

# Lagrådsremiss

## Lag om tillträdesförbud

---

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 13 januari 2005

*Thomas Bodström*

*Susanne Kjaersgaard Olsson*  
(Justitiedepartementet)

### Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen föreslås att skyddet mot brottslighet under idrottsarrangemang förstärks. Det föreslås ske genom att det införs en lag om tillträdesförbud, som innebär i huvudsak följande.

En person får förbjudas att få tillträde till och vistas på en inhägnad plats där idrott utövas när idrottsarrangemang anordnas på platsen av en idrottsorganisation (tillträdesförbud). Den som bryter mot ett tillträdesförbud döms till böter eller fängelse i högst sex månader. Tillträdesförbud får inte avse den som är under 15 år.

Tillträdesförbud får beslutas, om det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att personen kommer att begå brott under kommande idrottsarrangemang. Brottet skall till sin typ vara sådant att det kan anses vara ägnat att störa ordningen eller säkerheten under arrangemanget. Sådana brott kan t.ex. vara misshandel och skadegörelse. Vid riskbedömningen skall särskilt beaktas om personen tidigare har begått ett sådant brott under eller annars i samband med idrottsarrangemang. Brott som personen begått före 15 års ålder får inte beaktas.

Tillträdesförbud skall gälla för en viss tid, högst ett år, men kan förlängas med som mest ett år i taget.

Förbuden beslutas av allmän åklagare. Tillträdesförbud får beslutas på ansökan av den idrottsorganisation som anordnar det eller de arrangemang som förbudet avses skydda. Också specialidrottsförbundet inom Sveriges Riksidrottsförbund för den aktuella idrottsverksamheten får ansöka om förbud. Åklagarens beslut kan prövas av allmän domstol. Åklagaren får häva eller ändra ett förbud, om det på grund av ändrade förhållanden finns skäl till det.

För förfarandet hos åklagaren gäller vissa särskilda regler i lagen om tillträdesförbud och därutöver vissa bestämmelser i förvaltningslagen

(1986:223). Domstolens handläggning regleras enligt särskilda bestämmelser i den nya lagen och i övrigt enligt lagen (1996:242) om domstolsärenden. I vissa fall kan frågan om förbud prövas i mål om allmänt åtal för brott.

I lagrådsremissen föreslås vidare att lagen (1998:620) om belastningsregister skall gälla även uppgifter om tillträdesförbud.

I lagrådsremissen berörs också frågan om det bör införas en möjlighet att vid straffansvar utestänga personer från affärslokaler.

Den nya lagen och ändringarna i lagen om belastningsregister föreslås träda i kraft den 1 juli 2005.

# Innehållsförteckning

1	Beslut.....	4
2	Lagtext.....	5
2.1	Förslag till lag om tillträdesförbud .....	5
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (1998:620) om belastningsregister.....	9
3	Ärendet och dess beredning.....	11
4	Gällande rätt .....	12
4.1	Rätten att bestämma vem som får vistas på en plats och straffbestämmelsen om olaga intrång .....	12
4.2	Bestämmelser om avvisande och avlägsnande m.m. i polislagen (1984:387) .....	13
4.3	Lagen (1988:688) om besöksförbud .....	14
5	Allmänna utgångspunkter.....	14
5.1	Brott och ordningsstörningar vid idrottsarrangemang .....	14
5.2	En lag om tillträdesförbud avseende idrottsarrangemang. 18	
6	En lag om tillträdesförbud .....	26
6.1	Den närmare avgränsningen av tillträdesförbud .....	26
6.2	Förutsättningarna för tillträdesförbud .....	29
6.3	Straffansvaret .....	35
6.4	Giltighetstiden för tillträdesförbud, m.m. ....	36
6.5	Vem som kan ansöka om tillträdesförbud .....	40
6.6	Förfarandet hos åklagaren och hävande eller ändring av förbud .....	43
6.7	Domstolsprövning.....	48
6.8	Sekretessfrågor.....	52
6.9	Registrering av tillträdesförbud, m.m. ....	54
7	Ikraftträdande .....	56
8	Kostnader.....	56
9	Författningskommentar .....	57
9.1	Förslaget till lag om tillträdesförbud.....	57
9.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:620) om belastningsregister.....	69
Bilaga 1	Sammanfattning av departementspromemorian Lag om tillträdesförbud (Ds 2004:40) .....	70
Bilaga 2	Promemorians författningsförslag .....	71
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanser .....	76

# 1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om tillträdesförbud,
2. lag om ändring i lagen (1998:620) om belastningsregister.

## 2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

### 2.1 Förslag till lag om tillträdesförbud

Härigenom föreskrivs följande.

#### **Förutsättningar för tillträdesförbud, m.m.**

1 § Enligt denna lag får en person förbjudas att få tillträde till och vistas på en inhägnad plats där idrott utövas när idrottsarrangemang anordnas på platsen av en idrottsorganisation (tillträdesförbud). Det gäller även om allmänheten har tillträde till platsen.

Tillträdesförbud får inte avse den som är under femton år.

Lagen påverkar inte den rätt som tillkommer den som förfogar över platsen att begränsa tillträdet till denna.

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

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

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

3 § Tillträdesförbud skall gälla för en viss tid, högst ett år.

Tillträdesförbudet börjar gälla omedelbart, om inte annat bestäms.

Ett tillträdesförbud får förlängas med högst ett år i taget, om förutsättningarna i 2 § är uppfyllda.

4 § Ett tillträdesförbud skall 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.

5 § Frågor om tillträdesförbud skall handläggas skyndsamt.

#### **Förfarandet hos åklagaren**

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.

7 § Frågor om tillträdesförbud prövas av åklagaren i den ort där förbudet helt eller huvudsakligen avses bli tillämpat eller där den mot vilken förbudet avses gälla har sitt hemvist eller mera varaktigt uppehåller sig. Om den personen är misstänkt för brott som har betydelse för frågan om tillträdesförbud, får frågan prövas även av åklagare som är behörig att väcka åtal för brottet.

I fråga om åklagare tillämpas 7 kap. rättegångsbalken.

8 § Åklagaren får anlita biträde av polismyndighet för utredning av frågor om tillträdesförbud.

I fråga om utredningen tillämpas följande bestämmelser i 23 kap. rättegångsbalken:

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.

Vid tillämpningen av 23 kap. 4 och 11 §§ rättegångsbalken skall bestämmelserna om den som är misstänkt i stället avse den mot vilken förbudet avses gälla.

9 § Innan frågan om tillträdesförbud avgörs, skall den som är part under rättas 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.

Åklagaren bestämmer hur underrättelsen skall ske.

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

1. sökande och motpart,

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

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

4. de bestämmelser som åberopas,

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

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

11 § Vid åklagarens handläggning av ärenden om tillträdesförbud tillämpas i övrigt endast följande bestämmelser i förvaltningslagen (1986:223):

4 och 5 §§ om myndigheternas serviceskyldighet,

6 § om samverkan mellan myndigheter,

7 § om allmänna krav på handläggningen av ärenden,

8 § om tolk,

9 § om ombud och biträde,

14 § om muntlig handläggning,

15 § om anteckning av uppgifter,

20 § första stycket andra meningen 1 och 4 och andra stycket om att beslutsskäl får utelämnas, och

26 § om rättelse av skrivfel och liknande.

12 § Om det på grund av ändrade förhållanden finns skäl till det, får åklagaren häva eller ändra ett tillträdesförbud som har beslutats av åklagaren eller domstolen. Åklagaren får dock utvidga ett förbud endast om det begärs av en sökande som avses i 6 §.

Första stycket gäller inte, om förbudet är föremål för domstolsprövning.

## **Domstolsprövning**

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.

14 § Behörig domstol är den tingsrätt där den åklagare som har prövat frågan om tillträdesförbud skall föra talan i brottmål i allmänhet.

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

16 § Domstolen får besluta att ett tillträdesförbud tills vidare inte skall gälla. Om ett tillträdesförbud inte har beslutats tidigare, får domstolen besluta om ett sådant förbud fram till dess att ärendet avgjorts slutligt.

17 § Domstolen skall hålla sammanträde, om en part begär det.

18 § När tingsrätten avgör saken, består den av en lagfaren domare och tre nämndemän. Vid annan handläggning består tingsrätten av en lagfaren domare.

Vid omröstning tillämpas bestämmelserna i 29 kap. rättegångsbalken.

19 § Vardera parten skall svara för sin kostnad, utom i ett sådant fall av vårdslöshet eller försummelse som avses i 18 kap. 6 § rättegångsbalken.

20 § Vid domstolens handläggning av ärenden om tillträdesförbud tillämpas i övrigt lagen (1996:242) om domstolsärenden. I fråga om begäran om prövning enligt 13 § tillämpas vad som sägs i den lagen om ansökan.

21 § När domstolen skall pröva ett beslut i fråga om tillträdesförbud och den mot vilken förbudet avses gälla är misstänkt för brott som har betydelse för prövning av frågan om förbudet, får beslutet prövas i mål om allmänt åtal rörande brottet. I ett sådant fall tillämpas bestämmelserna om rättegången i brottmål.

## **Straffansvar**

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

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2005.



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

Härigenom föreskrivs att 3, 16 och 17 §§ lagen (1998:620) om belastningsregister skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 3 §<sup>1</sup>

Registret skall innehålla uppgifter om den som

1. genom dom, beslut, strafföreläggande eller föreläggande av ordningsbot har ålagts påföljd för brott,
2. har ålagts förvandlingsstraff för böter,
3. med tillämpning av 30 kap. 6 § brottsbalken har förklarats fri från påföljd,

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

5. har meddelats besöksförbud enligt lagen (1988:688) om besöksförbud.

5. har meddelats besöksförbud enligt lagen (1988:688) om besöksförbud *eller tillträdesförbud enligt lagen (2005:xxx) om tillträdesförbud.*

### 16 §

En uppgift i registret skall gallras

1. om en överrätt genom dom eller beslut frikänt den registrerade för den åtalade gärningen,

2. om en domstol efter resning har meddelat dom eller beslut som avses i 1,

3. om dom, beslut, strafföreläggande eller föreläggande av ordningsbot har undanröjts,

4. om överrätt har upphävt ett beslut om förvandlingsstraff för böter,

5. om åklagares beslut att meddela åtalsunderlåtelse har återkallats,

6. om besöksförbud har upphävts eller

6. om besöksförbud *eller tillträdesförbud* har upphävts eller

7. när den registrerade har avlidit.

### 17 §<sup>2</sup>

Utöver vad som följer av 16 § skall uppgifter om

1. fängelse- eller förvandlingsstraff för böter gallras tio år efter frigivningen,

2. fängelsestraff som skall anses helt verkställt genom tidigare frihetsberövande eller från vilket någon genom beslut om nåd helt har befriats gallras tio år efter domen eller beslutet,

3. fängelsestraff som har fallit bort enligt 35 kap. 8 eller 9 § brottsbalken eller förvandlingsstraff för böter som har fallit bort enligt 18 eller

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2003:1166.

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2003:1166.

21 § bötesverkställighetslagen (1979:189) gallras fem år efter det att straffet föll bort,

4. skyddstillsyn eller villkorlig dom gallras tio år efter domen eller beslutet,

5. slutna ungdomsvård gallras tio år efter det att påföljden helt verkställdes,

6. överlämnande till vård inom socialtjänsten eller vård enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall gallras tio år efter domen eller beslutet,

7. överlämnande till rättspsykiatrisk vård gallras tio år efter utskrivningen,

8. böter gallras fem år efter domen, beslutet eller godkännandet av strafföreläggandet eller föreläggandet av ordningsbot,

9. att någon enligt 30 kap. 6 § brottsbalken har förklarats fri från påföljd gallras tio år efter domen eller beslutet,

10. åklagares beslut att inte åtala för brott gallras tio år efter beslutet, *och*

11. beslut om besöksförbud gallras tio år efter beslutet.

10. åklagares beslut att inte åtala för brott gallras tio år efter beslutet,

11. beslut om besöksförbud gallras tio år efter beslutet, *och*

*12. beslut om tillträdesförbud gallras fem år efter beslutet.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2005.

### 3 Ärendet och dess beredning

Brott och ordningsstörningar vid idrottsarrangemang och i affärslokaler har varit föremål för diskussioner och överväganden i lagstiftningsarbetet under lång tid. Möjligheterna att genom någon form av straffsanktionerat förbud utestänga personer från arrangemangen och lokalerna har därvid kommit i fokus.

