig. Detta motiverades med att endast juridiska personer skulle komma att ansöka om tillträdesförbud och att det kunde antas att dessa normalt skulle ansöka om förbud skriftligen även om något skriftlighetskrav inte förelåg (prop. 2004/05:77 s. 46). Vid ansökan om interimistiskt tillträdesförbud måste dock vägas in att det brådskar med att fatta beslut. Det kan inte anses vara ändamålsenligt med ett skriftlighetskrav för dessa ansökningar. Därför bör det

införas ett undantag från kravet på skriftlighet i de fall ansökan innefattar en begäran om ett interimistiskt förbud.

Innan ett interimistiskt beslut om tillträdesförbud meddelas ska den mot vilken förbudet avses gälla ha fått tillfälle att yttra sig i frågan. På samma sätt som gäller för slutliga beslut om tillträdesförbud enligt 9 §, bör den interimistiska förbudsfrågan få avgöras utan att så har skett, om åtgärden är uppenbart obehövlig eller om avgörandet inte kan skjutas upp.

Vilket omnämnts i avsnitt 2.2.1 får domstol, om ett tillträdesförbud inte har beslutats tidigare, meddela ett interimistiskt tillträdesförbud fram till dess att ärendet avgjorts slutligt (16 §). Även ett av åklagare meddelat interimistiskt förbud bör få gälla fram till dess att ärendet avgjorts slutligt. Av 3 § andra stycket framgår att även interimistiska förbud som huvudregel börjar gälla omedelbart.

Ett interimistiskt tillträdesförbud ska naturligtvis delges den förbudet avser på sätt som anges i 4 §. Vidare ska ett interimistiskt förbud få hävas eller ändras på sätt som framgår av 12 §. Härtill ska förbudet få överklagas särskilt utan inskränkning till viss tid. Det nu sagda får anses som uppenbart och det bedöms inte behövas någon ändring i befintlig lagtext för att detta ska framgå.

Medtagande till förhör

Enligt nu gällande bestämmelser finns det inte möjlighet att ta med den som tillträdesförbudet avses gälla till förhör, om han eller hon inte är misstänkt för något brott. Föreligger brottsmisstanke är bestämmelsen i 23 kap. 8 § RB om medtagande till förhör tillämplig. I annat fall måste förhör hållas på plats om den som förbudet avses gälla inte går med på att följa med till förhör. Situationer kan uppstå där det blir omöjligt att genomföra ett förhör i anslutning till ett polisingripande, eftersom den som förbudet avses gälla vägrar att kvarstanna för förhör eller följa med till förhör. Det kan leda till att möjligheterna att besluta om

interimistiskt tillträdesförbud inte får den tillämpning som är önskvärd. T.ex. kan det finnas anledning att ansöka om interimistiskt förbud beträffande en person som påträffas med pyrotekniska varor vid inpassering till eller annars omedelbart före ett idrottsarrangemang. Något brott behöver inte ha begåtts, eftersom förberedande handlingar till användning av pyroteknik inte är straffbelagt. Vidare kan det finnas skäl att ansöka om tillfälligt förbud när rivaliserande supportergrupper träffats för att bråka. I dessa fall 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.

Visserligen ska det finnas en möjlighet att meddela interimistiskt tillträdesförbud t.ex. utan föregående förhör med den som förbudet avses gälla eller att denne på annat sätt fått yttra sig över ansökan, men den möjligheten ska utnyttjas bara i undantagsfall. Dessutom torde det ofta först efter ett förhör med i vart fall den som förbudet avses gälla föreligga ett tillräckligt omfattande beslutsunderlag för att ett interimistiskt beslut ska kunna meddelas. Med hänsyn till det anförda bör det införas en bestämmelse innebärande att när fråga om interimistiskt tillträdesförbud väcks är den mot vilken förbudet avses gälla på tillsägelse av polisman skyldig att medfölja till ett förhör som hålls omedelbart därefter. Om han eller hon utan giltig orsak vägrar att följa med ska polismannen få ta med honom eller henne till förhöret.

Registrering av interimistiskt tillträdesförbud

Enligt 3 § 5 lagen (1998:620) om belastningsregister ska registret innehålla uppgifter om den som har meddelats tillträdesförbud enligt tillträdesförbudslagen. Sådana uppgifter ska gallras antingen om tillträdesförbud har upphävts eller om fem år har gått sedan beslutet meddelades (16 § 6 och 17 § 13 samma lag). Till lagen anknyter förordningen (1999:1134) om belastnings-

register. Såsom lagtexten är utformad kommer bestämmelserna i lagen om belastningsregister att gälla även interimistiska beslut om tillträdesförbud. Således bedömer vi att det inte behövs göras några ändringar i eller tillägg till lagen om belastningsregister jämte anslutande förordning.

3 Vissa ordningsstörningar vid idrottsarrangemang

3.1 Hantering av pyrotekniska varor i samband med idrottsarrangemang

3.1.1 Gällande rätt

Med pyrotekniska varor avses typiskt sett raketer, smällare och andra fyrverkeriartiklar. Hantering av sådana varor kan i vissa fall föranleda straffansvar. På området finns för det första specialstraffrättsliga regler, såvitt här är av intresse, i lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor och i ordningslagen (1993:1617). Vidare kan hantering av pyrotekniska varor föranleda ansvar enligt allmän straffrätt.

Lagen om brandfarliga och explosiva varor, m.m.

Lagen om brandfarliga och explosiva varor gäller hantering och import av sådana 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 (1 §).

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer har bemyndigats att meddela föreskrifter om vilka varor som ska anses utgöra explosiva varor (2 §). Begreppet hantering enligt lagen har en vid innebörd och meningen är att allt som går att

göra med en explosiv vara ska inrymmas i detta, t.ex. användning och innehav (3 § och prop. 1987/88:101 s. 29). Den som hanterar explosiva varor ska vidta de åtgärder och de 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 (7 §). Vidare ska den som hanterar explosiva varor ha tillstånd till det (11 §). Dock bör här anmärkas att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer enligt 5 § får meddela föreskrifter om undantag från lagens tillämpning i fråga om viss vara eller viss hantering. Så t.ex. kan med stöd av 5 § undantag göras från tillståndsplikten enligt 11 § i fråga om viss vara över huvud taget eller en viss mindre mängd av någon explosiv vara. Polismyndigheten eller Statens räddningsverk prövar enligt vad regeringen närmare föreskriver frågor om tillstånd beträffande explosiva varor (13 §).

Såvitt här är av intresse kan den som med uppsåt eller av grov oaktsamhet bryter mot kravet på försiktighetsmått och med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot bl.a. kravet på tillstånd eller mot föreskrifter som regeringen eller en myndighet som regeringen bestämmer har meddelat i olika hänseenden dömas till böter eller fängelse i högst ett år. I ringa fall döms inte till ansvar. Vidare ska det inte dömas till ansvar om ansvar för gärningen kan ådömas enligt bl.a. bestämmelserna i brottsbalken (21 §).

I förordningen (1988:1145) om brandfarliga och explosiva varor har regeringen meddelat bl.a. följande föreskrifter om sådana varor. Statens räddningsverk får föreskriva om undantag från tillämpningen av lagen och föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen i fråga om vissa explosiva varor eller i fråga om viss hantering eller import (3 §). Till explosiva varor hänförs varor som består av eller innehåller explosivämnen. 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 och verket med-

delar beslut om ett ämne är att anse som explosivämne (8 §). Explosiva varor får hanteras eller importeras endast av den som fyllt 18 år. Från åldersgränsen får Statens räddningsverk föreskriva undantag för dels sådana fyrverkeripjäser som är anpassade för inomhusbruk, dels andra explosiva varor än fyrverkeripjäser om det finns anledning med hänsyn till användningsområdet (9 §). För att en explosiv vara ska få hanteras eller importeras, krävs att den är godkänd av Statens räddningsverk eller har gått igenom någon annan form av bedömning av överensstämmelse som ska godtas enligt avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES-avtalet). För att en fyrverkeripjäs ska få godkännas av Statens räddningsverk krävs att den antingen har annat huvudsakligt syfte än att avge knall eller är anpassad för inomhusbruk. Statens räddningsverk får föreskriva om undantag från kraven (10 §). Beslut om godkännande ska innehålla bl.a. uppgift om de villkor som ska gälla för varan (11 §). Frågor om tillstånd för allmänheten att hantera explosiva varor prövas av polismyndigheten (23 §).

Sprängämnesinspektionen, som numera ingår i Statens räddningsverk, har meddelat föreskrifter (SÄIFS 1992:2) om godkännande av fyrverkeripjäser och pyrotekniska sceneffekter. Av föreskrifterna följer bl.a. att godkännande av en pyroteknisk vara kan förenas med villkor och att godkänd vara ska vara försedd med märkning innehållande uppgift om bl.a. åldersgräns.

Utredningen om brandfarliga och explosiva varor har föreslagit en ny lag och en ny förordning om brandfarliga och explosiva varor (SOU 2006:16).

Ordningslagen

Ordningslagen innehåller särskilda föreskrifter om bl.a. offentliga tillställningar samt föreskrifter om allmän ordning och säkerhet i övrigt dels vid tillställningar, på offentliga platser och vid vissa anläggningar och verksamheter, dels i viss kollektiv persontrafik (1 kap. 1 §). Tävlingar och uppvisningar i sport och

idrott utgör offentliga tillställningar om de anordnas för allmänheten eller om allmänheten har tillträde till dem (2 kap. 3 §). Pyrotekniska varor får inte utan tillstånd av polismyndigheten användas vid en 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 tillställningar av visst slag (2 kap. 20 §). Med pyrotekniska varor avses artiklar som Statens räddningsverk med stöd av 8 § förordningen (1988:1145) om brandfarliga och explosiva varor klassificerat som sådana (jfr prop. 1992/93:210 s. 282). 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 (2 kap. 29 §).