Bakgrunden till att frågan fått sådan uppmärksamhet är att Högsta domstolen i en dom 1995 slog fast att straffbestämmelsen om olaga intrång inte är tillämplig när en person besöker en plats som allmänheten har tillträde till trots att han eller hon har förbjudits att besöka platsen av den som förfogar över denna.

Samma år föreslog Trygghetsutredningen i sitt slutbetänkande Trygghet mot brott – Rollfördelning och samverkan (SOU 1995:146) att bestämmelsen om olaga intrång skulle utvidgas till att avse även platser dit allmänheten har tillträde. Till utredningen hade överlämnats två framställningar till Justitieministern i vilka Sveriges Köpmannaförbund och Kooperativa förbundet begärde en översyn av bestämmelsen. Också Handelsanställdas förbund tog upp frågan om skydd för butiksanställda och bestämmelsen om olaga intrång i ett brev till Justitieministern 1996.

I slutet av 1990-talet uttryckte Justitieutskottet (bet. 1998/99:JuU22) med anledning av en motion i frågan förståelse för att en butiksinnehavare kan vilja freda sig mot t.ex. snatterier genom att förbjuda en viss person tillträde till butiken. Utskottet ansåg dock att beredningen av Trygghetsutredningens betänkande inte skulle föregripas.

Samtidigt begärde Svensk Handel att regeringen skulle initiera en utredning i syfte att införa en straffrättslig reglering av olaga intrång i butiker, restauranger och andra kommersiella lokaler.

År 2000 framförde Samordningsgruppen för supporterkultur i en framställning till Justitieministern att det finns behov av en lagstiftning som ger möjligheter att under straffansvar utestänga s.k. huliganer från idrottsarrangemang.

Samma år lade regeringen fram Trygghetsutredningens förslag i modifierat skick i en lagrådsremiss. Lagrådet ansåg sig av olika skäl inte kunna tillstyrka remissens förslag men uttalade samtidigt att det är rimligt att vissa tillgreppsbenägna eller ordningsstörande personer kan förbjudas att besöka en affär eller ett idrottsevenemang och att brott mot sådana förbud blir straffbart. Lagrådet menade att frågan borde övervägas ytterligare och föreslog som en tänkbar lösning att man i en särskild lag anger förutsättningarna för sådana förbud och straffbelägger överträdelser av förbuden. Lagrådet pekade bl.a. på lagen (1988:688) om besöksförbud som ett exempel (Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i brottsbalken 2000-03-07). Med hänsyn till bl.a. Lagrådets invändningar ledde förslaget i lagrådsremissen inte till någon proposition till riksdagen.

Inom Justitiedepartementet utarbetades därefter en promemoria med förslag till en särskild lag om tillträdesförbud (Ds 2002:25). Enligt förslaget skulle en idrottsorganisation eller en näringsidkare kunna förbjuda en person att under viss tid få tillträda och vistas på en idrottsanläggning eller i en affärslokal. Överträdelse av förbudet föreslogs straffsanktioneras.

Promemorians förslag mötte kritik vid remissbehandlingen. Remisskritiken riktade sig främst mot förslaget avseende affärslokaler. Den fick till följd att det inte utarbetades någon lagrådsremiss i fråga om något av förslagen.

Efter detta har Sveriges Riksidrottsförbund vänt sig till Justitieministern och uttryckt oro över att arbetet med en reglering av frågan skall stanna upp.

Inom Justitiedepartementet har därefter upprättats en ny departementspromemoria med förslag till lag om tillträdesförbud (Ds 2004:40). En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 1*. Promemorians författningsförslag finns i *bilaga 2*.

Promemorian har remissbehandlats och en förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Justitiedepartementet (dnr Ju 2004/6907/L5).

## 4 Gällande rätt

### 4.1 Rätten att bestämma vem som får vistas på en plats och straffbestämmelsen om olaga intrång

Enligt gällande rätt bestämmer normalt den som med äganderätt eller med annan rätt förfogar över en plats vem som skall få vistas där. Det gäller även om platsen är tillgänglig för allmänheten.

Straffansvar gäller för den som gör sig skyldig till olaga intrång. Med olaga intrång avses att någon obehörigen tränger in i eller stannar kvar i kontor, fabrik, annan byggnad eller fartyg, på upplagsplats eller på annat dylikt ställe (4 kap. 6 § andra stycket brottsbalken).

Under slutet av 1980-talet och i början av 1990-talet användes s.k. portförbud som ett sätt att ingripa mot personer som gjort sig skyldiga till upprepade snatterier eller uppträtt störande i butiker. Det var normalt butiksinnehavaren eller någon anställd i butiken som fattade beslutet om portförbud. Enligt praxis i underrätterna kunde en person som brutit mot ett sådant förbud dömas för olaga intrång. I en dom 1995 tolkade emellertid Högsta domstolen (HD) bestämmelsen om olaga intrång så att den utgör ett skydd endast för sådana lokaler och vissa andra utrymmen som inte är tillgängliga för allmänheten (NJA 1995 s. 84). HD underkände därmed den tolkning som tidigare gjorts av underrätterna.

Inom idrotten används ett system med förbud i vissa fall för personer att under viss tid besöka idrottsevenemang. Förbuden grundas oftast på att personerna i fråga tidigare har begått brott på idrottsanläggningarna. De upprätthålls genom att de avstängda personerna avvisas i samband med biljettkontroll vid inpassering till anläggningarna. Besluten om avstängning fattas av idrottsföreningarna eller, efter fullmakt, av vederbörande intresseorganisation för föreningarna när det gäller flera idrottsarrangemang. En formell hantering gäller för beslutsfattandet (se Malmsten, Idrottens bestraffningsregler med förklaringar, 4 uppl., s. 165 ff.). Denna hantering innebär att ett beslut om avstängning fattas efter att den enskilde fått tillfälle att yttra sig i frågan. Beslutet dokumenteras och den

avstängde underrättas om innehållet. Den avstängde kan på begäran få beslutet omprövat av den förening eller organisation som fattat beslutet.

Frågan om ett sådant förbud är straffsanktionerat prövades av Hovrätten över Skåne och Blekinge i en dom 1999 (dom nr DB 3172 i mål B 679/99). En person var avstängd från en idrottsförenings matcher men hade trots det genom att betala entréavgift gått in på en match på föreningens idrottsplats. Hovrätten ansåg att idrottsplatsen inte åtnjöt skydd enligt bestämmelsen om olaga intrång och ogillade därför åtalet.

## *EU*

Inom EU pågår sedan flera år ett samarbete rörande säkerheten vid fotbollsmatcher och ett polissamarbete för att bekämpa fotbollsrelaterat våld.

År 2002 antogs ett rådsbeslut om säkerheten vid internationella fotbollsmatcher. Polissamarbetet består bl.a. i att nationella kontaktpunkter har fastställts, att det sker ett utbyte av information om kända våldsbenägna supportrar, att polismän från olika länder närvarar vid internationella fotbollsmatcher för att hjälpa till med identifieringen av kända våldsverkare, att en gemensam handbok har upprättats och att expertmöten har genomförts. Genomförandet av ett gemensamt arbetsprogram för 2004–2006 diskuteras för närvarande.

En diskussion om möjligheter att kunna utestänga personer från fotbollsarenor har också förts. Diskussionen har utmynnat i en rådsresolution (dok. 13035/1/03) som bl.a. uppmanar medlemsstaterna att undersöka möjligheten att vidta nödvändiga åtgärder för att, inom de gränser som fastställs i egna regelverk, införa bestämmelser om att från fotbollsarenor utestänga personer som gjort sig skyldiga till våldshandlingar i samband med fotbollsevenemang. I resolutionen uttalas vidare att medlemsstaterna bör integrera sådana bestämmelser om utestängning med regler om påföljder vid överträdelse för att säkerställa respekten för bestämmelserna.

För närvarande görs en sammanställning av medlemsstaternas regelverk i detta avseende. Ett förslag till gemensam reglering av frågan kan inte förutses inom den närmaste framtiden.

## 4.2 Bestämmelser om avvísande och avlägsnande m.m. i polislagen (1984:387)

Enligt polislagen (1984:387) får en polisman avvisa eller avlägsna en person från ett visst område eller utrymme om personen genom sitt uppträdande stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna (13 §). Detsamma gäller om en person behöver avvisas eller avlägsnas för att en straffbelagd gärning skall kunna avvärras. Om ett avvísande eller avlägsnande är otillräckligt för att uppnå avsett resultat, kan personen tillfälligt omhändertaras. Under vissa förutsättningar får polismannen använda våld i dessa situationer (10 § första stycket 4). En ordningsvakt har i princip samma befogenheter som en polisman.

I de fall en person inte stör eller utgör en omedelbar fara för den allmänna ordningen eller det inte är fråga om att avvärra en straffbelagd

gärning saknar sålunda polismän och ordningsvakter normalt möjlighet att avvisa eller avlägsna personen. Detta gäller även om personen har tagit sig in t.ex. på en idrottsanläggning trots att han eller hon har förbudits att göra det av den som förfogar över platsen.

### 4.3 Lagen (1988:688) om besöksförbud

I lagen (1988:688) om besöksförbud finns bestämmelser om förbud för en person att bl.a. besöka eller på annat sätt kontakta en annan person eller att följa efter den personen. Besöksförbud får meddelas om det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att den mot vilken förbudet avses gälla kommer att begå brott mot, förfölja eller på annat sätt allvarligt trakassera den som förbudet avses skydda. Vid bedömningen skall särskilt beaktas om den mot vilken förbudet avses gälla har begått brott mot den andra personens liv, hälsa, frihet eller frid.

Besöksförbud meddelas för viss tid, högst ett år, och får förlängas med maximalt ett år i taget. Beslut om besöksförbud skall delges den mot vilken förbudet avses gälla.

Besöksförbud meddelas av allmän åklagare. För förfarandet hos åklagaren finns vissa bestämmelser i besöksförbudslagen. I övrigt gäller i princip förvaltningslagen (1986:223).

Åklagarens beslut kan prövas av allmän domstol på begäran av den som har ålagts besöksförbud eller den som förbudet avses skydda. I fråga om domstolens prövning gäller särskilda bestämmelser om bl.a. inhibition, sammanträde och rättegångskostnader och i övrigt lagen (1996:242) om domstolsärenden.

Den som överträder ett besöksförbud kan dömas till böter eller fängelse i högst ett år. Detta gäller dock inte i ringa fall.

## 5 Allmänna utgångspunkter

### 5.1 Brott och ordningsstörningar vid idrottsarrangemang

<b>Regeringens bedömning:</b> Det finns ett behov av ett förstärkt skydd mot brottslighet vid idrottsarrangemang
--

**Promemorians bedömning** överensstämmer med regeringens bedömning.

**Remissinstanserna:** I stort sett samtliga remissinstanser har godtagit bedömningen. *Svensk Handel*, *Svenskt Näringsliv* och *Kooperativa Förbundet* har framfört invändningar mot att frågan om ett förstärkt skydd för affärslokaler inte fått sin lösning genom en sådan reglering om tillträdesförbud som föreslagits för idrottsarrangemang. Dessa remissinstanser har redogjort för problem som detaljhandeln har med bl.a. snatterier, stölder, våld och hot. Också *Rikspolisstyrelsen (RPS)* har beklagat att det saknats en lösning för affärslokaler. *Kriminologiska institutionen vid Stockholms universitet* har däremot ansett att de särskilda problem som tillträdesförbud till exempelvis mataffärer, inte minst på mindre orter,

skulle vålla är av sådan art att frågan inte ens bör tas upp till fortsatt diskussion.

### **Skälen för regeringens bedömning**

Under 1990-talet har i många fall brott förekommit i samband med idrottsarrangemang. S.k. läktarvåld och annat våld inne på och utanför idrottsarenor men också användning av pyrotekniska varor utan tillstånd inne på arenorna, skadegörelsebrott och annan brottslighet har utgjort ett återkommande inslag vid arrangemangen. Problemen förekommer fortfarande främst i samband med fotbolls-, ishockey- och bandymatcher. På senare tid har det inträffat två uppmärksammade händelser vid två allsvenska herrfotbollsmatcher, en på Råsunda i Solna och en på Idrottsparken i Norrköping. Vid en match mellan AIK och Hammarby på Råsunda i oktober 2004 försökte ett större antal anhängare till ett av lagen att storma fotbollsplanen. De stoppades dock av polis. I samband med matchen hittades brandbomber i närheten av Råsunda. Vid en match mellan Norrköping och Djurgården på Idrottsparken samma månad drabbade olika delar av publiken samman på läktaren. Utanför arenan utsattes bl.a. bilar för skadegörelse i anslutning till matchen. Dessutom uppstod handgemäng. Enligt *RPS* har det genom dessa händelser blivit ännu tydligare att det finns ett behov av en lagstiftning om förbud att besöka idrottsarrangemang. *Riksåklagaren* har framfört att det idrottsanknutna våldet är ett växande problem och att behovet av att kunna möta supportergrupper beträffande vilka riskerna för allvarliga brott och störningar är särskilt uttalade ökar med allt fler internationella arrangemang. Också *Stockholms tingsrätt* har framfört att s.k. läktarvåld eller idrottshuliganism har ökat under senare år.

I vissa fall förekommer t.ex. våldsanvändningen mellan rivaliserande grupperingar som har någon form av koppling till idrottsorganisationerna eller deras supporterföreningar. Det inträffar också att sådana grupper träffas på i förväg avtalade platser för att slåss. I andra fall riktar sig våldet mot polismän eller ordningsvakter. Också andra, både idrottsorganisationer som anordnar arrangemangen och enskilda individer, drabbas direkt av t.ex. skadegörelsebrott. Brottsligheten påverkar också den allmänna trivseln och känslan av trygghet under arrangemangen negativt. Särskilt oroande är att det enligt uppgift från polisen och idrottsrörelsen fortlöpande sker en nyrekrytering, ofta av mycket unga personer, till sådana grupper som är benägna att begå brott vid idrottsarrangemang och att dessa grupper har ökat i omfattning. Grupperna använder sig av mobiltelefoner och Internet i syfte att underlätta och inspirera till ett brottsligt agerande i samband med idrottsarrangemang. De hämtar också influenser från liknande grupperingar i utlandet.

Enligt idrottsrörelsen kan man grovt sett tala om två kategorier av personer som ägnar sig åt idrottsrelaterad brottslighet. Den första utgörs av en sluten grupp av personer som i huvudsak ägnar sig åt detta. Denna grupp håller sig för sig själv under idrottsarrangemangen och vid resor till och från dessa. Den andra kategorin består av personer som också ägnar sig åt kriminalitet i viss utsträckning och som ”ser upp” till den

förstnämnda gruppen. Därutöver finns en stor grupp av supportrar som i princip tar avstånd från de förstnämnda gruppernas brottslighet.

Det finns visserligen möjligheter att ingripa mot dessa beteenden redan i dag genom att de utgör brott. Straffprocessuella tvångsmedel kan normalt sett tillgripas mot dem som är misstänkta för brott. Vidare ger polislagen (1984:387) möjligheter att avvisa eller avlägsna personer för att de stör eller utgör en omedelbar fara för den allmänna ordningen eller för att avvärja att de begår brott. Polisen använder även särskilda supporterpoliser som bl.a. samarbetar med idrottsföreningar, arenaägare och supportergrupper för att förebygga brottslighet och analyserar hotbilden inför varje match så att polisen och arrangören kan vidta lämpliga säkerhetsåtgärder. Dessutom gör idrottsrörelsen fortlöpande stora ansträngningar för att öka säkerheten i samband med och under idrottsarrangemangen. Arbetet består bl.a. i användning av s.k. publikvärdar. Vårdarna har en roll som ordnings- och servicemän på läktarna och är utbildade av polisen. Ofta är publikvärdarna rekryterade från föreningarnas supporterklackar. Idrottsorganisationerna arbetar också med en förebyggande verksamhet för ungdomar så att ungdomarna introduceras i en supporterkultur som tar avstånd från bråk och liknande.

Trots detta förekommer idrottsanknuten brottslighet i en inte obetydlig omfattning. Brotten drabbar polismän och ordningsvakter. De drabbar också privatpersoner och andra enskilda. Även allmänheten påverkas genom att trivseln och känslan av trygghet försämras. Dessutom kan brottsligheten få särskilt allvarliga konsekvenser i den speciella miljö som idrottsarrangemangen utgör. Vid arrangemangen samlas ofta ett stort antal människor – t.ex. åskådare, idrottsutövare, ledare samt funktionärer – på en begränsad yta. Våldsamheter på läktarna, otillåten användning av pyrotekniska varor, skadegörelsebrott och andra brott kan medföra eller innebära fara för svåra personskador och omfattande ekonomiska skador. Som i stort sett samtliga remissinstanser ansett finns det därför ett behov av att förstärka skyddet mot denna brottslighet genom fler ingripandemöjligheter för att motverka brott och därigenom öka tryggheten och trivseln i samband med idrottsarrangemang.

Utöver den idrottsanknutna brottsligheten förekommer också vissa andra ordningsstörningar, som inte utgör brott, vid idrottsarrangemang. Ett exempel på en sådan störning är att någon eller några ur publiken springer in på spelplanen. I vissa fall kan ett sådant agerande dock vara straffbart som förargelseväckande beteende. Ett annat exempel är att åskådare kastar föremål på läktarna eller från dessa och in på planen utan att det utgör en brottslig gärning som t.ex. försök till misshandel.

Problemen med ordningsstörningar av denna karaktär tycks dock vara av mindre omfattning. Idrottsrörelsen arbetar även med att motverka sådana störningar. Störningarna kan knappast heller få sådana allvarliga konsekvenser som den idrottsanknutna brottsligheten, t.ex. läktarvåldet, kan få. Behovet av att förstärka skyddet mot ordningsstörningar av detta slag framstår därför som förhållandevis begränsat. En särskild svårighet ligger också i att denna typ av ordningsstörningar kan vara av mycket skiftande slag och t.ex. bestå i att helt ofarliga föremål kastas in på spelplanen. Dessutom kan det under idrottsarrangemang förekomma inslag som i en slags formell mening kan sägas påverka ordningen men som många gånger är accepterade och ofta rentav uppskattade av idrottsorga-



nisationerna och publiken i stort. Det gäller t.ex. hejramsor och sång och också s.k. TIFO, dvs. särskilda läktararrangemang av supportrar, exempelvis arrangemang med flaggor. Ett annat exempel på ett beteende som förekommer är att åskådare springer in på spelplanen för att hylla sitt vinnande lag efter en viktig match.

Det kan visserligen finnas föreskrifter inom idrottsrörelsen som kan ge viss vägledning i dessa avseenden, t.ex. rörande TIFO. Det finns dock flera skäl att vara försiktig med att koppla en lagstiftning med ytterligare ingripandemöjligheter till sådana föreskrifter. För det första torde det saknas gemensamma föreskrifter för all idrottsverksamhet. Vidare kan föreskrifterna inte anses enkelt tillgängliga för enskilda, och de kan möjligen också ändras snabbt. Dessa omständigheter gör att det knappast kan hävdas att föreskrifterna uppfyller det krav på förutsebarhet som bör uppställas om de skall knytas till en lagstiftning. Dessutom skulle en sådan lagstiftning bli komplex och troligen medföra tillämpningsproblem. En sådan reglering bör därför undvikas.

Med hänsyn till att de ordningsstörningar som inte utgör brott kan vara av vitt skilda slag och eftersom behovet av ytterligare möjligheter att ingripa mot dessa framstår som begränsat, bör ordningsstörningarna inte omfattas av övervägandena i det följande.

Sammanfattningsvis gör alltså regeringen bedömningen att det finns ett behov av ett förstärkt skydd mot brottslighet vid idrottsarrangemang.

### *Brott och ordningsstörningar i affärslokaler*

I tidigare sammanhang där straffsanktionerade förbud för personer att besöka vissa platser har övervägts har föreslagits att en sådan reglering skall omfatta bl.a. affärslokaler. En reglering av det slaget har också efterlysts av flera organisationer inom handeln. Förslagen har dock inte lett till lagstiftning. Det senaste förslaget innebar att näringsidkare och idrottsorganisationer skulle kunna förbjuda personer att få tillträde till och vistas i affärslokaler och på idrottsanläggningar. Förslaget kritiserades av remissinstanserna bl.a. på de grunderna att enskilda subjekt förslogs kunna meddela förbud och att förbuden inte skulle gå att överklaga. Invändningarna riktades främst mot förslaget i den del det avsåg att näringsidkare skulle få besluta om förbud.

*Svensk Handel, Svenskt Näringsliv* och *Kooperativa Förbundet* har invänt mot att det inte nu i promemorian presenterats en sådan reglering om tillträdesförbud för affärslokaler som föreslagits för idrottsarrangemang. *RPS* har också beklagat att promemorian saknat en lösning för affärslokalerna. Regeringen har förståelse för de problem med stölder, våld m.m. som organisationerna inom handeln redovisat. En reglering av det slag som i det följande föreslås för idrottsarrangemang och som ger möjlighet att vid straffansvar utestänga vissa personer från arrangemangen skulle också kunna tillgodose flera av de invändningar som riktats mot det tidigare förslaget avseende affärslokaler. Enligt regeringens mening finns det dock, som framhållits i promemorian, vissa skillnader mellan straffsanktionerade förbud i dessa två typer av situationer.

När det gäller affärslokaler har dessa en stor och ofta avgörande betydelse för den enskildes dagliga livsföring. Han eller hon måste t.ex. kun-

na handla mat, uträtta ärenden på bank och apotek och kanske besöka en optiker. Ett förbud att besöka vissa affärslokaler skulle därför kunna drabba den enskilde hårt. Detta gäller särskilt i fråga om mindre orter med endast ett mycket begränsat urval affärslokaler, t.ex. matvaruaffärer eller banklokaler. *Kriminologiska institutionen vid Stockholms universitet* har till och med ansett att de särskilda problem som tillträdesförbud till affärslokaler skulle vålla är av sådan art att frågan inte ens bör tas upp till fortsatt diskussion.

Sådana hänsyn till grundläggande behov gör sig inte gällande i samma utsträckning i fråga om förbud att närvara vid idrottsarrangemang. När det gäller affärslokaler skulle dock frågan behöva övervägas noggrant. Det framgår inte minst av vad *Kriminologiska institutionen* anför.

Ett förbud att besöka affärslokaler skulle dessutom kunna innebära ett större ingrepp i den grundlagsfästa rörelsefriheten och därmed kräva särskilda överväganden.

En särskilt viktig skillnad mellan idrottsarrangemangen och affärslokalerna är att idrottsorganisationerna redan har ett system för att avstänga personer från sina arrangemang. Beslut om avstängning fattas efter en formell hantering, som innefattar kommunikering med den enskilde. Beslutet dokumenteras och den avstängde underrättas om innehållet. Beslutet kan i regel omprövas på begäran av honom eller henne. Idrottsorganisationerna har även särskild personal vid sina arrangemang, bl.a. ordningsvakter, som t.ex. kan avvisa avstängda personer i samband med biljettkontrollen. Vid arrangemangen finns dessutom ofta polismän. Organisationerna har alltså ett befintligt system för att hålla oönskade personer borta från arrangemangen. Detta sammanhänger med att de enligt ordningslagen (1993:1617) har ett ansvar för att upprätthålla ordningen och säkerheten vid arrangemangen.

I sammanhanget bör också nämnas att det inom EU har diskuterats möjligheter att kunna avstänga personer från idrottsarrangemang i form av fotbollsmatcher. Denna diskussion kommer att fortsätta.

Regeringen ansluter sig till promemorians bedömning att de redovisade skillnaderna innebär att det finns skäl att nu endast överväga och föreslå lagstiftningsåtgärder som tar sikte på att förstärka skyddet för idrottsarrangemang. Frågan om ett förstärkt skydd för affärslokaler skall följaktligen inte övervägas i detta sammanhang.

## 5.2 En lag om tillträdesförbud avseende idrottsarrangemang

**Regeringens förslag:** En person får under vissa förutsättningar förbjudas att få tillträde till och vistas vid idrottsarrangemang (tillträdesförbud). Allmän åklagare prövar frågor om tillträdesförbud. Åklagarens beslut kan prövas av allmän domstol. Tillträdesförbud skall grundas på en bedömning av risken för brott. Överträdelser av förbuden straffsanktioneras. Bestämmelserna tas in i en särskild lag om tillträdesförbud.