Av 3 kap. 7 § ordningslagen följer att pyrotekniska varor inte får 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 således inte begränsat till pyrotekniska varor av något 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 måste anses som störande för omgivningen. Skadan eller olägenheten måste vara så påtaglig att den är beaktansvärd.

Avsikten med bestämmelsen är att särskilt anordnade arrangemang där en större mängd pyrotekniska varor av kvalificerat slag kommer till användning för nöjesändamål, s.k. jubileumsfyrverkerier och liknande evenemang, vanligtvis kommer att kräva tillstånd, om de anordnas i närheten av någon

bebyggelse av betydelse eller där ett större antal människor uppehåller sig (prop. 1992/93:210 s. 283).

Enligt 3 kap. 9 § ordningslagen får regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, en kommun meddela de ytterligare föreskrifter för kommunen eller del av denna som behövs för att förhindra att människors hälsa eller egendom skadas till följd av användningen av pyrotekniska varor. Ett bemyndigande för kommunerna att meddela föreskrifter av aktuellt slag har tagits in i 1 § förordningen (1993:1632) med bemyndigande för kommuner och länsstyrelser att meddela lokala föreskrifter enligt ordningslagen. Genom bestämmelsen kan lokala föreskrifter meddelas om användningen av pyrotekniska varor som sträcker sig längre eller är av mera preciserat slag än bestämmelsen i 3 kap. 7 §. Avsikten är att det ska kunna införas krav på tillstånd för eller förbud mot användning av pyrotekniska varor inom ett visst begränsat område eller beträffande varor av visst slag. Behov av sådana möjligheter kan tänkas föreligga i fråga om särskilt känsliga platser, t.ex. vid sjukhus eller vårdhem eller på s.k. inetorg, där risken för att människors hälsa eller egendom (t.ex. husdjur) skadas till följd av användningen av pyrotekniska varor är mera påtaglig (prop. 1992/93:210 s. 284).

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot 7 § eller mot föreskrifter enligt bl.a. 9 § döms till penningböter (3 kap. 22 § andra stycket). Om ett barn som inte har fyllt 15 år begår en sådan handling som är otillåten enligt 7 §, ska den som har vårdnaden om barnet straffas enligt 22 § andra stycket (3 kap. 23 § andra stycket).

Brottsbalken

Utifrån omständigheterna i det enskilda fallet kan naturligtvis ett flertal bestämmelser i brottsbalken aktualiseras i samband med att pyrotekniska varor hanteras på ett sätt som kan medföra skada eller annan olägenhet. I allvarliga fall skulle ansvar för misshandel kunna bli aktuellt. De i sammanhanget mest intres-

santa straffbestämmelserna torde dock vara de som gäller vållande till kroppsskada eller sjukdom, framkallande av fara för annan, ofredande, allmänfarlig vårdslöshet och förargelseväckande beteende.

I 3 kap. 8 § första stycket 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. Oaktsamt orsakande av enbart smärta är således inte kriminaliserat. I andra stycket stadgas strängare straff, fängelse i högst fyra år, för grovt brott. Med kroppsskada avses inte bara sådana typiska skador som sår, svullnader, benbrott eller lefskador utan också funktionsrubbningsar av skilda slag, såsom förflamningar eller skador på syn eller hörsel. Sjukdom inbegriper också psykiskt lidande som medför en medicinskt påvisbar effekt, t.ex. en psykisk chock.

Vållande till kroppsskada eller sjukdom får, om brottet inte är grovt, åtalas av åklagare endast om målsäganden anger brottet till åtal och åtal är påkallat ur allmän synpunkt. Angivelse från målsäganden krävs dock inte om brottet riktar sig mot någon som inte har fyllt arton år (3 kap. 12 §).

Enligt 3 kap. 9 § 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 (en konkret skada) har inträffat eller att någon effekt ens är åsyftad. Dock krävs att gärningsmannen har handlat grovt oaktsamt. Bedömningen om grov oaktsamhet föreligger ska göras med beaktande av alla omständigheter i det enskilda fallet. Medveten oaktsamhet kan ofta klassificeras som grov oaktsamhet på grund av att gärningsmannen i detta fall insett eller haft en berättigad misstanke om en möjlig följd av sitt handlande eller om att en viss omständighet möjligen förelåg, men inte handlat med en så stor likgiltighet att gärningen kan bedömas som uppsåtlig. Även uppsåtligt framkallande av fara omfattas av bestämmelsen. Där uppsåtet avser uppkomsten av effekten, ska bestämmelserna om försök tillämpas i stället för

aktuell paragraf. Vidare ska konkret fara ha förelegat, dvs. att någon verkligen i det särskilda fallet blivit utsatt för livsfara eller fara för svår kroppsskada eller allvarlig sjukdom.

Bestämmelser om ofredande återfinns i 4 kap. 7 §. 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. Straffbestämmelserna om ofredande är inte begränsade till fall då någon genom hänsynslöst beteende stör annans frid i hans bostad utan de är tillämpliga varhelst den andre befinner sig, på allmän eller enskild plats. Ofredande som inte förövats på allmän plats får åtalas av åklagare endast om målsäganden anger brottet till åtal eller om åtal finnes påkallat ur allmän synpunkt (4 kap. 11 §).

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 till böter eller fängelse i högst sex månader. I andra stycket stadgas strängare straff, fängelse i högst två år, för grovt brott. Med brand avses en eld som brinner med låga eller en förbränningsprocess av sådan styrka att den måste antas förr eller senare övergå i eld som brinner med låga om elden respektive förbränningsprocessen inte är under kontroll. Vidare ska branden ha inneburit fara för annans liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av annans egendom. Explosioner av raketer, knallpjäser och dylikt har enligt praxis inte ansetts utgöra ofärd som krävs för allmänfarlig ödeläggelse.

Om någon som har ådragit sig ansvar för allmänfarlig vårdslöshet frivilligt har avvärjt en sådan fara eller verkan som anges där innan avsevärd olägenhet har uppkommit, får han eller hon dömas till 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 (13 kap. 11 §).

Avslutningsvis sägs i 16 kap. 16 § 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 inte ringa del av platsen där den utförs. En gärning, t.ex. orsakande av buller, som på viss plats ter sig helt oskyldig, kan om den företas på annan plats vara förargelseväckande och därmed straffbar.

3.1.2 Behovet av en reform, m.m.

Bedömning och förslag: Det finns skäl att förstärka säkerheten och skyddet mot ordningsstörningar orsakade av pyrotekniska varor vid idrottsarrangemang.

Förstärkningen ska ske genom att straffsanktionerade förbud mot att inneha och använda pyrotekniska varor vid idrottsarrangemang införs.

Det saknas skäl att kriminalisera redan försök till att föra in och på idrottsanläggning inneha pyrotekniska varor.

Skälen för bedömningen och förslaget: Av redogörelsen för gällande rätt har framgått att bestämmelserna i lagen om brandfarliga och explosiva varor och de föreskrifter som har utfärdats med stöd av lagen innebär att hanteringen av pyrotekniska varor är begränsad i olika avseenden, bl.a. genom krav på godkännande av de varor som får säljas till allmänheten och åldersgräns för att få köpa och inneha. Det har härtill ansetts behövligt med en särskild reglering i ordningslagen som innebär en ytterligare begränsning av användningen av pyrotekniska varor. Vidare torde de bestämmelser i brottsbalken som nämnts i avsnitt 3.1.1 ha viss handlingsdirigerande effekt vid hantering av pyrotekniska varor. Fråga är om den nu omnämnda regleringen är lämpligt

utformad med avseende på pyrotekniska varor som förekommer i samband med idrottsarrangemang.

I de kontakter som vi har haft med polisen och idrottsorganisationerna har framhållits att den straffrättsliga regleringen beträffande pyrotekniska varor som hanteras i samband med idrottsarrangemang är otillräcklig. Det har anförts att ett sedan flera år tillbaka återkommande inslag är att delar av publiken omedelbart före eller under match använder pyrotekniska varor inne på arenan. Problemen med användning av pyrotekniska varor synes för närvarande vara särskilt frekvent förekommande vid fotbollsmatcher och avser ofta aktivering av s.k. bengaliska eldar och avfyrning av andra typer av fyrverkeripjäser.

Svenska Fotbollförbundets Tävlingsutskott respektive Disciplinnämnd har de senaste åren behandlat en stor mängd ärenden som handlat om användning av pyrotekniska varor i samband med deras idrottsarrangemang. Ofta förekommer även andra typer av ordningsstörningar vid dessa arrangemang. Följande exempel på händelser kan nämnas.

Vid match den 3 oktober 2005 mellan Djurgårdens IF och Halmstads BK antände supportrar ca 15–20 rökfacklor, ca 15 bengaliska eldar och ungefär fem smällare. Löparbanorna på arenan skadades av de brinnande bengaliska eldarna och gräsplanen sveddes något. Dessutom kastades mynt mot en av domarna, dock utan att träffa. Likaledes den 3 oktober 2005, vid match mellan Västerås SK och AIK, antände supportrar ca 15 pyrotekniska pjäser på läktaren. Efter slutsignalen tog sig 2 000–3 000 personer in på planen, varvid tre personer skadades. I folkmassan på planen antändes fyra bengaliska eldar och fem fyrverkeripjäser. Stora risker förelåg för att något allvarligt skulle hända. Supportrar som tagit sig in på planen klippte och brände sönder två av målen samt vandaliserade reklamskyltar, hörnstolpar och gräsplanen.

Vid match den 23 oktober 2005 mellan Malmö FF och Hammarby IF antände supportrar ett stort antal pyrotekniska pjäser på läktaren. En flagga fattade eld, men släcktes snabbt.

Den 27 april 2006 spelade AIK mot Djurgårdens IF. Supportrar antände ca 15 bengaliska eldar och en mindre raket samt kastade in ca 100 bananer och ett antal mynt på planen.

Vid match mellan Hammarby IF och Djurgårdens IF den 28 augusti 2006 antändes en rökfackla, en bengalisk eld och ca 15 raketer kastades in mot planen. Även cigarettändare, mynt och glas kastades in på planen. I samband med att spelet avbröts antändes massor av bengaliska eldar som kastades in mot planen där matchvärdar och spelare befann sig. Bråk förekom på läktaren och stämningen upplevdes som hotfull. Raketer sköts in över planen och några sköts upp i taket på läktaren. Ungefär tio till 20 personer tog sig in på planen. Stämningen var hotfull och domare och spelare lämnade snabbt planen. Speakern vädjade utan framgång om lugn. Domaren, lagets säkerhetsansvariga, och polisens insatschef samlades omedelbart till ett krismöte. Hela tiden kom rapporter till polisen om kravallartade scener på planen och på området runt arenan. Det hördes också flera smällar inifrån arenan under tiden som mötet pågick. Av säkerhetsskäl beslöts att matchen skulle avbrytas definitivt.

Den 26 oktober 2006 möttes AIK och IFK Göteborg. En bomb/kraftig smällare briserade under halvtidspausen och när spelarna ånyo äntrade planen kastades två bengaliska eldar in där. Eldarna togs bort av räddningstjänsten, men strax därefter antändes ytterligare tre bengaliska eldar varav två kastades mot planen. Det förkom internt bråk mellan supportrar och en kiosk på arenan vandaliserades. En rökfackla antändes på läktaren. Mynt kastades in på planen och mot domaren och en kameraman som valde att lämna sin position. Vidare kastades en platsmugg mot en spelare. Matchen försenades med några minuter.

Vid match mellan Djurgårdens IF och AIK den 28 maj 2007 antändes drygt 60 bengaliska eldar och 14 facklor på läktaren före matchstart samt ytterligare ca 20 pyrotekniska varor under match. Därtill kastades ca 250 plastskaff och ca 100 bananer in på planen. Vidare kastades mynt och delar av plaströr mot det ena lagets målvakt. En del av en läktarstol kastades mot en av domarna och missade denne med någon decimeter.

Den 24 september 2007 spelade AIK och Djurgårdens IF match. Vid matchstart antändes ca 55–60 bengaliska eldar och en raket, 10–15 rökfacklor samt avfyrades ca fem knallskott. Under första halvlek antändes ytterligare fem bengaliska eldar, en rökfackla, en raket och ett knallskott. Under halvtidspausen antändes fem bengaliska eldar och två rökfacklor. Senare under matchen antändes sju bengaliska eldar, en raket och ett knallskott. Ca 25–30 bananer, några mynt, en snusdosa, en penna och en burk kastades in på planen.

Vid match den 30 september 2007 mellan AIK och GAIS antändes ett tiotal bengaliska eldar. Vidare kastades mynt, cigarettändare och snusdosor mot en skadad spelare, men inget föremål träffade spelaren.

Vid match mellan IFK Göteborg och Trelleborgs FF den 28 oktober 2007 antändes vid spelarnas inmarsch ett par handbloss och s.k. sorkrök som orsakade kraftig rökutveckling. Under första halvlek antändes ytterligare ett s.k. sorkrök samt två bengaliska eldar. I halvtidspaus antändes ytterligare en bengalisk eld och under andra halvlek en bengalisk eld och ett handbloss. Efter matchens slut hoppade delar av publiken över två avspärningar och tog sig in på planen. Personer sprang omkring på planen med fyra handbloss som hade antänts. Publikvärdar och ordningsvakter fokuserade på att få av spelare, ledare och domare från planen. Samma dag spelade Hammarby IF mot GAIS. Innan matchstart antändes två knallskott och under första halvlek antändes ytterligare ca tio knallskott. I halvtidspaus antändes ca 15 knallskott, tre rökfacklor och ca fem glimbloss. Under andra halvlek antändes 40–50 bengaliska eldar, tre rökfacklor, två glimbloss och ett antal knallskott. Under matchen kastades två knallskott in på planen, varav det ena skottet briserade mycket nära en av domarna. Detta medförde tillfällig dövhet hos domaren, i följd varav matchen fick avbrytas under några minuter.

Vid idrottsarrangemangen samlas ofta ett stort antal människor på en begränsad yta. Utöver rena ordningsstörningar kan användning av pyrotekniska varor i sådan miljö medföra eller

innebära fara för svåra personskador och omfattande ekonomiska skador. Sammanfattningsvis torde det föreligga en klar presumtion för att användningen av pyrotekniska varor i samband med idrottsarrangemang innebär sådan risk för skada på eller beaktansvärd olägenhet för person eller egendom som avses i 3 kap. 7 § ordningslagen. Därmed bör som huvudregel pyrotekniska varor inte få användas vid idrottsarrangemang utan föregående tillstånd av polismyndigheten. Om pyrotekniska varor används utan att sådant tillstånd har inhämtats torde lagföring för den i de flesta fall olovliga användningen ofta kunna ske enligt straffbestämmelsen i 3 kap. 22 § andra stycket ordningslagen. Straffet är penningböter, vars brottsförebyggande effekt i dessa sammanhang framstår som måttlig.

Om pyrotekniska varor används utan tillstånd av polismyndigheten vid ett idrottsarrangemang som hålls inomhus kan den strängare straffbestämmelsen i 2 kap. 29 § första stycket 6 ordningslagen bli tillämplig. Den bestämmelsen riktar sig emellertid bara mot den som anordnar arrangemanget. Således är den bestämmelsen inte tillämplig i fall som nu är av intresse, dvs. om någon eller några åskådare använder pyrotekniska varor.

Av de brottsbalksbrott som oftast kan bli aktuella att tillämpa när pyrotekniska varor används vid idrottsarrangemang kräver vissa, såsom misshandel och vållande till kroppsskada eller sjukdom samt i många fall även allmänfarlig vårdslöshet, att någon viss effekt uppkommit på grund av användningen. Framkallande av fara för annan kräver visserligen inte att någon effekt har inträffat, men åklagaren måste bl.a. styrka att gärningsmannen handlat grovt oaktsamt och i det särskilda fallet verkligen utsatt någon för fara för t.ex. svår kroppsskada. Utredning rörande ansvar för ofredande torde i praktiken nästan uteslutande initieras endast om en målsägande, som anser sig ha blivit utsatt för en kännbar fridskränkning, anger brottet till åtal. Beträffande förargelseväckande beteende är straffet penningböter. Som påpekats ovan kan det straffets brottsförebyggande effekt ifrågasättas i dessa sammanhang.

De nu nämnda bestämmelserna i ordningslagen avser bara själva användandet av den pyrotekniska varan. Det är således inte ett brott enligt ordningslagen att föra med sig pyrotekniska varor in på t.ex. en fotbollsarena och inneha varorna där under matchen. Visserligen innehåller lagen om brandfarliga och explosiva varor och de föreskrifter som har utfärdats med stöd av den lagen, regler som ibland stadgar straff för innehav av pyrotekniska varor. Det kan t.ex. vara fråga om en person som inte uppnått föreskriven åldersgräns för innehav av varan. Dessa regler tycks mera sällan vara tillämpliga på innehaven av pyrotekniska varor vid idrottsarrangemang. Enbart ett innehav av pyrotekniska varor är typiskt sett inte heller ett brott enligt brottsbalken.

Bedömningen som görs här är att det inte finns något befogat intresse för personer att utan tillstånd från polismyndighet inneha pyrotekniska varor i samband med ett idrottsarrangemang. Risken för att varorna också används vid arrangemanget torde vara överhängande. Den olovliga användningen av pyrotekniska varor skulle kunna förhindras eller i vart fall motverkas genom en kriminalisering redan av själva innehavet av varorna. Mot denna bakgrund finns skäl att lämna förslag som syftar till att stärka säkerhet och ordning vid idrottsarrangemang genom bestämmelser som stadgar straff för den som innehar pyrotekniska varor vid ett idrottsarrangemang. Vid denna bedömning ska självfallet även användning av pyrotekniska varor vid idrottsarrangemang kriminaliseras. Ur repressionssynpunkt kan det inte heller anses tillfredsställande att olovlig användning av pyrotekniska varor vid idrottsarrangemang ofta straffas enbart med penningböter. Därför lämnas här också förslag till strängare straff för sådana brott.

I sammanhanget kan även övervägas om redan försök att föra in och på idrottsanläggning inneha pyrotekniska varor bör kriminaliseras. Det är inte särskilt vanligt att försök till en gärning med sådan straffskala som föreslås för olovligt innehav av pyrotekniska varor på idrottsanläggning (se avsnitt 3.3) är kriminaliserat. Inte heller förekommer kriminalisering på

försöksstadiet i ordningslagen där vi vill placera regleringen (se avsnitt 3.4). Sammantaget anser vi att det anförda utgör skäl för att inte kriminalisera försök till införsel och innehav av pyrotekniska varor på idrottsanläggning.

3.1.3 Närmare om kriminaliseringens omfattning

Förslag: Förbuden mot att inneha och använda pyrotekniska varor bör geografiskt avgränsas till idrottsanläggningar.

Med idrottsanläggning ska förstås inhägnad plats huvudsakligen avsedd för idrottsutövning.

Förbuden mot att inneha och använda pyrotekniska varor ska inte gälla den som enligt 2 kap. 20 § eller 3 kap. 7 § ordningslagen fått tillstånd att använda sådana varor vid ett idrottsarrangemang eller blivit befriad från skyldigheten att söka sådant tillstånd.

Skälen för förslaget: I avsnitt 3.1.2 har konstaterats att det finns skäl att förstärka säkerheten och skyddet mot ordningsstörningar orsakade av pyrotekniska varor vid idrottsarrangemang och att förstärkningen bör ske genom att straffsanktionerade förbud mot att inneha och använda sådana varor vid idrottsarrangemang införs.