**Promemorians förslag** överensstämmer med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** De flesta remissinstanserna har tillstyrkt förslaget eller lämnat det utan erinran, däribland *Riksdagens ombudsmän*, *Göta hovrätt*, *Stockholms tingsrätt*, *Justitiekanslern (JK)*, *Åklagarmyndigheterna i Göteborg*, *Malmö* och *Umeå*, *Rikspolisstyrelsen*, *Brottsförebyggande rådet*, *Sveriges advokatsamfund*, *Sveriges domareförbund*, *Sveriges Riksidrottsförbund*, *Svenska Fotbollförbundet* och *Svenska Ishockeyförbundet*. *Riksåklagaren (RÅ)* har anfört att det går att peka på svagheter i förslaget; att kriminaliseringen kommer att träffa personer som aldrig borde ha släppts in på idrottsarenan och att förslaget framstår som vidlyftigt och kostsamt. Enligt RÅ går det också att peka på mindre ingripande alternativ för att förstärka skyddet mot brottslighet under idrottsarrangemang som t.ex. en komplettering av gällande regler om avvisande och avlägsnande. RÅ har därför ifrågasatt om regelverket står i rimlig proportion till allvaret i överträdelserna som sådana. Enligt RÅ står förslaget inte heller helt i samklang med den rådande uppfattningen att vara återhållsam med straffhot och nykriminaliseringar. RÅ har dock inte motsatt sig förslaget, eftersom det idrottsanknutna våldet är ett problem. RÅ har också vägt in de ansträngningar som tidigare gjorts för att med enklare lagstiftningsåtgärder nå motsvarande resultat. *Åklagarmyndigheten i Göteborg* har som ett alternativ till förslaget, om det inte görs tydligare att riskbedömningen är vidare än vad som föreslagits i promemorian, pekat på förbud som en särskild rättsverkan av brott. *Karlskoga tingsrätt* har avstyrkt förslaget och som skäl för det angett i huvudsak följande. Promemorian ger inte underlag för slutsatsen att lagen motiveras av ett sådant viktigt samhällsintresse som måste föreligga för att lagstiftning skall tillgripas. Ordning, säkerhet och trivsel är i första hand en uppgift för den som anordnar idrottsarrangemang. Det kan ifrågasättas om organisationer på lokal nivå gjort tillräckligt för att komma till rätta med problemen. Om det vore så, skulle en möjlig lösning vara att införa ett licenssystem där bara lag tillhörande ishockey- eller fotbollsklubbar som förmår garantera att matcher kan genomföras tryggt och säkert ges rätt att spela inför publik. Vidare finns inte något hinder mot att en idrottsarrangör vägrar någon inträde, om det finns risk att denne stör arrangemanget. Biljettköp kan bli personliga. Om en icke önskvärd person ändå tar sig in på idrottsanläggningen, bör denne kunna dömas för olaga intrång. Om inte, bör bestämmelsen om olaga intrång ändras så att den omfattar även den som obehörigen intränger eller kvarstannar på en idrottsanläggning när idrottsarrangemang anordnas där. Riskbedömningen ger upphov till risker från rättssäkerhetssynpunkt. Det ligger nära till hands att alltför stor vikt fästs vid det förflutna med följden att tillträdesförbud närmast får effekten av påföljd för brott. En skyndsamt handläggning av frågor om tillträdesförbud kan lätt leda till en väl summarisk handläggning. Slutligen ifrågasätts om förslaget får någon verkan när sanktionen föreslås vara samma som gäller för bagatellbrott. *Åklagarmyndigheten i Västerås* har också avstyrkt förslaget. Enligt myndigheten finns det inte tillräckliga skäl för en kriminalisering, eftersom det redan finns en kontrollmetod genom idrottsrörelsens eget system för avstängning. *Åklagarkammaren i Jönköping* har pekat på bl.a. att riskbedömningen kräver noggrann utredning, att handläggningen skall bedrivas skyndsamt och att åklagare skall genomföra utredningen och menat att hanteringen riskerar att bli alltför formlös och rättsosäker. *Åklagarkammaren* har vidare framfört att lagför-

slaget inte kommer till rätta med den tyngsta kriminaliteten vid idrottsarrangemang som begås utanför idrottsarenorna. *Åklagarmyndigheten i Linköping* har instämt i vad Åklagarkammaren i Jönköping framfört och anført att vad som krävs inte är ytterligare lagstiftning utan att polisen får sådana resurser att brottsligheten kan bekämpas. *Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO)* har ansett att hänsyn inte tagits till rättssäkerheten. DO har bl.a. anført att en riskbedömning kräver en psykologisk profil gjord av en kriminalpsykolog snarare än av en åklagare. DO har också hävdad att tillträdesförbud innebär en dubbelbestraffning dels genom det straff en domstol påført för ett brott, dels genom det förbud som åklagaren sedan kan påföra. DO har vidare uppgett att det blir tillämpningssvårigheter när personer som meddelats tillträdesförbud skall identifieras, eftersom risken blir att det sätts upp fotokopior eller generella beskrivningar av personerna. Enligt DO kan detta leda till att oskyldiga personer som anses likna de ”efterlysta” kommer att drabbas och att de grupper som i första hand drabbas är personer som ser ”utländska” ut. DO har tillagt att man i annat fall lär vara tvungen att införa personliga biljetter och ID-kontroll. – *Kriminologiska institutionen vid Stockholms universitet* har framfört att en riskbedömning är en mer rättsosäker grund för tillträdesförbud än ett krav på tidigare lagförd brottslighet och uppgett att den hellre ser att lagen utformas med ett sådant krav. *Juridiska fakulteten vid Lunds universitet* har föreslagit en huvudregel där tidigare brott uppställs som ett krav för tillträdesförbud, vilken eventuellt kan kompletteras med ett undantag som möjliggör förbud trots att personen inte har begått relevant brott tidigare.

### **Skälen för regeringens förslag**

#### *Ett system med straffsanktionerade förbud att närvara vid idrottsarrangemang*

När det gäller vilka ytterligare åtgärder som bör vidtas för att motverka den idrottsanknutna brottsligheten har möjligheterna att vid straffansvar utestänga vissa personer från idrottsarrangemangen kommit i fokus i tidigare lagstiftningssammanhang och diskussioner. Enligt gällande rätt bestämmer normalt den som med äganderätt eller annan rätt förfogar över en plats vem som får vistas där. Straffbestämmelsen om olaga intrång gäller dock inte när den som har förbjudits att besöka en plats ändå gör det, om platsen är tillgänglig för allmänheten. Därmed gäller inte heller polislagens (1984:387) möjligheter att avvisa eller avlägsna en person från platsen i syfte att avvärja en brottslig gärning. Detta innebär att en idrottsorganisation som anordnar ett idrottsarrangemang på en plats dit allmänheten har tillträde visserligen kan förbjuda en viss person att närvara vid arrangemanget, t.ex. därför att han eller hon tidigare har gjort sig skyldig till våldsbrott under organisationens idrottsarrangemang. Det saknas dock möjligheter att avlägsna eller straffrättsligt ingripa mot den som överträder ett sådant förbud. Det kan därför hävdas att rätten att utestänga vissa personer inte kan utövas på ett effektivt sätt. Samtidigt har anordnaren enligt ordningslagen (1993:1617) ett ansvar för att upprätthålla ordning och säkerhet vid arrangemangen.

Enligt regeringens mening kan detta knappast anses vara en tillfredsställande ordning. Som regeringen konstaterat i föregående avsnitt föreligger det också rent allmänt ett behov av att förebygga idrottsanknuten brottslighet. Förbud för vissa personer att närvara vid idrottsarrangemangen kan förebygga farliga eller annars icke önskvärda beteenden och därigenom öka tryggheten och trivseln under dessa. Förbuden kan förhoppningsvis också bidra till att avskräcka presumtiva brottslingar och minska nyrekryteringen till de speciella grupper som särskilt ägnar sig åt sådan brottslighet. Om personer som tillhör dessa grupper utestängs, kan de inte värva nya anhängare under arrangemangen. Dessutom kan potentiella nya anhängare bli mindre intresserade av att vara med i grupperna om gruppmedlemmar har utestängts från arrangemangen. Detta torde särskilt gälla nyrekrytering av unga personer. Sådana förbud kan alltså på flera olika sätt förebygga idrottsanknuten brottslighet förutsatt att de kan tillämpas effektivt.

Företrädare för idrottsrörelsen har under lång tid efterlyst ett straffansvar för den som överträder förbud att närvara vid idrottsarrangemang. Vid remissbehandling av tidigare lagförslag om straffsanktionerade förbud har dessutom remissinstanserna varit övervägande positiva till idén med en sådan straffsanktion. Även Lagrådet har i samband med en tidigare lagrådsremiss i frågan ansett att det är rimligt att vissa personer kan förbjudas att besöka idrottsarrangemang och bestraffas vid överträdelser av förbuden. Dessutom har frågan om utestängning av personer från fotbollsarenor väckts inom EU.

Mot denna bakgrund bör enligt regeringen möjligheten att utestänga personer från idrottsarrangemang förstärkas genom att det införs en reglering för beslut om förbud att närvara vid sådana arrangemang och genom att överträdelse av förbuden straffsanktioneras. Därigenom skapas förutsättningar enligt polislagen att ingripa omedelbart mot en person som överträder ett förbud i syfte att avvärja den brottsliga överträdelsen. En sådan förstärkning har de flesta remissinstanserna ställt sig bakom.

Några remissinstanser har dock framfört att idrottsarrangörerna har ett ansvar för att inte släppa in icke önskvärda personer på arrangemangen och därför ifrågasatt behovet av lagstiftning. Enligt regeringens mening kan emellertid frågan inte ses som en angelägenhet enbart för idrottsarrangörerna. Samhället har ett ansvar för att skydda enskilda från våld och annan brottslighet. Samhället måste stödja de åtgärder som idrottsrörelsen vidtar för att upprätthålla ordning och säkerhet vid idrottsarrangemang. Som regeringen konstaterat ovan är det inte tillfredsställande att lagstiftningen ålägger idrottsarrangörerna ett ansvar för ordningen och säkerheten vid arrangemangen men inte ger någon möjlighet att ingripa mot personer som tar sig in på arrangemangen trots arrangörernas ansträngningar för att hålla dem borta därifrån.

*Karlskoga tingsrätt* har ifrågasatt om straffsanktionen får någon verkan. Straffsanktionen innebär ett straffhot och att straffansvar kan följa. Den medför också att ingripanden enligt polislagen kan komma i fråga. Enligt regeringens mening får förbuden tillsammans med straffsanktionen därmed de effekter av i första hand förebyggande natur som angetts ovan. Frågan om straffansvarets närmare utformning behandlas i avsnitt 6.3.

Karlskoga tingsrätt har vidare som ett alternativ pekat på ett licenssystem där endast fotbolls- och ishockeyklubbar som förmår garantera trygghet och säkerhet tillåts spela inför publik. Ett sådant system löser dock knappast problemet att personer som bör hållas borta från arrangemangen, trots idrottsklubbarnas åtgärder, ändå tar sig in på dessa. Ett licenssystem kan vidare förutsätta att klubbarna beslutat om förbud att besöka arrangemangen eller på annat sätt, t.ex. genom krav på personlig biljett som också nämnts av tingsrätten liksom av *DO*, nekat någon inträde. Detsamma torde förutsättas om man skall komplettera bestämmelsen om olaga intrång som tingsrätten också förespråkade eller polislagens möjligheter att avvisa och avlägsna personer som *RA* pekat på som ett alternativ. Som framgår av avsnittet nedan har emellertid ett tidigare förslag att koppla samman förbud av enskilda med lagstiftning om åtgärder från det allmännas sida mött kritik. Detsamma gäller ett tidigare förslag om ändring i bestämmelsen om olaga intrång. Regeringen anser därför att de nu nämnda alternativen inte bör övervägas vidare.

Sammanfattningsvis föreslår regeringen att personer skall kunna förbjudas att närvara vid idrottsarrangemang och att överträdelser av förbuden straffsanktioneras.

#### *En särskild lag om tillträdesförbud avseende idrottsarrangemang*

Som nämnts har de tidigare förslagen till reglering inte varit möjliga att genomföra. Mot det senaste förslaget framfördes bl.a. kritik mot att enskilda rättssubjekt skulle göra avancerade juridiska bedömningar och bestämma gränserna för det straffbara området. Det kritiserades också att den som fått ett förbud saknade möjlighet att få det prövat annat än vid en prövning av en överträdelse av förbudet.