Kraven på förutsebarhet i straffrättssystemet medför att det straffbara området måste avgränsas på ett tydligt sätt. Detta krav kan bl.a. tillgodoses genom att förbuden mot att inneha och använda pyrotekniska varor knyts till väl avgränsade geografiska platser. Av intresse i sammanhanget är hur tillträdesförbud enligt tillträdesförbudslagen avgränsas geografiskt. Enligt 1 § i den lagen kan ett tillträdesförbud omfatta ”inhägnad plats huvudsakligen avsedd för idrottsutövning”. I förarbetena till lagen uttalas att det citerade begreppet omfattar platser som är avsedda enbart för idrottsverksamhet och platser som kan användas också för annat vid andra tillfällen, t.ex. konserter. Även platser där det

bedrivs annan verksamhet än idrott i samband med idrottsarrangemang, såsom försäljning av mat och dryck, omfattas. Vidare innebär kravet på att platsen måste vara inhägnad att skog och mark, t.ex. ett skidspår i naturen, normalt inte omfattas (prop. 2004/05:77 s. 58).

Avgränsningen av platserna för tillträdesförbud kan med fördel användas även för att begränsa de nu föreslagna förbuden geografiskt. Begreppet ”idrottsanläggning” kan användas i lagtexten som en samlande term för detta område. Detta förutsätter dock att det i lagen införs en bestämmelse, varav det framgår att med idrottsanläggning förstås inhägnad plats huvudsakligen avsedd för idrottsutövning.

Även fortsättningsvis bör det finnas möjlighet till användning av pyrotekniska varor vid idrottsarrangemang. Så bör vara fallet om man sökt och erhållit tillstånd för användningen enligt 2 kap. 20 § eller 3 kap. 7 § ordningslagen eller enligt 2 kap. 20 § samma lag blivit befriad från skyldigheten att söka tillstånd.

3.2 Obehörigt beträdande av spelplan eller inkastande av föremål där

3.2.1 Gällande rätt

Obehörigt beträdande av spelplan

Ifall någon obehörigen tar sig in på en spelplan medan det pågår match där kan fråga uppkomma om denne gjort sig skyldig till olaga intrång. I vissa fall kan även ansvar för förargelseväckande beteende komma i fråga. Sistnämnda brott har belysts i avsnitt 3.1.1.

Straffansvar gäller för den som gör sig skyldig till *olaga intrång* enligt 4 kap. 6 § andra stycket brottsbalken. Med olaga intrång avses att obehörigen intränga eller kvarstanna i kontor, fabrik, annan byggnad eller fartyg, på upplagsplats eller på annat dylikt ställe. Stadgandet tillkom på hemställan av lagrådet och

saknade motsvarighet i det av regeringen till lagrådet remitterade brottsbalksförslaget. Enligt vad lagrådet anförde, åsyftades med stadgandet skydd för lokaliteter där människor arbetade eller annars brukade vistas. Som exempel på lokaler som borde komma i åtanke nämnde lagrådet – förutom enskilt arbetsrum – andra arbetsplatser, föreningslokaler och skolsalar liksom trappuppgångar och andra gemensamma utrymmen i hyresfastigheter. Också myndigheternas tjänsterum torde kunna hänföras hit. Att nattetid olovligen intränga i en offentlig, stängd byggnad bör också kunna bestraffas, oavsett att byggnaden på dagen står öppen för allmänheten. Till belysning av vad som åsyftades med annat dylikt ställe nämnde lagrådet som exempel inhägnad byggnadsplats eller annan liknande, för visst ändamål inrättad plats som det är angeläget att kunna freda mot obehöriga (prop. 1962:10 s. B 421 f.).

Första lagutskottet uttalade i ett utlåtande 1962 att ett krav för att straff skulle inträda var att intrånget företagits obehörigen och att i den mån förfarandet kan anses överensstämja med lag, rätt, sedvana eller vederbörandes medgivande blir straffbestämmelsen inte tillämplig. Intrånget är i dessa fall så att säga behörigt.

I NJA 1987 s. 148 ogillades ett åtal för olaga intrång när en man utan något egentligt ärende gått in i ett olåst trapphus och vistats där någon minut. Det fanns inte någon skylt eller något anslag som angav att obehöriga inte fick gå in i trapphuset. Högsta domstolen anförde att bestämmelsens tillämpningsområde för att straffansvaret inte ska bli alltför vidsträckt bör avgränsas så att handlingar som kan antas mer allmänt uppfattas som inte i egentlig mening klandervärda faller utanför. Mannen ansågs därför inte obehörigen inträngt eller kvarstannat i trapphuset.

I NJA 1995 s. 84 ansågs bestämmelsen om olaga intrång inte vara tillämplig då en person, som av affärsinnehavare förbjudits att besöka hans affärslokal, trots förbudet gått in i lokalen. Detta motiverades med att stadgandet om olaga intrång enligt förarbetena till bestämmelsen inte ska ges den tolkningen att

därmed också avses skydd av affärslokaler dit allmänheten har fritt tillträde.

Hovrätten över Skåne och Blekinge fann i dom den 20 oktober 1999 i mål B 679-99 att bestämmelsen om olaga intrång inte var tillämplig då en person, som av fotbollsklubb avstängts från alla matcher klubben deltog i, trots avstängningen tagit sig in på klubbens idrottsplats när klubben spelade match. Enligt hovrätten åtnjöt idrottsplatsen – som under offentliga idrottsevenemang är tillgänglig och upplåten för allmänheten – inte skydd enligt bestämmelsen om olaga intrång.

Straffet för olaga intrång är böter eller, om brottet är grovt, fängelse i högst två år.

Inkastande av föremål på spelplan

Om någon kastar in föremål på spelplanen under pågående match kan fråga om straffansvar enligt vissa bestämmelser i allmän straffrätt uppkomma. I första hand är det bestämmelserna om misshandel och försök därtill samt vållande till kroppsskada som bör kunna aktualiseras. Vilka bestämmelser som blir aktuella har bl.a. med att göra om det inkastade föremålet träffar någon person eller inte.

För det fall att det inkastade föremålet träffar någon som befinner sig på planen kan för det första ansvar för *misshandel* enligt 3 kap. 5 § ifrågasättas. Det brottet föreligger om någon uppsåtligen tillfogar någon annan bl.a. kroppsskada eller smärta. Med kroppsskada avses t.ex. sår och svullnader och med smärta avses ett fysiskt lidande som inte är alltför obetydligt. Det kan dock tänkas att åklagaren inte alltid kan styrka att den som kastat föremålet handlat med erforderligt uppsåt. I sådant fall skulle ansvar för *vållande till kroppsskada* enligt 3 kap. 8 § kunna bli aktuellt. Den brottstypen har behandlats i avsnitt 3.1.1.

När det inkastade föremålet inte träffar någon kan ansvar för *försök till misshandel* som inte är ringa göras gällande

(3 kap. 5 och 11 §§ samt 23 kap. 1 §). Även i detta fall kan det dock bli besvärligt att styrka erforderligt uppsåt.

3.2.2 Behovet av en reform, m.m.

Bedömning och förslag: 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 kastar in föremål där.

Förstärkningen bör ske genom införande av straffsanktionerade förbud mot att obehörigen beträda bl.a. spelplanen och att kasta in föremål där.

Skälen för bedömningen och förslaget: I de kontakter som förevarit inom ramen för detta arbete med polisen och idrottsorganisationerna har det framkommit att ett sedan flera år tillbaka återkommande inslag är att supportrar beträder spelplanen i samband med idrottsarrangemang och kastar in föremål där. Dessa ordningsstörningar utgör ett stort problem och leder bl.a. till att matcher måste blåsas av tillfälligt eller rent av ställas in. Vidare påverkar dessa beteenden säkerheten till person; särskilt för de spelare, ledare och funktionärer som uppehåller sig på och invid spelplanen i samband med match. Förstärkt lagstiftning på området har efterlysts.

I avsnitt 3.1.2 har redogjorts för vissa avgöranden från Svenska Fotbollförbundets Tävlingsutskott respektive Disciplinnämnd för de senaste åren. Där framgår ett flertal exempel på fall där föremål kastats in på spelplanen och där åskådare obehörigen beträtt densamma. Härutöver kan följande händelser tilläggas.

Vid match mellan Helsingborgs IF och Djurgårdens IF den 1 augusti 2005 kastades fem till tio flaskor, 20–30 mynt och cigarettändare mot en av domarna. Inget av föremålen träffade. Samma dag spelade Hammarby IF mot IFK Göteborg. Under matchen kastades fyra plaströr med vassa kanter in mot planen,

varvid ett av rören träffade en av domarna. Dessutom antändes pyroteknik på läktarna med kraftig rökutveckling som följd.

Den 4 augusti 2005 var det match mellan Djurgårdens IF och Hammarby IF. Under matchen kastades mynt, bananer och ölglas in på planen. Ett av mynten träffade en av spelarna. Vidare antändes 23 bengaliska eldar, en fyrverkeriraket och en rökgranat.

Vid match mellan Örgryte IS och Djurgårdens IF den 17 oktober 2005 blev det en omfattande planinvasion efter slutsignalen, tårgas aktiverades på läkarna och polisen angreps handgripligen. Ungefär 20 platsäten slogs loss från läktaren och kastades in på planen och en polis träffades. Spelplanen och målburarna utsattes för skadegörelse. Samma dag spelades även match mellan Hammarby IF och IFK Göteborg. Under matchen kastades tomtebloss, en penna och mynt in på planen. Ett av mynten träffade en av domarna.

Vid match den 27 april 2006 mellan IFK Göteborg och Hammarby IF kastades ett föremål in på planen. Föremålet träffade en fotograf i huvudet med kraftig svullnad som följd.

Den 17 juli 2006 kastades ett större antal föremål in på planen under match mellan Hammarby IF och Östers IF. En av domarna träffades av ett mynt.

Vid match den 28 augusti 2006 mellan Hammarby IF och Djurgårdens IF kastades plastkäppar in i straffområdet. Även andra hårda föremål kastades in på planen och en av domarna träffades i huvudet varvid en bula uppstod. Vidare träffades en av matchvärdarna av tre mynt i bröstet, varpå han segnade ner och fick tas om hand. Händelserna ledde till att matchen fick avbrytas under några minuter.

Den 8 oktober 2007 spelade Hammarby IF mot Helsingborgs IF. Under andra halvlek kastades ca 20–30 föremål, bl.a. mynt och cigarettändare, in på planen. Två eller tre föremål träffade en av domarna. Matchen avbröts och det vädjades till publiken att de skulle sluta att kasta in föremål på planen. Matchen fortsatte, men ytterligare föremål kastades in på planen och samma domare träffades återigen av ett föremål. Sedan polisen sagt sig kunna

garantera säkerheten och fler funktionärer placerats vid den utsatte domaren återupptogs och slutfördes matchen.

Svenska Fotbollförbundet har påpekat att det framstår som oklart om ett beträdande av spelplanen under match är straffbart enligt bestämmelsen om olaga intrång. Förbundet har till stöd för denna uppfattning hänvisat till två brottmålsdomar som meddelats under första halvåret 2007. I den första domen, meddelad av Solna tingsrätt den 12 februari 2007 i mål B 2576-06, fann tingsrätten att den tilltalade hade gjort sig skyldig till olaga intrång genom att ha obehörigen inträngt på Råsunda fotbollsplan i Solna under pågående fotbollsmatch. Straffet bestämdes till penningböter. I den andra domen, meddelad av Stockholms tingsrätt den 17 april 2007 i mål B 3520-07, ogillades däremot ett åtal för bl.a. olaga intrång. Enligt gärningsbeskrivningen i den delen hade den tilltalade under pågående fotbollsmatch på Söderstadion i Johanneshov olovligen inträngt på spelplanen och kvarstannat där tills han förts ut av vakter. Tingsrätten anförde att vad åklagaren i aktuell del hade lagt den tilltalade till last inte är brottsligt. I sin motivering hänvisade tingsrätten till ett avsnitt i förarbetena till tillträdesförbudslagen där det anges att det vid idrottsarrangemang förekommer ordningsstörningar som inte utgör brott och att ett exempel på en sådan störning är att någon eller några ur publiken springer in på spelplanen, ett agerande som dock i vissa fall kunde vara straffbart som förargelseväckande beteende (prop. 2004/05:77 s. 17).

Redan av de refererade tingsrättsdomarna får anses framgå att rättsläget inte kan anses helt klart vad gäller frågan om beträdande och kvarstannande på spelplan vid idrottsarrangemang är straffbart såsom olaga intrång. I sammanhanget kan även erinras om den i avsnitt 3.2.1 omnämnda hovrättsdomen där rätten anförde att idrottsplatsen inte åtnjuter skydd enligt bestämmelsen om olaga intrång. Detta skulle kunna tolkas som att ingen del av idrottsplatsen var skyddad av bestämmelsen, men det troligaste är att hovrätten avsett enbart läktarsektionerna. Oavsett hur man tolkar hovrättsdomen är det

otillfredsställande om domstolarna kommer till olika slut beträffande likartade fall. Av de synpunkter som kommit oss tillhanda från idrottsorganisationer och polis står det klart att det finns ett behov av att ageranden som innebär att personer ur publiken tar sig in på spelplanen i samband med match är kriminaliserat. Ofta finns det till spelplanen angränsande områden som förtjänar samma skydd. Främst avses platser där idrottsmän, ledare och funktionärer uppehåller sig. Hur detta område närmare ska avgränsas berörs i avsnitt 3.2.3. Bedömningen som görs här är därför att lagstiftningen på området bör förtydligas genom att nya bestämmelser införs där det klart och bestämt framgår att sådant beträdande av spelplanen och vissa till planen angränsande områden är straffsanktionerat.

Tillträdesförbud vid idrottsarrangemang bedömdes vara förenligt med grundlagarna och den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) och dess tilläggsprotokoll (prop. 2004/05:77 s. 26 f.). Ett tillträdesförbud avser som bekant hela idrottsanläggningen. Ett straffsanktionerat förbud mot att obehörigen beträda bl.a. spelplanen jämte vissa angränsande områden är mindre ingripande och bedöms av oss på intet sätt stå i strid med grundlagarna och Europakonventionen samt dess tilläggsprotokoll.

I de fall föremål kastas in på spelplanen kan det med dagens lagstiftning uppstå svårigheter att lagföra den som agerat på detta sätt. Ibland träffas ingen som befinner sig på spelplanen av de inkastade föremålen. I dessa fall kan det vara svårt att styrka att den som kastat föremålet agerat med uppsåt som krävs för försök till misshandel.

Det är viktigt att det finns straffbestämmelser som effektivt motverkar oönskade handlingar. Det återkommande beteendet bland vissa supportrar att kasta in föremål på planen kan på goda grunder antas påverka trivseln och tryggheten bland åskådare, spelare, domare och funktionärer negativt. Emellertid motverkas inte dessa handlingar på ett effektivt sätt genom dagens lagstiftning. Det finns därför behov av bestämmelser som fyller

denna brist i lagstiftningen. Även i denna del finns det behov av motsvarande skydd för vissa till planen angränsande områden där spelare, ledare och funktionärer uppehåller sig. Den närmare avgränsningen av dessa områden berörs som nämnts ovan i avsnitt 3.2.3.

3.2.3 Närmare om kriminaliseringens omfattning

Förslag: Förbuden mot att obehörigen beträda spelplanen och kasta in föremål där bör även gälla annan liknande plats som är avsedd för idrottsutövning. Vidare bör förbuden omfatta område som gränsar till de nyssnämnda platserna och för vilket det genom stängsel eller skyltar eller på annat liknande sätt klart framgår att allmänheten inte har tillträde.

En handling varigenom någon kastar in föremål på spelplanen bör inte vara förbjuden om handlingen är uppenbart befogad.

Skälen för förslaget: I föregående avsnitt har konstaterats att det finns skäl att förstärka säkerheten och skyddet mot ordningsstörningar orsakade av att personer tar sig in på spelplanen i samband med match och kastar in föremål där. Det har bedömts att förstärkningen bör ske genom att det införs straffsanktionerade förbud mot att obehörigen beträda bl.a. spelplanen och att kasta in föremål på bl.a. planen.

Redan härav framgår att förbuden som avses i detta avsnitt geografiskt avgränsas inte bara till idrottsanläggningar, dvs. till inhägnad plats huvudsakligen avsedd för idrottsutövning. Det straffbara området avgränsas ytterligare, nämligen till att börja med till att avse själva spelplanen. Fotboll, ishockey och bandy torde vara de idrotter som är särskilt utsatta för ordningsstörningar som består av att åskådare beträder spelplanen eller kastar in föremål där. För dessa idrotter bör det inte vara några problem att avgöra vad som utgör spelplan. Alla idrotter utövas

emellertid inte på platser som kan anses rymmas under begreppet spelplan. Exempelvis finns det idrotter som utövas på banor, såsom vissa löpidrotter och motorsporter. Vidare finns det idrotter som utövas i en s.k. ring eller på en matta. Exempel på sådana idrotter är boxning, brottning och vissa andra kampsporter. Syftet med de nu föreslagna förbuden måste dock vara att bereda straffrättsligt skydd för alla typer av idrottsarrangemang. I sammanhanget bör noteras att den straffrättsliga legalitetsprincipen bl.a. innehåller ett förbud mot analog strafftillämpning. Detta innebär att domstol inte får tillämpa straffbestämmelsernas brottsbeskrivningar analogt utanför det område som bestämts av ordalydelsen.

För att förbuden ska bli generellt tillämpliga vid alla typer av idrottsarrangemang – utan att komma i konflikt med legalitetsprincipen – bör det anges att förutom spelplan även annan liknande plats som är avsedd för idrottsutövning omfattas. Genom att utforma lagtexten på detta sätt måste även kravet på förutsebarhet i straffrätten anses uppfyllt.

I anslutning till spelplanen eller annan liknande plats som är avsedd för idrottsutövningen finns ofta angränsande områden där spelare, ledare och funktionärer m.fl. uppehåller sig. Det kan t.ex. vara fråga om områden med avbytarbänkar eller avbytarbås, gångar mellan spelplanen och omklädningsrum samt område med tävlingsledningens sekretariat. Ofta är det inte avsett att allmänheten ska ha tillgång till dessa områden och i dessa fall finns det ett klart behov av att förbudet mot obehörigt beträdande gäller även dessa områden. För att dessa områden ska åtnjuta straffrättsligt skydd bör dock krävas att det genom stängsel eller skyltar eller på annat liknande sätt klart framgår att allmänheten inte har tillträde. Det bör även vara förbjudet att kasta in föremål på detta område. På motsvarande sätt som föreslagits här har det straffrättsliga skyddet avgränsats i 4 kap. 5 § 1 ordningslagen som avser olovligt beträdande av spårvägs spårrområde.

Beträffandet förbudet att kasta in föremål på spelplanen kan det naturligtvis förekomma fall när en sådan handling är

uppenbart befogad och inte bör vara förbjuden. I fotboll kan det t.ex. hända att fotbollen råkar hamna på läktaren och att någon åskådare kastar tillbaka bollen in på planen. Vidare kan någon som behörigen befinner sig på spelplanen medge att någon kastar in ett föremål till honom, såsom en handduk eller en vattenflaska.

3.3 Straff och förverkande

Förslag: Straffet för överträdelse av de föreslagna 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.

Straffbestämmelsen ska vara subsidiär till brottsbalken eller annan författning, om gärningen är belagd med strängare straff där.