Ett nytt förslag om straffsanktionerade förbud att närvara vid idrottsarrangemang bör därför enligt regeringens mening utformas väsentligt annorlunda. En första utgångspunkt bör vara att beslut om förbud skall fattas av en myndighet eller ett annat allmänt organ. Det blir då det allmänna som tar ställning till rättsliga frågor och bevisfrågor och avgör om förbud skall beslutas eller inte. Därmed blir det också myndigheten eller organet som bestämmer det straffbara området för överträdelse av förbudet. Dessutom bör det finnas en möjlighet till prövning av både beslut att meddela förbud och beslut att inte göra det.

Ett sådant system bör vara så enkelt och fungera så snabbt som möjligt. En möjlighet skulle kunna vara, som *Åklagarmyndigheten i Göteborg* påpekat, att utforma ett straffsanktionerat förbud som en särskild rättsverkan av brott. Det skulle innebära att domstol beslutar i förbudsfrågan i samband med prövning av åtal för brott. En nackdel med ett sådant system är dock den tidsutdräkt som skulle bli följden. En dylik ordning skulle också kräva noggranna systematiska överväganden.

Regeringen anser därför att ett lämpligare alternativ torde vara att låta allmän åklagare pröva frågan om förbud. En särskild fördel med en åklagarprövning är att frågorna kan behandlas snabbare och ärendehanteringens göras så okomplicerad som möjligt. Den instans som skall pröva frågorna kan dessutom behöva göra utredningar som beslutsunderlag.

Som nämnts bör vidare en möjlighet till prövning av beslut i fråga om förbud finnas. Åklagarens beslut i förbudsfrågan skulle kunna prövas av allmän domstol.

Att reglera frågan om förbud i en särskild lag skulle innebära såväl lagtekniska som pedagogiska fördelar. Inte minst behövs preciserade förutsättningar för prövningen av om förbud skall beslutas och regler för förfarandet vid hanteringen av frågorna. Lagrådet har också i tidigare sammanhang förordat att frågan regleras i en särskild lag.

Med dessa utgångspunkter framstår det som naturligt att överväga om inte regleringen om besöksförbud kan tjäna som förebild. Besöksförbud innebär bl.a. att en person förbjuds vid straffansvar att besöka eller på annat sätt kontakta en person. Beslut om sådana förbud fattas av allmän åklagare och åklagarens beslut kan prövas av allmän domstol. Frågorna skall handläggas skyndsamt. Bestämmelserna om besöksförbud finns i lagen om besöksförbud.

En särskild fråga i sammanhanget är vilket begrepp som bör väljas för att beteckna förbuden att närvara vid idrottsarrangemang. Under de år som frågan om ett sådant förbud har varit aktuell torde begreppet *tillträdesförbud* ha fått allmän spridning. Detta begrepp får också anses på ett tillfredsställande sätt beskriva vad det handlar om. Det bör därför användas i den nya lagstiftningen.

En given utgångspunkt för de grunder på vilka ett tillträdesförbud skall kunna beslutas är att det inte får finnas utrymme att utestänga någon på grund av skäl som strider mot den s.k. likabehandlingsprincipen, såsom att personen är av visst etniskt ursprung eller har viss sexuell läggning. En tydligt avgränsad lagstiftning är dessutom nödvändig för att uppfylla det krav på förutsebarhet som gäller i det straffrättsliga systemet och som bör uppställas här, eftersom det ytterst handlar om att bestämma ett straffbart område. Regleringen måste givetvis också utformas med beaktande av de grundlagsfästa fri- och rättigheterna. Denna fråga behandlas mer nedan. DO har påpekat att det finns en risk för att personer som ser "utländska" ut kan drabbas när personer som fått tillträdesförbud skall identifieras. I denna fråga vill regeringen anföra följande. Redan i dag har idrottsorganisationerna ett system för att kontrollera att personer som av organisationerna avstängts från idrottsarrangemang inte kommer in på dessa. Organisationerna använder särskild personal bl.a. ordningsvakter vid arrangemangen. Ofta kan också polis finnas vid arrangemangen. En motsvarande ordning kommer att krävas för kontroll av att tillträdesförbud som beslutats av det allmänna följs. Regeringen utgår från att kontrollen sker på ett sådant sätt att den inte drabbar en viss kategori av människor på det sätt som DO uttryckt farhågor för. I sammanhanget kan erinras om att diskriminering p.g.a. exempelvis hudfärg eller etniskt ursprung inte är tillåten.

En annan utgångspunkt måste vara ändamålet med regleringen. Liksom syftet i besöksförbudslagen i första hand är att förebygga brott, förföljelse och andra allvarliga trakasserier har lagstiftningen om tillträdesförbud ett framträdande preventivt syfte, nämligen att motverka idrottsanknuten brottslighet. Därigenom kan trivseln och tryggheten under idrottsarrangemang förväntas öka. Det är därför naturligt att förbud – på samma sätt som besöksförbud – grundas på en riskbedömning. Det framstår då som följdriktigt att låta en sådan bedömning avse risken för att

någon genom sitt eget brottsliga beteende angriper de intressen som är relevanta i sammanhanget. Även besöksförbud grundas på en riskbedömning som avser bl.a. brott.

*Kriminologiska institutionen vid Stockholms universitet* har framfört att lagstiftningen i stället bör utformas så att det krävs tidigare lagförd brottslighet för att tillträdesförbud skall få beslutas. *Juridiska fakulteten vid Lunds universitet* har föreslagit en liknande huvudregel. I det förslag om förbud att besöka idrottsarrangemang som presenterats i tidigare sammanhang grundades förbuden inte på en riskbedömning utan i stället på att någon hade begått brott av visst slag. Det ansågs vara en fördel med en sådan reglering att den säkerställde att de omständigheter som åberopades som grund för förbudet kunde bevisas i ett framtida brottmål. Vidare ansågs ett sådant system vara förhållandevis överskådligt och lättillämpat. Vissa av de remissinstanser som yttrade sig över förslaget såg dock svårigheter med att grunda förbud utslutande på tidigare brott samtidigt som det inte krävdes att skuldfrågan för brottet var slutligt avgjord. Enligt dessa remissinstanser kunde exempelvis ifrågasättas om det var brottsligt att överträda ett förbud som grundats på ett ännu inte slutligt prövat brott och om polisen i så fall kunde ingripa för att avvärja ”brottsligheten”, dvs. överträdelsen. Regeringen kan instämma i dessa synpunkter. Enligt regeringen skulle vidare ett krav på att brottsligheten skall vara lagförd kunna leda till att handläggningen av tillträdesförbud fördröjs. Dessa svårigheter kan undvikas, om tillträdesförbuden i stället grundas på en riskbedömning. Tidigare kriminella handlingar som avser de intressen som är relevanta i sammanhanget har dock givetvis stor betydelse vid bedömningen av risken för framtida brott och bör därför beaktas särskilt vid bedömningen. Detta torde också leda till ett överskådligt och lättillämpat system. Också vid riskbedömningen enligt besöksförbudslagen skall tidigare brott av visst slag beaktas. Som angetts ovan bör vidare riskbedömningen i frågor om tillträdesförbud göras av allmän åklagare och domstol. Dessa är vana att göra riskbedömningar. Bl.a. görs sådana bedömningar förutom i ärenden om besöksförbud när risken för fortsatt brottslighet skall bedömas i frågor om reseförbud, anhållande och häktning. Med en riskbedömning och ett förbud som främst har ett preventivt syfte kan inte, som ett par remissinstanser hävdade, tillträdesförbud jämföras med en påföljd för brott. Som framgått grundas även besöksförbud på en bedömning av risken för bl.a. brott och beaktas vid den riskbedömningen tidigare brott. Frågan om ärenden om tillträdesförbud på samma sätt som ärenden om besöksförbud bör handläggas skyndsamt, som några remissinstanser berört i förhållande till riskbedömningen, behandlas särskilt i avsnitt 6.4.

Det nu skisserade systemet, som alltså liknar det som i dag gäller för besöksförbud, har tillstyrkts eller lämnats utan erinran av de flesta remissinstanserna. Flera av dem, däribland *Göta hovrätt*, *Stockholms tingsrätt*, *JK* och *Åklagarmyndigheten i Göteborg*, har särskilt tagit upp frågan om rättssäkerhet och därvid framfört att en lagstiftning av detta slag uppfyller kraven på rättssäkerhet. *Sveriges domareförbund*, som yttrat sig med beaktande av rättssäkerhetsaspekter, har inte heller haft något att erinra. I sammanhanget kan också nämnas att Lagrådet vid granskning av ett tidigare förslag i frågan pekade på besöksförbudslagen som ett exempel på hur lagstiftningen skulle kunna utformas. Regeringen instämmer i



denna bedömning att en lagstiftning om förbud att närvara vid idrottsarrangemang med förebild i besöksförbudslagen framstår som den bästa lösningen och att den tillgodoser de krav på rättssäkerhet som måste uppställas. Som RÅ påpekat bör i bedömningen vägas in att tidigare lagstiftningsförslag i frågan inte varit genomförbara. Regeringen föreslår därför att allmän åklagare och allmän domstol skall vara beslutande instanser i frågor om tillträdesförbud. Vidare föreslår regeringen att tillträdesförbud skall grundas på en bedömning av risken för brott. Bestämmelserna tas in i en särskild lag, som skall kallas lagen om tillträdesförbud. Lagen bör även i övriga delar till sin uppbyggnad och sitt innehåll överensstämma med besöksförbudslagen så långt som möjligt. Den lagens bestämmelser torde nämligen i stor utsträckning vara ändamålsenliga även för den föreslagna lagen om tillträdesförbud.

Avslutningsvis skall påpekas att lagen om tillträdesförbud inte påverkar de allmänna möjligheter att bestämma vem som skall få besöka ett idrottsarrangemang som den som förfogar över platsen för arrangemang- et har. I promemorian föreslogs en regel som erinrade om att lagen inte påverkar denna rätt att *besluta om* tillträde till platsen. RÅ har föreslagit att regeln formuleras så att lagen inte påverkar rätten att *begränsa* tillträdet till platsen. Enligt RÅ blir det då också klarare att en inpassering som tillåts av förbiseende eller annat skäl i konflikt med ett beslutat tillträdesförbud inte återverkar på straffbarheten i en överträdelse av förbudet. Regeringen anser också att en särskild erinran av detta slag skall tas in i lagen om tillträdesförbud. Regeln kan med fördel utformas på det sätt som RÅ förordat.

#### *Förhållandet mellan ett straffsanktionerat tillträdesförbud och vissa grundläggande fri- och rättigheter*

En särskild fråga är hur ett straffsanktionerat tillträdesförbud avseende idrottsarrangemang förhåller sig till vissa fri- och rättigheter i regeringsformen (RF), tryck- och yttrandefriheten enligt tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) samt fri- och rättigheter enligt den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) och dess tilläggsprotokoll.

Enligt RF är enskilda gentemot det allmänna tillförsäkrade s.k. opinionsfriheter, t.ex. yttrandefrihet och mötesfrihet, samt rörelsefrihet. Europakonventionen innehåller också bestämmelser om t.ex. yttrandefrihet och frihet att delta i sammankomster. I tilläggsprotokoll nr 4 till konventionen finns bl.a. bestämmelser om rörelsefrihet. TF och YGL ger ett särskilt grundlagsskydd för friheten att yttra sig genom skrifter, radio, television och vissa andra medier. Bland annat gäller ett förbud för myndigheter och andra allmänna organ att hindra spridning av ett medium på grund av dess innehåll.

Vad först avser opinionsfriheterna i RF och motsvarande friheter i Europakonventionen samt tryck- och yttrandefriheten enligt TF och YGL gäller frågan närmare bestämt om ett straffsanktionerat tillträdesförbud utgör ett ingrepp i dessa friheter. Som framgår av avsnitt 6.2 skall förbud grundas på vissa i lag angivna omständigheter som saknar samband med

utövandet av dessa friheter. Som vidare framgått av föregående avsnitt föreslås dessutom att det skall vara åklagare och domstol som skall besluta om förbuden. Detta utgör givetvis en garanti för att också tillämpningen av lagstiftningen kommer att stå i överensstämmelse med grundlagsregleringen och Europakonventionen.

När det sedan gäller rörelsefriheten enligt RF får den begränsas genom lag. En begränsning får dock göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning. Rörelsefriheten enligt tilläggsprotokoll nr 4 till Europakonventionen får också inskränkas under förutsättning att inskränkningen anges i lag. Vidare måste inskränkningen vara nödvändig i ett demokratiskt samhälle med hänsyn till statens säkerhet eller den allmänna säkerheten, för att upprätthålla den allmänna ordningen eller förhindra brott eller för att skydda hälsa eller moral eller annans fri- och rättigheter.