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

Skälen för förslaget: Brott mot de i promemorian föreslagna förbuden måste anses ha ett straffvärde som medför att straffet bör sättas till böter eller fängelse i högst sex månader. Det innebär att normalstraffet för en sådan gärning bör vara ett bötesstraff.

Den föreslagna straffskalan innebär att personella tvångsmedel i form av anhållande och häktning som regel inte kan tillgripas. Dock får den som begått brott på vilket fängelse kan följa, enligt 24 kap. 7 § rättegångsbalken, gripas av envar om han eller hon påträffas på bar gärning eller flyende fot. Straffbestämmelsen medför också en möjlighet för polisman att enligt 13 § polislagen (1984:387) avlägsna den som bryter mot förbuden och att vid behov omhänderta honom eller henne tillfälligt. Enligt 29 § polislagen har en ordningsvakt samma

befogenheter. Bestämmelsen i 23 kap. 8 § RB om medföljande eller medtagande till förhör blir också tillämplig.

Av redogörelserna för gällande rätt i avsnitten 3.1.1 och 3.2.1 har framkommit att hantering av pyrotekniska varor och inkastande av föremål på spelplan kan föranleda ansvar enligt brottsbalken eller annan författning. I de fall gärningen är belagd med strängare straff i brottsbalken eller annan författning bör straffbestämmelsen som nu föreslås vara subsidiär.

Vad gäller förbudet att kasta in föremål på bl.a. spelplanen har på sätt som redogjorts för i avsnitt 3.2.3 undantag gjorts från förbudet för fall där handlingen bedömts vara uppenbart befogad. Det kan dock tänkas uppstå fall där ett inkastande av föremål inte framstår som uppenbart befogat, men ändå får anses ursäktligt. I ett sådant fall skulle det framstå som stötande att döma till ansvar. Därför bör det finnas en bestämmelse som stadgar att ansvar inte ska ådömas i ringa fall.

Förverkande fyller en viktig funktion genom att t.ex. hindra gärningsmannen från fortsatt brottslighet. Vi föreslår därför att pyrotekniska varor och andra föremål som varit föremål för brott enligt de nu föreslagna reglerna ska kunna förklaras förverkade, om det inte är uppenbart oskäligt.

3.4 Regleringens placering och tillämpningsområde

Förslag: Bestämmelser om ordning och säkerhet vid vissa idrottsarrangemang tas in i ett nytt kapitel i ordningslagen.

Bestämmelserna bör gälla idrottsarrangemang som avses i 1 § tillträdesförbudslagen.

Skälen för förslaget: Regleringen av frågor om ordning och säkerhet i samband med idrottsarrangemang, som föreslås i denna promemoria, bör finnas på ett ställe. Huvudalternativen

torde vara att antingen samla reglerna i tillträdesförbudslagen eller i ordningslagen.

Även om tillträdesförbudslagen syftar till att motverka idrottsanknuten brottslighet innehåller den lagen inte några materiella regler om ordning och säkerhet. I stället finns grundläggande bestämmelser som reglerar allmän ordning och säkerhet på olika områden redan samlade i ordningslagen. För att lagstiftningen som rör ordning och säkerhet även fortsättningsvis ska vara överskådlig och lättillgänglig torde det vara lämpligast att samla de nya reglerna i ett nytt kapitel i ordningslagen. Den lagen innehåller redan ett fjärde kapitel om ordning och säkerhet i viss kollektiv persontrafik och ett nytt femte kapitel om ordning och säkerhet vid vissa idrottsarrangemang skulle på ett naturligt sätt följa den lagens systematik. Det nya kapitlet kan med fördel byggas upp i huvudsak enligt den struktur som fjärde kapitlet har.

Tillämpningsområdet för bestämmelserna bör, precis som är fallet för tillträdesförbud enligt tillträdesförbudslagen, avse just idrottsarrangemang och inte musikevenemang eller liknande som kan äga rum på en plats där också idrottsarrangemang annars anordnas.

Det finns även skäl att på sätt som gäller för tillträdesförbud enligt den nyssnämnda lagen kräva att arrangemanget anordnas av en idrottsorganisation. Med sådana organisationer avses idrottsföreningar som är anslutna till ett specialförbund inom Riksidrottsförbundet samt idrottsaktiebolag och alliansföreningar som har en koppling till de vanliga idrottsföreningarna. Dessutom avses specialidrottsförbunden och specialidrottsdistriktsförbunden. Därutöver avses även idrottsarrangemang som anordnas av andra idrottsorganisationer.

4 Ikraftträdande, m.m.

Bedömning: Lagändringarna bör kunna träda i kraft den 1 juli 2009.

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

Av 5 § lagen (1964:163) om införande av brottsbalken (BrP) och 2 kap. 10 § regeringsformen följer att nya straffrättsliga regler och förverkandebestämmelser inte får ges retroaktiv tillämpning till den tilltalades nackdel. Inte heller i övrigt bedöms några särskilda övergångsbestämmelser vara påkallade.

5 Ekonomiska konsekvenser

5.1 Förslagen om ändringar i tillträdesförbudslagen

Förslaget i avsnitt 2.1 om möjlighet för polisen att ta initiativ till tillträdesförbud

Förslaget innebär till en början att frågor om tillträdesförbud tas upp även på anmälan av polismyndighet. Således åläggs polismyndigheterna ytterligare en uppgift. Det kan förväntas att åtgärden leder till att fler ärenden om tillträdesförbud än i dag kommer att initieras hos åklagarna, som har att pröva frågor om tillträdesförbud. Belastningen på domstolarna blir beroende av i vilken utsträckning prövning begärs av åklagarnas beslut. Om antalet ärenden om tillträdesförbud ökar genom förslaget kan det också antas att antalet meddelade tillträdesförbud ökar, i följd varav frågor om överträdelse av förbuden torde bli fler. I förlängningen kan även kriminalvårdens kostnader för verkställighet av påföljder öka något.

Förslaget innebär vidare att åklagaren som huvudregel ska vara skyldig att på begäran av det berörda specialidrottsförbundet föra dess talan vid rätten i de fall där polismyndighet har inlett ärendet hos åklagaren. Detta innebär en ny uppgift för åklagarna, men belastningen på åklagarna blir avhängig av i vilken utsträckning prövning begärs av åklagarnas beslut.

I förarbetena till tillträdesförbudslagen uppskattades att det årligen kunde bli fråga om högst något eller några hundratal ärenden om tillträdesförbud och överträdelse av förbuden (prop. 2004/05:77 s. 57). Av de uppgifter vi fått från Riksåklagarens

kansli, analysenheten, har det sedan tillträdesförbudslagens tillkomst den 1 juli 2005 förekommit sammanlagt 15 ärenden om tillträdesförbud avseende 21 personer. Vidare har det enligt analysenheten inte väckts något åtal för överträdelse av tillträdesförbud. Mot bakgrund av dessa uppgifter finns det inte skäl att anta att ärendena om tillträdesförbud och överträdelser av förbuden kommer att bli fler än vad som uppskattades i det angivna lagförarbetet. Vidare innebär lagens brottsförebyggande syfte att kostnaderna för polismyndigheternas, åklagarnas, domstolarnas och kriminalvårdens verksamheter kan påverkas positivt om tillträdesförbuden kommer till mera frekvent användning.

Sammantaget anser vi att den ökade arbetsbördan för rättsväsendet och eventuella merkostnader för kriminalvården bör kunna finansieras inom myndigheternas nuvarande anslag.

Förslaget i avsnitt 2.2 om interimistiskt beslut om tillträdesförbud

Förslaget innebär en möjlighet för åklagarna att efter ansökan därom meddela interimistiska beslut om tillträdesförbud och att polisman i vissa fall ska få ta med den som förbudet avses gälla till förhör. Förslaget medför visst merarbete för polismyndigheterna och åklagarna, men de kostnadsökningar som detta kan medföra för myndigheterna torde vara av marginell betydelse. Frågan är dock svårbedömd. Med viss tvekan bedömer vi att förslaget i denna del inte bör kräva något resurstillskott.

5.2 Förslagen om ändringar i ordningslagen

Förslaget i avsnitt 3.1 om hantering av pyrotekniska varor i samband med idrottsarrangemang

Förslaget innebär att det kriminaliserade området utvidgas. Därmed kan rättsväsendets arbete avseende ingripande, brottsutredning och lagföring förväntas öka något. De kostnader som

blir följderna av detta arbete bedöms dock bli marginella. Också kriminalvården kan drabbas av något ökade kostnader. Kostnadsökningarna bedöms kunna finansieras inom befintliga anslagsramar.

Förslaget i avsnitt 3.2 om obehörigt beträdande av spelplan eller inkastande av föremål där

Förslaget innebär att det kriminaliserade området utvidgas i någon mån. Samma överväganden rörande ekonomiska konsekvenser som redovisats ovan beträffande förslaget i avsnitt 3.1 blir aktuella. Även i detta fall bedömer vi att kostnadsökningarna för rättsväsendets myndigheter bör kunna rymmas inom befintliga resurser.

6 Författningskommentar

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

6 §

Paragrafen anger bl.a. förutsättningarna för att allmän åklagare ska pröva en fråga om tillträdesförbud. Visst tillägg har gjorts till bestämmelsens andra stycke och vidare har ett nytt stycke fogats till paragrafen. Skälen för tilläggen har redovisats i avsnitt 2.1 respektive 2.2.4.

Genom tillägget i *andra stycket* kan en fråga om tillträdesförbud även tas upp på anmälan av polismyndighet.

I det nya *tredje stycket* görs undantag från kravet på att en ansökan eller anmälan ska vara skriftlig, om ansökan eller anmälan innefattar en begäran om interimistiskt tillträdesförbud enligt 9 a §. Det är i dessa fall tillräckligt med en muntlig framställning till åklagaren.

9 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om kommunikation vid förfarandet hos åklagaren. Bestämmelsen, som har kommenterats i avsnitt 2.1.4, har redigerats om i några hänseenden och ett nytt stycke har lagts till.

Det *första stycket* motsvarar tidigare första stycket första meningen och behandlar vilka som ska kommuniceras i de fall en idrottsorganisation eller ett specialidrottsförbund inlett ärendet enligt 6 §. Enligt den tidigare lydelsen skulle den som var part kommuniceras. För att förtydliga vilka som i dessa fall ska kommuniceras har begreppet part fått utgå. I stället anges att det är den mot vilken förbudet avses gälla samt den idrottsorganisation eller det specialidrottsförbund som ansökt om förbudet som ska kommuniceras.

Andra stycket är nytt. Där anges vilka som ska kommuniceras om polismyndighet tagit initiativ till ärendet. I detta fall ska kommunikation ske med dels den mot vilken förbudet avses gälla, dels specialidrottsförbundet inom Sveriges Riksidrottsförbund för den aktuella idrottsverksamheten. För det fall polismyndighetens anmälan avser flera idrottsverksamheter, t.ex. både fotboll och ishockey, ska specialidrottsförbunden för båda idrotterna kommuniceras.

Det *tredje stycket* motsvarar tidigare första stycket andra meningen och har omarbetats språkligt men är i sak oförändrat.

Det *fjärde stycket* motsvarar tidigare andra stycket och är oförändrat.

9 a §

Paragrafen är ny och har behandlats i avsnitt 2.2.

I *första stycket* anges förutsättningarna för att åklagare ska få meddela interimistiskt beslut om tillträdesförbud. Naturligtvis ska även ett interimistiskt beslut grundas på en bedömning av om det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att personen kommer att begå brott under kommande idrottsarrangemang och brottet är ägnat att störa ordningen eller säkerheten där (jfr 2 §). Härtill krävs att ett slutligt beslut på grund av särskilda skäl inte kan avvaktas. Sådana särskilda skäl kan föreligga när polisen dagen eller dagarna före en match ingriper mot våldsutövning mellan rivaliserande supportergrupperingar

och det är viktigt att få dessa personer avstängda redan till den förestående matchen. Detsamma gäller om ingripandet sker på matchdagen, innan matchen har börjat. Vidare kan särskilda skäl anses föreligga om en person gör sig skyldig till idrottsrelaterad brottslighet eller ordningsstörning i slutet av en idrottssäsong, t.ex. under slutskedet av ett seriespel. Det interimistiska beslutet måste fattas utifrån en utredning som är något mindre robust än den utredning som bör krävas inför åklagarens slutliga beslut i frågan.

Av det *andra stycket* följer att den mot vilken förbudet avses gälla ska få tillfälle att yttra sig över det interimistiska yrkandet. Liksom gäller vid ett slutligt beslut enligt 9 § får dock frågan avgöras utan att sådan kommunikation skett, om åtgärden är uppenbart obehövlig eller om avgörandet inte kan skjutas upp.

9 b §

Paragrafen, som är ny, handlar om skyldigheten för den som ett interimistiskt tillträdesförbud avses gälla, att följa med till förhör. Bestämmelsen kommenteras närmare i avsnitt 2.2.4.

10 §

Paragrafen har ändrats i två avseenden.

För det första har bestämmelsen genom ett tillägg i *inledningen av paragrafen* gjorts tillämplig även på interimistiska beslut enligt 9 a §. Enligt den tidigare lydelsen var bestämmelsen endast tillämplig på beslut varigenom åklagaren avgjorde ett ärende om tillträdesförbud.

För det andra förtydligas *första punkten* genom att beslutet i stället för sökande och motpart ska ange den idrottsorganisation eller det specialidrottsförbund inom Sveriges Riksidrottsförbund som ska underrättas enligt 9 §, den polismyndighet som tagit

initiativ till ärendet genom en anmälan och den som förbudet avses gälla.

13 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om domstolsprövning av åklagarens beslut i fråga om tillträdesförbud. Bestämmelsen har ändrats och motiveringen för ändringen finns i avsnitt 2.1.4.

Enligt den tidigare lydelsen skulle tingsrätten pröva åklagarens beslut i fråga om tillträdesförbud på begäran av en part. Sedan även polismyndighet getts möjlighet att initiera frågor om tillträdesförbud finns det skäl att förtydliga vilka som ska ha rätt att överklaga åklagarens beslut. Begreppet part har därför fått utgå. I stället anges att det är den som ålagts tillträdesförbud samt den idrottsorganisation eller det specialidrottsförbund som ska underrättas enligt 9 § som kan begära domstolsprövning av åklagarens beslut.

15 §

Ett nytt stycke har lagts till paragrafen. Tillägget motiveras i avsnitt 2.1.4.

Det nya *första stycket* upptar en regel om att åklagaren i princip är skyldig att, om han eller hon beslutat om tillträdesförbud, på begäran av det berörda specialidrottsförbundet föra förbundets talan vid rätten i de fall där polismyndighet inlett ärendet hos åklagaren. Undantag från skyldigheten har gjorts för det fallet att särskilda skäl talar emot att åklagaren för talan. Särskilda skäl kan föreligga om prövningen av åklagarens beslut begärs av specialidrottsförbundet och åklagaren så att säga skulle tvingas att argumentera mot sitt eget beslut eller om han eller hon annars anser att det är uppenbart att ett överklagande inte kommer att leda till någon ändring av beslutet. Förslaget till

reglering motsvarar i denna del vad som gäller enligt besöksförbudslagen.

Det *andra stycket* motsvarar tidigare första stycket och är oförändrat. Det kan dock tilläggas att i de fall åklagaren för ett specialidrottsförbunds talan enligt första stycket, är det naturligt att yttrandet avges utan särskild begäran från rätten i anslutning till att åklagaren utför denna talan.

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

De straffsanktionerade förbuden mot att inneha och använda pyrotekniska varor vid idrottsarrangemang samt att obehörigen beträda bl.a. spelplanen och kasta in föremål där har tagits in i ett nytt, femte, kapitel. Kapitlets uppbyggnad har förebild i fjärde kapitlet som handlar om ordning och säkerhet i viss kollektiv persontrafik. På grund av det nya kapitlet har även vissa tillägg gjorts till bestämmelser i 1–3 kap.

Det nya kapitlet om ordning och säkerhet vid vissa idrottsarrangemang är indelat i tre avsnitt. I det första avsnittet (1–2 §§) finns inledande bestämmelser. Därefter följer ett avsnitt (3–4 §§) om hur ordning och säkerhet upprätthålls. Avsnittet innehåller reglerna som förbjuder vissa handlingar och beteenden. I det tredje avsnittet (5–6 §§) finns bestämmelser om straff för den som bryter mot förbudsbestämmelserna i det andra avsnittet samt regler om förverkande.

1 kap.

1 §

Ett tillägg har gjorts i *slutet av paragrafen*. Genom tillägget framgår att lagen också innehåller föreskrifter om allmän ordning och säkerhet vid vissa idrottsarrangemang (5 kap.).

2 kap.

20 §

Ett nytt stycke har fogats till paragrafen.

Det nya *andra stycket* upplyser att bestämmelser om ansvar för den som innehar eller använder pyrotekniska varor vid vissa idrottsarrangemang finns i 5 kap.

3 kap.

7 §

Ett nytt stycke har lagts till paragrafen.

Det nya *andra stycket* har samma innehåll som det ovan nämnda tillägget till 2 kap. 20 §.

5 kap. Ordning och säkerhet vid vissa idrottsarrangemang**Inledande bestämmelser**

1 §

I paragrafen anges vilka idrottsarrangemang som bestämmelserna i kapitlet är tillämpliga på. Frågan har behandlats i avsnitt 3.4. Bestämmelserna gäller för idrottsarrangemang som avses i 1 § tillträdesförbudslagen, dvs. ”idrottsarrangemang anordnade av en idrottsorganisation”. Således gäller inte regleringen för idrottsarrangemang anordnade av t.ex. fysiska personer. För en närmare redogörelse för vad som omfattas av det ovan citerade begreppet hänvisas till förarbetena till tillträdesförbudslagen (prop. 2004/05:77 s. 28 f. och 58 f.).

2 §

I paragrafen definieras begreppet idrottsanläggning. Frågan har diskuterats i avsnitt 3.1.3. Med idrottsanläggning ska förstås ”inhägnad plats huvudsakligen avsedd för idrottsutövning”. Den citerade lokutionen är hämtad från 1 § tillträdesförbudslagen och en närmare redogörelse för vad som omfattas av uttrycket ges i förarbetena till den lagen (prop. 2004/05:77 s. 27 f. och s. 58).

Hur ordning och säkerhet upprätthålls

3 §

I paragrafen regleras frågan om förbud mot innehav och användning av pyrotekniska varor vid vissa idrottsarrangemang. Frågan har behandlats i avsnitt 3.1.

Förbudet mot innehav eller användning av pyrotekniska varor gäller på idrottsanläggning, ett begrepp vars innebörd framgår av 2 §. Förbudet gäller bara när idrottsarrangemang anordnas på platsen. Vilka idrottsarrangemang som avses skyddas av förbudet framgår av 1 §.

Undantag från förbudet görs för den som enligt 2 kap. 20 § eller 3 kap. 7 § sökt och erhållit tillstånd för användning av pyrotekniska varor vid idrottsarrangemanget. Detsamma gäller den som enligt 2 kap. 20 § av polismyndigheten blivit befriad från skyldigheten att söka tillstånd för tillställningen.

4 §

De i paragrafen intagna förbuden har behandlats i avsnitt 3.2. Förbuden gäller när idrottsarrangemang, se 1 §, anordnas på idrottsanläggning, se 2 §.

Bestämmelsen i *första stycket 1* innehåller förbudet mot att obehörigen beträda spelplanen eller annan liknande plats som är avsedd för idrottsutövningen.