Ett straffsanktionerat tillträdesförbud skall som nämnts utformas med beaktande av de grundläggande fri- och rättigheterna men torde i och för sig kunna sägas inskränka den i RF grundlagsfästa rörelsefriheten. Inskränkningen måste dock anses ske för ett godtagbart ändamål. Syftet med ett sådant förbud är nämligen att förstärka skyddet mot brott under idrottsarrangemang. Inskränkningen bör även i övrigt anses godtagbar, eftersom den inte kan sägas gå längre än vad som är tillåtet och inte heller grundar sig på politisk eller annan sådan åskådning. Det rör sig dessutom om en förhållandevis lindrig inskränkning, eftersom det gäller förbud att närvara vid arrangemang som inte kan anses nödvändiga att besöka t.ex. för den dagliga livsföringen. Av motsvarande skäl bör förbudet också anses godtagbart enligt bestämmelserna om rörelsefrihet i tilläggsprotokoll nr 4.

Regeringen gör alltså sammanfattningsvis bedömningen att ett straffsanktionerat förbud att närvara vid idrottsarrangemang är förenligt med grundlagarna och Europakonventionen samt dess tilläggsprotokoll.

## 6 En lag om tillträdesförbud

### 6.1 Den närmare avgränsningen av tillträdesförbud

<p><b>Regeringens förslag:</b> En person får förbjudas att få tillträde till och vistas på en inhägnad plats där idrott utövas när idrottsarrangemang anordnas på platsen av en idrottsorganisation. Det gäller även om allmänheten har tillträde till platsen.</p>
---

**Promemorians förslag:** I promemorian föreslås att platsen huvudsakligen skall utgöra en idrottsanläggning”. I övrigt överensstämmer promemorians förslag med regeringens.

**Remissinstanserna:** De flesta remissinstanserna har tillstyrkt förslaget eller lämnat det utan erinran. *Justitiekanslern (JK)* har föreslagit att till-

trädesförbud skall kunna beslutas oberoende av vem som anordnar arrangemanget. JK har också ansett att rekvisitet idrottsorganisationer inte torde bli helt lätt att avgränsa vid rättstillämpningen. *Sveriges Riksidrottsförbund*, *Svenska Fotbollförbundet* och *Svenska Ishockeyförbundet* har anfört att "plats, som huvudsakligen utgör en idrottsanläggning" bör förtydligas, eftersom det blir allt vanligare att anläggningar används för olika slags ändamål. Organisationerna har föreslagit att begreppet byts ut mot "plats där idrott utövas". Också *Svenska kommunförbundet* har ansett att begreppet bör förtydligas av detta skäl.

**Skälen för regeringens förslag:** I avsnitt 5 har konstaterats att det finns ett behov av att förstärka skyddet mot brottslighet under idrottsarrangemang och att detta skall ske genom att det införs möjligheter att besluta om straffsanktionerade förbud om tillträde till och vistelse vid sådana arrangemang.

Av detta följer att tillträdesförbud, som redan framgått, skall avse just idrottsarrangemang och inte musikevenemang eller liknande som kan äga rum på en plats där också idrottsarrangemang annars anordnas.

När det gäller vilka platser som bör omfattas föreslogs i promemorian att tillträdesförbud skulle avse "inhägnade platser, som huvudsakligen utgör idrottsanläggningar", t.ex. fotbolls- och ishockeyarenor. Regeringen instämmer i att förbuden bör avse inhägnade platser som är avsedda för att idrott skall utövas där. Detta har också i princip godtagits av remissinstanserna. Det är på sådana platser som läktarvåld och annan brottslighet kan få särskilt allvarliga konsekvenser, eftersom ett stort antal människor är samlade på en begränsad och innesluten yta. Det blir vidare tydligt för dem som får förbud var förbuden gäller när de knyts till avgränsade geografiska platser. Det blir också lättare att kontrollera att förbuden efterlevs. Genom att regleringen begränsas till sådana platser inskränks dessutom inte i onödan möjligheterna för enskilda att besöka idrottsarrangemang på andra platser.

*Sveriges Riksidrottsförbund*, *Svenska Fotbollförbundet* och *Svenska Ishockeyförbundet* samt *Svenska kommunförbundet* har påpekat att det är vanligt att anläggningar används för olika slags ändamål. Idrottsorganisationerna har därför föreslagit uttrycket "plats där idrott utövas". Regeringen delar idrottsorganisationernas och Svenska kommunförbundets bedömning att det i promemorian föreslagna sättet att beskriva de platser som skall omfattas av lagstiftningen är något otydligt. Det får inte råda något tvivel om att lagstiftningen omfattar sådana anläggningar som exempelvis Globen i Stockholm och Scandinavium i Göteborg som används för idrott men som också i stor utsträckning används för annat såsom konserter. På många anläggningar som används för idrott bedrivs vidare annan verksamhet än idrott i samband med idrottsarrangemang, t.ex. försäljning av mat och dryck. Behovet av en förbudsmöjlighet gör sig lika starkt gällande oavsett att sådan "kringverksamhet" kan äga rum i samband med idrottsarrangemang. Även sådana anläggningar skall kunna omfattas av tillträdesförbud.

Regeringen anser att det av idrottsorganisationerna föreslagna uttrycket "plats där idrott utövas" väl avgränsar de platser som skall omfattas av lagstiftningen. Av uttrycket framgår att platsen skall vara avsedd att användas för idrott. Uttrycket utesluter inte att platsen kan användas för annat vid andra tillfällen eller att det samtidigt med ett idrottsarrange-

mang bedrivs viss kringverksamhet som försäljning av mat och dryck. Regeringen föreslår följaktligen att lagstiftningen skall omfatta inhägnade platser där idrott utövas.

Vidare måste det sakna betydelse för förbudsfrågan om allmänheten har tillträde till arrangemanget på platsen eller inte. Normalt kommer allmänheten att ha sådant tillträde. Det är också i dessa fall som det saknas en straffrättslig sanktion enligt gällande rätt och som lagstiftningen är motiverad.

En återstående fråga är om tillträdesförbud bör kunna beslutas oberoende av vem som anordnar arrangemanget. Idrottsrörelsen i Sverige är till stora delar organiserad. Sveriges Riksidrottsförbund utgör en samlade organisation och består av ett flertal s.k. specialidrottsförbund, t.ex. Svenska Fotbollförbundet och Svenska Ishockeyförbundet. Specialidrottsförbundens regionala verksamheter bedrivs av specialidrottsdistriktsförbund. Till specialidrottsförbunden är cirka 20 000 idrottsföreningar anslutna. En ansluten idrottsförening kan upplåta rätt till tävlingsverksamhet till ett s.k. idrottsaktiebolag under vissa förutsättningar, bl.a. om föreningen har röstmajoritet på bolagets stämma. Vidare kan flera anslutna idrottsföreningar bilda särskilda föreningar, s.k. alliansföreningar, i syfte att arrangera vissa tävlingar. Varken idrottsaktiebolag eller alliansföreningar är medlemmar i någon organisation inom Sveriges Riksidrottsförbund. De måste ändå anses ha en anknytning till förbundet, eftersom de har en koppling till de anslutna föreningarna.

Tillträdesförbud bör för det första kunna beslutas avseende de arrangemang som anordnas av den organiserade idrottsrörelsen, nämligen specialidrottsförbunden, specialidrottsdistriktsförbunden och andra idrottsföreningar som är anslutna till Sveriges Riksidrottsförbund. Dessutom bör förbud kunna avse arrangemang av idrottsaktiebolag och alliansföreningar, eftersom dessa bolag och föreningar har en anknytning till Sveriges Riksidrottsförbund. Det är arrangemang anordnade av dessa organisationer som främst har drabbats av den idrottsanknutna brottsligheten. Det är också i fråga om dessa arrangemang som idrottsrörelsen i dag använder ett eget system för att avstånga personer.

Idrottsevenemang som arrangeras av andra idrottsorganisationer, t.ex. vissa föreningar för kampsport, har hitintills varit relativt förskonade från problem med idrottsanknuten brottslighet. Emellertid kan det även vid dessa evenemang samlas ett stort antal människor och därmed finnas risk för allvarliga personskador och omfattande egendomsskador vid brott. Dessutom kan brottslighet under dessa evenemang på samma sätt som vid andra idrottsarrangemang ha en negativ inverkan på den allmänna trivseln och känslan av trygghet. De intressen som lagstiftningen syftar till att skydda gör sig alltså gällande också i dessa situationer. Därför bör det skapas en möjlighet att besluta om tillträdesförbud avseende även dessa evenemang.

*JK* har föreslagit att tillträdesförbud därutöver skall kunna beslutas oberoende av vem som anordnar arrangemanget. *JK* har tillagt att rekvisitet idrottsorganisationer inte torde bli helt lätt att avgränsa vid rättstillämpningen. Enligt regeringens mening är det viktigt att begränsa lagstiftningen, eftersom det ytterst handlar om att bestämma ett straffbart område. Promemorians förslag att endast idrottsorganisationers arrangemang skall omfattas avgränsar lagstiftningen. Det torde vidare vara så att

idrottsarrangemang på sådana platser som skall omfattas av lagstiftningen oftast anordnas av idrottsorganisationer och inte av t.ex. fysiska personer. Regeringen delar därför, liksom de flesta remissinstanser, promemorians bedömning att endast idrottsarrangemang arrangerade av idrottsorganisationer bör omfattas. Några större svårigheter att i rättstillämpningen avgöra vad som avses med idrottsorganisationer kan regeringen inte förutse. Ovan har redogjorts för att idrotten till stora delar är organiserad.

Regeringen föreslår följaktligen att tillträdesförbud skall avse idrottsarrangemang som anordnas av idrottsorganisationer.

## 6.2 Förutsättningarna för tillträdesförbud

**Regeringens förslag:** En person kan få tillträdesförbud, om det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att han eller hon kommer att begå brott under idrottsarrangemang som anordnas av en idrottsorganisation på en inhägnad plats där idrott utövas och brottet är ägnat att störa ordningen eller säkerheten där. Vid riskbedömningen skall särskilt beaktas om personen tidigare har begått ett sådant brott under eller annars i samband med ett sådant idrottsarrangemang. Brott som personen har begått före femton års ålder får inte beaktas. Tillträdesförbud får inte avse en person under femton år. Om syftet med ett tillträdesförbud kan tillgodoses genom en mindre ingripande åtgärd, får förbud inte beslutas.

**Promemorians förslag:** Promemorian innehåller inget förbud mot att personer under femton år kan få tillträdesförbud. I övrigt överensstämmer promemorians förslag med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** En majoritet av remissinstanserna har tillstyrkt förslaget eller lämnat det utan erinran. *Riksdagens ombudsmän (JO)* har invänt mot att straffsanktionerade tillträdesförbud skall kunna avse personer som inte fyllt 15 år. *Justitiekanslern (JK)* har ansett att det inte uttryckligen framgår om den som är under 15 år skall kunna bli föremål för tillträdesförbud och att det finns skäl som talar i båda riktningarna. JK har vidare anfört att det framstår som i någon mån inkonsekvent att den som är under 15 år kan bli föremål för ett tillträdesförbud medan den som är äldre inte kan få förbud med anledning av brott som personen har begått före 15 års ålder. *Rikspolisstyrelsen (RPS)* har invänt mot att tillträdesförbud normalt inte skall kunna meddelas den som är under 15 år. RPS har uppgett att en stor del av värdet med tillträdesförbud är möjligheten att avvisa eller avlägsna den som i strid mot ett förbud tagit sig in på en arena. Enligt RPS har den senaste tidens händelser i samband med fotbollsmatcher visat på ett problem med nyrekrytering av yngre personer till de grupper som ställer till med bråk i samband med matcher. RPS har därför föreslagit att personer under 15 år normalt skall omfattas av lagen och att brott begångna före femtonårsdagen skall beaktas vid prövningen. *Sveriges Riksidrottsförbund*, *Svenska Fotbollförbundet* och *Svenska Ishockeyförbundet* har efterlyst ett klagande av vad som avses med att förbud normalt inte kan meddelas personer under 15 år och under vilka icke normala förhållanden som åklagaren kan föra ärendet vidare

till socialtjänsten. – *Juridiska fakulteten vid Lunds universitet* har efterfrågat en precisering av vilka brott som skall anses vara ägnade att störa ordningen och säkerheten vid idrottsarrangemang. Enligt fakulteten bör dessutom den riskbedömning som görs leda till att det är *sannolikt* att personen kommer att begå motsvarande brott i framtiden. Vidare har fakulteten efterlyst ett klargörande av vilka omständigheter som är relevanta för riskbedömningen. *Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO)* har anfört att formuleringen att brottet är ”ägnat åt att störa ordningen eller säkerheten under arrangemanget” är svepande. I princip omfattas därmed anhängare som inne på arenan skriker för att heja fram ”sitt” lag enligt DO. DO har också kritiserat att det saknas en bestämd tidsgräns för när en person inte längre kan få förbud. *Karlskoga tingsrätt* har ansett att det finns en risk för att begångna brott kommer att ses som idrottsrelaterade även i fall där den tidsmässiga eller geografiska kopplingen till idrottsarrangemang är svag. Tingsrätten har vidare bl.a. pekat på att det inte krävs att skuldfrågan för ett tidigare brott är slutligt avgjord. *Åklagarmyndigheten i Göteborg* har förordat att det tydligt skall framgå att förutom brott även andra ordningsstörande beteenden har en självständig betydelse vid bedömningen av förutsättningarna för tillträdesförbud. – *Riksåklagaren (RÅ)* har anfört att det inte behövs en uttrycklig föreskrift om att tillträdesförbud inte bör tillgripas om syftet med ett förbud kan tillgodoses genom en mindre ingripande åtgärd. Om en person kan talas till rätta inom ramen för förbudsförfarandet föreligger, enligt RÅ:s bedömning, inte någon sådan risk för fortsatt brottslighet som krävs för ett förbud. *Brottsförebyggande rådet (BRÅ)* har däremot framfört att prövningen av om syftet med ett förbud kan tillgodoses genom en mindre ingripande åtgärd bör göras mer omfattande. BRÅ har ansett att generella åtgärder bör vidtas i första hand och att det bör påverka bedömningen av behovet av förbud, om kompletterande förebyggande eller säkerhetsfrämjande åtgärder har försumrats.

## Skälen för regeringens förslag

### *Risk för brott*

Ändamålet med regleringen om tillträdesförbud är, som tidigare nämnts, att förebygga brottslighet så att trivseln och tryggheten under idrottsarrangemang kan öka. Som föreslagits i avsnitt 5.2 bör därför tillträdesförbud – på samma sätt som besöksförbud enligt besöksförbudslagen – grundas på en bedömning av risken för att någon genom brottsligt beteende angriper de intressen som är relevanta i sammanhanget. Det innebär att en person skall få förbud om det finns risk för att han eller hon kommer att begå brott under idrottsarrangemang som anordnas av en idrottsorganisation på en inhägnad plats där idrott utövas. Det innebär vidare att risken skall avse vissa typer av brott. I promemorian föreslogs att denna begränsning skulle uttryckas så att brottet kan sägas störa ordningen och säkerheten under arrangemanget. *Juridiska fakulteten vid Lunds universitet* har efterlyst en precisering av vilka brott som avses. DO har ansett att promemorians formulering är svepande. Enligt regeringens mening beskriver emellertid det i promemorian föreslagna uttrycket väl de brott

som är relevanta. Denna formulering har också godtagits av de flesta remissinstanserna. De brott som avses är sådana som riktar sig mot den verksamhet som bedrivs på platsen eller som avser övergrepp på enskilda. Sådana brott kan vara exempelvis olika former av våldsbrott, skadegörelse eller vissa brott mot ordningslagen (1993:1617), t.ex. användning av pyrotekniska varor utan tillstånd. Regeringen föreslår därför att risken för brott skall avse brott som kan sägas störa ordningen eller säkerheten under arrangemanget. Det bör räcka att brottet till sin typ är ägnat att störa ordningen eller säkerheten, eftersom man vid bedömningen av en risk för framtida brott inte kan förutse vilka verkningar brottet skulle få i det enskilda fallet.

Riskbedömningen kan avse ett eller flera kommande idrottsarrangemang som anordnas av idrottsorganisationer på en eller flera sådana platser som omfattas av lagen.

Juridiska fakulteten vid Lunds universitet har föreslagit att riskbedömningen skall leda till att det är *sannolikt* att en person kommer att begå motsvarande brott i framtiden. Begreppet sannolikt används bl.a. för att beteckna graden av misstanke om påstådda brottsliga gärningar som redan begåtts. Det används dock inte vid riskbedömningen enligt besöksförbudslagen eller t.ex. när risk för fortsatt brottslighet skall bedömas i häktningssituationer. Det bör därför inte heller användas vid riskbedömningen enligt lagen om tillträdesförbud.

#### *Omständigheter som skall beaktas vid riskbedömningen*

När det gäller vilka omständigheter som bör ingå i riskbedömningen föreslås i promemorian att en särskild omständighet som skulle beaktas var om personen tidigare hade begått brott under idrottsarrangemang av nu aktuellt slag. Enligt förslaget krävdes även att brottet varit av sådan karaktär att det varit ägnat att störa ordningen eller säkerheten under arrangemanget. Dessutom föreslås att också brott som annars begåtts i samband med sådant idrottsarrangemang och som till sin typ skulle ha varit ägnat att störa ordningen eller säkerheten under arrangemanget om det i stället hade begåtts där skulle tillmätas särskild betydelse vid riskbedömningen. Därutöver föreslås att också vissa andra omständigheter skulle vägas in i denna.

Vad först gäller sådan brottslighet av viss karaktär som någon begått *under* idrottsarrangemang menar regeringen att personen därigenom kan anses ha visat att han eller hon är beredd att begå sådana brott som lagstiftningen syftar till att motverka. Därmed kan det också finnas en risk för att personen i fråga på nytt gör sig skyldig till sådan brottslighet. Regeringen föreslår därför i likhet med promemorian att sådana brott särskilt skall beaktas vid riskbedömningen.

Vad sedan gäller motsvarande brott som *annars* begåtts *i samband* med idrottsarrangemang efterlyste i samband med remitteringen av det tidigare förslaget till en lag om tillträdesförbud (Ds 2002:25) några remissinstanser – däribland RPS och Svenska Fotbollförbundet – en lagstiftning som innebär att förbud kan grundas även på brottslighet som inträffat på annan plats. RPS motiverade detta med att det i vissa fall kan finnas ett klart samband mellan ett brott som förövas på annan plats, t.ex.

på väg till eller från ett idrottsarrangemang, och det arrangemang som anordnas. Fotbollförbundet framförde bl.a. att det var otillfredsställande att förslaget inte omfattade den situationen att supportrar gjort sig skyldiga till brott under resor till eller från idrottsarrangemangen och inte heller våldsbrott och skadegörelser på matchorten före eller efter matchen.

Som bl.a. RPS och Fotbollförbundet påpekat i tidigare sammanhang utgör de brott som förekommer utanför inhägnade platser där idrott utövas och som har anknytning till idrottsarrangemang ett problem. Dessa brott är kanske t.o.m. vanligare än brott inne på anläggningarna. Eftersom lagstiftningen om tillträdesförbud har till syfte att generellt motverka idrottsanknuten brottslighet, finns det redan av det skälet anledning att beakta även brott som begåtts utanför anläggningarna, förutsatt att de har ett samband med idrottsarrangemangen. Till detta kommer att de personer som gjort sig skyldiga till sådana brott därigenom kan anses ha visat att de inte är främmande för att t.ex. tillgripa våld eller skada egendom just i samband med idrottsarrangemang. I dessa fall kan situationen dessutom många gånger vara likartad den då brott begås inne på arenorna, nämligen att brottet begås i en stor människosamling på en begränsad plats med den fara för allvarliga eller omfattande skador som det innebär. Så kan exempelvis vara fallet om brottet inträffar alldeles utanför idrottsanläggningen när åskådarna är på väg dit eller därifrån. Ett brott, t.ex. en skadegörelse, kan också direkt rikta sig mot en idrottsarena trots att det begås utanför denna.

Som föreslagits i promemorian bör därför brott som en person begått i samband med idrottsarrangemang och som skulle ha varit ägnat att störa ordningen eller säkerheten om det i stället hade begåtts under arrangemanget kunna läggas till grund för en bedömning av risken för att personen kommer att begå brott som är ägnat att störa ordningen eller säkerheten även inne på en anläggning där idrott utövas. De flesta remissinstanserna har varit av samma uppfattning. För att lagens ändamål – att skydda mot brott av visst slag under idrottsarrangemang – skall uppfyllas föreslår regeringen alltså att det vid riskbedömningen särskilt beaktas inte bara brott av visst slag som begåtts *under* ett idrottsarrangemang utan även brott av motsvarande slag som *annars* begåtts *i samband med* idrottsarrangemang.

Frågan är då vad som närmare bör avses med att ett brott har begåtts i annat samband med ett idrottsarrangemang. Som utgångspunkt måste gälla att det alltid skall finnas ett tidsmässigt samband mellan brottet och arrangemanget. Dessutom kan det många gånger finnas även ett geografiskt samband. Det bör dock inte alltid krävas. Utöver detta bör omständigheterna i det enskilda fallet även i övrigt vara sådana att det måste anses finnas en klar koppling till arrangemanget. Huruvida ett brott skall anses ha begåtts i samband med ett idrottsarrangemang får alltså bedömas från fall till fall med hänsyn till samtliga omständigheter i det särskilda fallet. I författningskommentaren utvecklas detta resonemang ytterligare och ges exempel på situationer när ett sådant samband bör anses föreligga.

Enligt regeringens mening bör det inte ställas upp något formellt krav på ett visst tidsmässigt samband mellan brottet och ett förbud. Något sådant krav finns inte heller i besöksförbudslagen. Det ligger dock i sakens natur att det har betydelse vid riskbedömningen hur långt tillbaka i tiden



brottet ligger. Hur länge ett brott kan beaktas bör vidare kunna bero på brottets karaktär.

Enligt *Åklagarmyndigheten i Göteborg* bör det tydligt framgå att också ordningsstörande beteenden som inte utgör brott har självständig betydelse vid riskbedömningen. Av skäl som regeringen utvecklat i avsnitt 5.1 skall lagstiftningen i princip inte omfatta ordningsstörningar som inte utgör brott. Regeringen har därför föreslagit att riskbedömningen skall avse risken för *brott* av visst slag och att därvid särskilt skall beaktas tidigare *brottslighet* av motsvarande slag. Enligt regeringens mening torde det vara svårt att påvisa den risk som krävs för att tillträdesförbud skall beslutas i de fall sådana brott som särskilt skall beaktas vid riskbedömningen inte har begåtts. Regeringen ser t.ex. inte någon risk för att, som *DO* hävdat, vanliga hejarramsor kan beaktas vid riskbedömningen. Sådana hejarramsor liksom t.ex. vanlig sång eller s.k. TIFO kan knappast tyda på en risk för brott. Regeringen anser följaktligen att det inte bör föreskrivas att vissa beteenden som inte utgör brott skall beaktas särskilt vid riskbedömningen. Det är dock inte uteslutet att det i rena undantagsfall kan anses föreligga en brottsrisk trots att en person inte tidigare begått brott av relevant slag. Det avgörande är om det finns en risk för framtida brottslighet av det angivna slaget. Det finns alltså undantagsvis utrymme att återropa beteenden som inte utgör brott vid riskbedömningen. I författningskommentaren ges exempel på sådana situationer. Nedan framgår att förhållanden som hänför sig till den enskildes person också bör vägas in i bedömningen.

Enligt regeringens uppfattning innebär förslaget med denna utformning tydliga förutsättningar för när tillträdesförbud kan komma i fråga. Vidare skall erinras om att riskbedömningen skall göras av åklagare och att åklagarens beslut kan prövas av domstol. Såväl åklagare som domstolar är vana att göra liknande riskbedömningar, bl.a. enligt besöksförbudslagen.

I fråga om brott som en person har begått före 15 års ålder föreslogs i promemorian att sådana brott inte skulle kunna beaktas vid riskbedömningen. I promemorian konstaterades att förbud följaktligen normalt inte skulle kunna avse personer under 15 år och inte heller personer som är 15 år eller äldre men som har begått brott före 15 års ålder. I promemorian fanns dock inte något uttryckligt förbud mot att besluta om tillträdesförbud för personer under 15 år.