Kravet att beträdandet skett obehörigen innebär – liksom vad gäller för olaga intrång – att i den mån förfarandet kan anses överensstämma med lag, rätt, sedvana eller medgivande blir bestämelsen inte tillämplig. Därmed kommer t.ex. spelare, ledare, domare och andra funktionärer inte att omfattas av förbudet.

Med spelplanen avses bl.a. fotbollsplan och bandyplan. Syftet är att bestämmelsen ska bereda skydd åt alla typer av idrotter. Med hänsyn till att alla idrotter inte utövas på platser som kan anses rymmas under begreppet spelplan anges därför att förbudet även gäller annan liknande plats som är avsedd för idrottsutövningen. Härigenom omfattas t.ex. även sporter som utövas på banor, mattor och i en s.k. ring.

Bestämmelsen i *första stycket 2* förbjuder handlingar varigenom föremål kastas in på spelplanen eller annan liknande plats avsedd för idrottsutövning. Vad som avses med spelplan eller annan liknande plats har angetts under kommentaren till första stycket 1.

Vad som avses med att en handling är uppenbart befogad och därför inte ska omfattas av förbudet har diskuterats i avsnitt 3.2.3.

I *andra stycket* utvidgas förbuden i första stycket till att även gälla för områden som gränsar till de i första stycket avsedda platserna, dvs. spelplan eller annan liknande plats som är avsedd för idrottsutövningen. De områden som åsyftas med bestämmelsen är platser som under arrangemangen nyttjas av i första hand idrottsmännen, ledarna, funktionärerna och arrangörerna. Exempel på sådana områden kan vara platser med avbytarbänkar eller avbytarbås, gångar mellan spelplan och omklädningsrum samt område med tävlingsledningens sekretariat.

Det kan tänkas att det emellanåt skulle kunna uppstå svårigheter för allmänheten att avgöra vilka områden som omfattas av andra stycket och alltså inte får beträdas. Därför har förbudet utformats så att det gäller endast för sådant till spelplanen angränsande område för vilket det genom stängsel eller skyltar eller på annat liknande sätt klart framgår att allmänheten inte har tillträde.

Straff och förverkande

5 §

Frågan om straffansvar vid överträdelser av föreskrifterna om ordning och säkerhet vid vissa idrottsarrangemang har behandlats i avsnitt 3.3.

6 §

Bestämmelsen, som har behandlats i avsnitt 3.3, innebär att pyrotekniska varor och andra föremål som varit föremål för brott enligt detta kapitel, kan förverkas, om detta inte är uppenbart oskäligt.

Ett föremål som kan förklaras förverkat får tas i beslag enligt 27 kap. 1 § RB. Föremålet får eftersökas genom kroppsvisitation, förutsatt att det förekommer anledning att anta att brott har förövats (jfr 28 kap. 11 § RB). Förverkande beslutas av domstol i samband med prövning av åtal. Det kan också behandlas inom ramen för ett strafföreläggande (jfr 48 kap. RB). Om åtal inte väcks, t.ex. därför att egendomen tagits i beslag från någon som inte är straffmyndig, får förverkande beslutas av åklagaren i enlighet med reglerna i lagen (1986:1009) om förfarandet i vissa fall vid förverkande m.m.



REGERINGSKANSLIET

Promemoria

2007-09-28

Ju2007/8495/P

Justitiedepartementet

*Straffrättsenheten***Uppdrag om översyn av lagstiftning mot ordningsstörningar i samband med idrottsarrangemang**

Bakgrund och behovet av en utredning

Brott och ordningsstörningar vid idrottsarrangemang har varit föremål för diskussioner och överväganden i lagstiftnings-sammanhang under lång tid. Möjligheterna att genom någon form av straffsanktionerat förbud utestänga personer från arrangemangen har ofta varit i fokus.

Lagen (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang trädde i kraft den 1 juli 2005. Lagen innehåller bestämmelser som gör det möjligt att förbjuda en person att få tillträde till och vistas på en inhägnad plats som huvudsakligen är avsedd för idrottsutövning när ett idrottsarrangemang anordnas på platsen (tillträdesförbud). Den som bryter mot ett tillträdesförbud döms till böter eller fängelse i högst sex månader. Tillträdesförbud får beslutas av åklagare på ansökan av den idrottsorganisation som anordnar det eller de arrangemang som förbudet avses skydda eller av specialidrottsförbundet inom Sveriges Riksidrottsförbund för den aktuella idrottsverksamheten.

Enligt gällande rätt i övrigt 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. Inom idrotten används också denna s.k. arrangörsrätt för att förbjuda vissa personer att under viss tid besöka idrottsevenemang. Besluten grundas ofta på att personen i fråga tidigare har begått brott på idrottsanläggningen.

Under år 2007 har regeringen tagit initiativ till och fört en fortlöpande dialog med bl.a. idrottsrörelsen och polisen om ordningsstörningar i samband med idrottsarrangemang. Syftet har varit att diskutera omfattningen av och åtgärder mot sådana störningar. Vid en hearing som hölls i februari framkom att det, trots det arbete som redan bedrivs av idrottsrörelsen och polisen och de andra insatser som görs, krävs ytterligare åtgärder. Det betonades från flera håll att problemet måste ses i ett större sammanhang och måste angripas på ett samordnat sätt med olika slag av åtgärder och genom insatser av alla berörda aktörer.

Efter hearingen har Justitiedepartementet, som ett första steg i det fortsatta arbetet, fört fördjupade samtal med bl.a. Svenska Fotbollförbundet, Riksidrottsförbundet och Rikspolisstyrelsen. Samtalen har inriktats på vilka konkreta förändringar av lagstiftningen som kan behövas. Vid samtalen har identifierats vissa särskilda frågor som avser såväl lagen om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang som vissa relevanta straffbestämmelser i annan lagstiftning. Regleringen har i dessa fall uppfattats som utformad på ett otydligt eller otillfredsställande sätt och dessutom ansetts vara av sådant slag att den, som ett led i ett samlat arbete, kan övervägas för sig nu.

En av de särskilda lagstiftningsfrågor som identifierats gäller det förhållandet att det i dag endast är idrottsorganisationerna som kan ansöka om tillträdesförbud. Ett tillträdesförbud kan meddelas om det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att den det rör kommer att begå brott under ett idrotts-

arrangemang och brottet är ägnat att störa ordningen eller säkerheten där. Vid riskbedömningen ska det särskilt beaktas om personen tidigare begått sådant brott under eller annars i samband med idrottsarrangemang. Det har framkommit att idrottsorganisationerna i vissa fall haft svårigheter att få tillgång till uppgifter som kan åberopas vid en ansökan om tillträdesförbud. Uppgifter om brottslighet men också om identiteten på den aktuella personen kan omfattas av sekretess hos polisen, t.ex. när förundersökning pågår. Ibland kan idrottsorganisationerna helt sakna kännedom om brottsligheten. Idrottsorganisationerna har därför föreslagit att även polisen ska ges möjlighet att ansöka om tillträdesförbud, något som Rikspolisstyrelsen ställt sig positiv till. I det sammanhanget har idrottsrörelsen väckt frågan om en effektivare användning av tillträdesförbudsmöjligheten även i övrigt, t.ex. att det bör vara möjligt för åklagare eller polis att meddela interimistiska beslut om tillträdesförbud.

En annan fråga som identifierats gäller vissa typer av ordningsstörande beteenden som förekommer i samband med idrottsarrangemang. Det förekommer att pyroteknik förs in på arenorna utan tillstånd och används där under arrangemangen, vilket kan medföra fara eller skada för åskådare, spelare och övriga personer som befinner sig där. Lagföring sker då ofta med stöd av bestämmelser i ordningslagen (1993:1617), vilket bl.a. medför att lagföringen enbart avser brukande och att påföljden stannar vid ett måttligt bötesstraff. Ett annat återkommande problem är att åskådare springer in på spelplanen, eller motsvarande, under pågående match. Det får anses vara i viss mån oklart om detta är straffbart enligt dagens lagstiftning. Ett annat problem är att föremål kastas in på spelplanen.

Diskussionen om andra åtgärder för att motverka ordningsstörningar i samband med idrott och i vilka former arbetet med sådana åtgärder bör bedrivas fortsätter. Detta arbete kan komma

att avse frågor om t.ex. idrottsrörelsens egna möjligheter att vidta ytterligare åtgärder för att förhindra ordningsstörningar. I sammanhanget ska nämnas att Brottsförebyggande rådet nyligen initierat ett arbete som syftar till att få fördjupade kunskaper om supportervåld och att finna metoder för att förebygga och bekämpa sådant våld. Vidare har en vitbok presenterats om EU och idrotten. Vitboken utgör det första övergripande initiativet inom idrottsområdet och syftar till att på ett samlat sätt behandla idrottsrelaterade frågor inom EU-arbetet. Den handlingsplan som vitboken innehåller omfattar bl.a. förslag om att förebygga ordningsstörningar vid idrottsarrangemang.

Uppdraget

Mot bakgrund av ovanstående ska utredaren överväga

- 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,
- om reglerna om tillträdesförbud i övrigt bör ändras i syfte att uppnå en effektivare användning av förbudsmöjligheten,
- om regleringen rörande pyroteknik i samband med idrottsarrangemang är lämpligt utformad eller bör förändras, samt
- om det finns behov att förtydliga eller förändra regleringen beträffande de fall när personer obehörigen beträder spelplanen eller kastar in föremål där under pågående idrottsarrangemang.

Om övervägandena ger anledning till det ska förslag till lagstiftning lämnas.

Utredaren ska vid behov samråda med de myndigheter och organisationer som verkar inom det område som uppdraget avser samt följa arbetet inom EU med anledning av kommissionens initiativ.

Utredaren ska redovisa de ekonomiska konsekvenserna av förslaget och hur ökade kostnader bör finansieras.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2008.