Flera remissinstanser, däribland *JO*, *JK* och *RPS*, har tagit upp frågan om personer under 15 år skall kunna få tillträdesförbud och om brott begångna före 15 års ålder skall få beaktas vid riskbedömningen. *JO* har ansett att det aldrig bör komma i fråga att besluta om förbud för personer som är under 15 år. *RPS* har däremot föreslagit att personer under 15 år normalt skall omfattas av lagen och att brott begångna före femtonårsdagen skall beaktas vid prövningen. Enligt *RPS* finns ett problem med nyrekrytering av yngre personer till de grupper som ställer till med bråk i samband med matcher. *RPS* har pekat på värdet med möjligheten att kunna avvisa eller avlägsna den som i strid mot ett förbud tagit sig in på en arena.

En utgångspunkt vid bedömningen av hur personer under 15 år skall behandlas är att det inte får dömas till påföljd för brott som någon begått före 15 års ålder (1 kap. 6 § brottsbalken). Det innebär samtidigt att den

som är under 15 år saknar möjlighet att få skuldfrågan för en påstådd brottslig gärning prövad. Detsamma gäller den som är 15 år eller äldre men som begått gärningen innan han eller hon fyllt 15 år. Vidare skulle en överträdelse av ett tillträdesförbud som beslutats efter en riskbedömning där sådana gärningar beaktats inte kunna medföra straffansvar för den som inte fyllt 15 år. Enligt regeringens mening bör sådana gärningar inte kunna åberopas i en riskbedömning och läggas till grund för tillträdesförbud. Regeringen föreslår alltså att brott som någon begått före 15 års ålder inte får beaktas vid riskbedömningen.

Frågan är då om personer under 15 år ändå skall kunna få tillträdesförbud. Som nämnts skulle dock personerna inte kunna lagföras för överträdelser av förbuden. De bör inte heller underkastas en sådan process som föreslås för hanteringen av frågor om tillträdesförbud. Till detta kommer, som JK framhållit, att det framstår som inkonsekvent om den som är under 15 år skulle kunna bli föremål för förbud medan den som är äldre inte kan få förbud med anledning av brott före 15 års ålder. Riskbedömningen för personer under 15 år skulle vidare riskera att bli en helt annan än den som skall göras för andra personer. Åklagaren skulle tvingas bortse från påstådda brottsliga gärningar. Regeringen delar därför JO:s bedömning att förbud inte bör kunna avse personer under 15 år. Regeringen föreslår att det i lagtexten uttryckligen anges att tillträdesförbud inte får avse den som är under 15 år. I sammanhanget skall framhållas att tillträdesförbud för ungdomar över 15 år och vuxna kan få positiva effekter för de problem med nyrekrytering av unga personer som RPS pekat på, se avsnitt 5.2.

Ett annat spørsmål, som *Karlskoga tingsrätt* tagit upp, är om skuldfrågan avseende ett tidigare brott måste vara slutligt avgjord när frågan om förbud prövas. I enlighet med vad som gäller enligt besöksförbudslagen anser regeringen att detta inte bör krävas. Förbudet grundar sig nämligen liksom besöksförbud på en riskbedömning där tidigare brottslighet endast utgör en – om än en särskilt viktig – omständighet. Förbudet skall ju främst tjäna ett förebyggande syfte. För denna ordning talar också att lagstiftningen därigenom blir mer effektiv. I sammanhanget bör också erinras om möjligheten till prövning av domstol och nämnas, som behandlas nedan i avsnitt 6.6, en föreslagen möjlighet för åklagaren att ompröva beslutade förbud. Följaktligen skall inte uppställas något krav på att skuldfrågan skall vara avgjord när förbudsfrågan prövas. Detta innebär att en överträdelse av ett förbud kan föranleda ingripande på plats enligt polislagen (1984:387) och sedermera straffansvar, trots att skuldfrågan inte är slutligt avgjord. Vilken utredning om brottet som bör finnas när förbudsfrågan prövas berörs i författningskommentaren.

Utöver tidigare brottslighet av det slag som särskilt skall beaktas vid riskbedömningen bör också, som redan berörts, andra omständigheter vägas in i denna. På samma sätt som enligt besöksförbudslagen bör hänsyn tas till förhållanden som är hänförliga till den mot vilken förbudet avses gälla. Det kan t.ex. röra sig om att hans eller hennes ekonomiska förhållanden ger utrymme för att besöka idrottsarrangemang både på den ort där han eller hon bor och på andra orter och därmed ger stöd för att det föreligger en risk för brott. Det kan exempelvis också vara så att det i fråga om en person som tidigare begått brott under en fotbollsmatch är svårare att konstatera en risk för att personen kommer att begå brott un-

der ett idrottsarrangemang av annat slag, t.ex. under en ishockeymatch. Det kan t.ex. också vara svårt att konstatera en brottsrisk i fråga om en person som begått brott under en elitseriematch i ishockey när det gäller ishockeymatcher där personens barn deltar. Vid riskbedömningen skall alltså beaktas också förhållanden som hänför sig till den enskildes person.

Den riskbedömning som skall göras kan avse såväl arrangemang på en idrottsplats som tidigare drabbats av brott som andra idrottsplatsers arrangemang. Risken kan också avse både idrottsarrangemang av samma slag som tidigare utsatts för brott och arrangemang av annan idrottsverksamhet. Bedömningen av om det finns en risk för framtida brott kan dock som nämnts variera mellan dessa olika situationer.

Även om samtliga ovan angivna omständigheter talar för att det finns en risk för brott kan det i vissa fall vara så att en mindre ingripande åtgärd än ett förbud visar sig vara tillräcklig för att uppnå syftet med ett förbud. Som allmän princip gäller att tvångsåtgärder inte får vara mer ingripande än vad som behövs med hänsyn till åtgärdernas syfte. I enlighet med denna princip bör tillträdesförbud inte beslutas i dessa fall. I besöksförbudslagen finns en uttrycklig regel om detta. I promemorian föreslogs en motsvarande bestämmelse i lagen om tillträdesförbud. *RA* har ansett att bestämmelsen inte behövs. *BRÅ* däremot har framfört att prövningen av om syftet med ett förbud kan tillgodoses genom en mindre ingripande åtgärd bör göras mer omfattande. Enligt *BRÅ* bör det påverka bedömningen av behovet av förbud om förebyggande eller säkerhetsfrämjande åtgärder försummas. Regeringen vill i denna fråga framhålla att idrottsorganisationerna självfallet har kvar sitt ansvar för att upprätthålla ordning och säkerhet under idrottsarrangemangen. Att kräva en prövning av huruvida en idrottsorganisation gjort tillräckligt stora ansträngningar i sitt arbete vore emellertid alltför långtgående. För att det inte skall råda något tvivel om att den nu diskuterade principen gäller och om dess omfattning föreslår regeringen att en uttrycklig bestämmelse av samma innehåll som bestämmelsen i besöksförbudslagen tas in i lagen om tillträdesförbud.

### 6.3 Straffansvaret

<b>Regeringens förslag:</b> Den som överträder ett tillträdesförbud döms till böter eller fängelse i högst sex månader.
---

**Promemorians förslag** överensstämmer med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** Remissinstanserna har tillstyrkt förslaget eller lämnat det utan erinran. *Sveriges advokatsamfund* har påpekat att en idrottsklubb kan bedriva såväl elitverksamhet som ungdomsverksamhet och framfört att den som uppträtt så att ett tillträdesförbud till elitmatcher är aktuellt inte bör förhindras att besöka arrangemang där vederbörandes barn deltar. Advokatsamfundet har ansett att domstolarna bör ges en möjlighet att i särskilt ömmande fall underlåta att utdöma ansvar.

**Skälen för regeringens förslag:** Ovan har föreslagits att överträdelser av tillträdesförbud kriminaliseras. När det gäller vilken straffskala som bör gälla kan inledningsvis nämnas att den som bryter mot ett besöksför-

bud enligt besöksförbudslagen kan dömas till böter eller fängelse i högst ett år. Straffskalan var ursprungligen böter eller fängelse i högst sex månader men höjdes efter ett initiativ av Justitieutskottet (bet. 1989/90:JuU5). Skälen angavs vara att straffvärdet för mycket allvarliga överträdelser av besöksförbud, t.ex. ofta förekommande överträdelser med starka inslag av passivt hot som pågått under lång tid mot kvinnor, var högre än vad den dåvarande straffskalan gav utrymme för.

Straffvärdet av en överträdelse av tillträdesförbud måste anses vara sådant att det bör föreslås en straffskala som sträcker sig från böter till fängelse i högst sex månader. Normalstraffet med en sådan straffskala bör vara böter. Någon gång kan dock en strängare påföljd vara motiverad. De skäl som motiverat ett straffmaximum om ett år i besöksförbudslagen är inte relevanta här.

En annan fråga är om det bör göras ett undantag från straffansvaret för ringa fall. *Sveriges advokatsamfund* har ansett att det kan finnas ömmande fall som motiverar ett sådant undantag. Advokatsamfundet har framfört att den som är aktuell för ett tillträdesförbud till elitmatcher inte bör förhindras att besöka arrangemang där hans eller hennes barn deltar.

Frågan om ett undantag måste självfallet besvaras mot bakgrund av om det finns behov av ett sådant. Enligt besöksförbudslagen skall inte dömas till ansvar i ringa fall. I propositionen till den lagen uttalades att under ansvarsfrihetsregeln kan falla kontakter som framstår som klart ursäktliga (prop. 1987/88:137 s. 52). Som ytterligare exempel på fall som kan omfattas av regeln nämndes enstaka överträdelser där parterna har försönats och båda vill ha förbudet upphävt.

Som framgått ovan kommer tillträdesförbud att avse idrottsarrangemang på inhägnade platser där idrott utövas. Förbudet kommer därmed att vara både tidsmässigt och geografiskt avgränsade på ett snävt och tydligt sätt. Vidare bör, som redan berörts i avsnitt 6.2, riskbedömningen kunna leda till att risken för att någon gör sig skyldig till brott bedöms olika för exempelvis elitseriematcher i ishockey på en ishockeyarena och andra ishockeymatcher som anordnas inom samma organisations ungdomsverksamhet på samma arena. Ett tillträdesförbud avseende ett visst arrangemang förutsätter att det föreligger en brottsrisk beträffande just det arrangemanget. En situation som den som Sveriges advokatsamfund pekat på kan alltså inte anses motivera att ringa överträdelser undantas från ansvar. Det är följaktligen svårt att se någon situation där en överträdelse av ett förbud skulle kunna anses ursäktlig eller annars vara av sådan karaktär att straffansvar inte bör komma i fråga. Med hänsyn härtill anser regeringen att det saknas behov av ett undantag från straffansvaret motsvarande det som finns i besöksförbudslagen.

#### 6.4 Giltighetstiden för tillträdesförbud, m.m.

<p><b>Regeringens förslag:</b> Ett tillträdesförbud skall gälla för en viss tid, högst ett år, och får förlängas med högst ett år i taget. Förbudet börjar gälla omedelbart, om inte annat bestäms. Ett förbud skall delges den förbudet avser. Frågor om förbud skall handläggas skyndsamt.</p>
--

**Promemorians förslag** överensstämmer med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** Flertalet remissinstanser har godtagit förslaget. *Riksdagens ombudsmän (JO)* har ansett att det bör tydliggöras i lagtexten dels att det krävs att förutsättningarna för ett tillträdesförbud är uppfyllda för att förbudet skall få förlängas, dels att samma förfaranderegler gäller för ett ärende om förlängning av förbud som vid hanteringen av det ursprungliga förbudsärendet. JO har vidare invänt mot att telefondelegivning och förenklad delgivning får användas vid delgivning av tillträdesförbud, eftersom överträdelse av förbudet kan medföra straffansvar och därför samma regler bör gälla som för delgivning av en ansökan om stämning. *Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO)* har kritiserat avsaknaden av en konkret gräns för när förbud inte längre kan förlängas. *Riksåklagaren (RÅ)* har invänt mot kravet på skyndsamt handläggning. *Karlskoga tingsrätt* och *Åklagarkammaren i Jönköping* – med instämmande av *Åklagarmyndigheten i Linköping* – har berört skyndsamhetskravet i förhållande till den riskbedömning som skall göras.

## Skälen för regeringens förslag

### *Förbudstiden och förlängning av förbud*

En självklar utgångspunkt är att tillträdesförbud skall gälla för en viss tid. Från rättssäkerhetssynpunkt är det vidare angeläget att förbuden inte avser längre tid än nödvändigt. Med hänsyn till, som framgår nedan, att det föreslås en möjlighet att förlänga tillträdesförbud bör den ursprungliga giltighetstiden inte heller vara för lång. Regeringen anser att en tid om ett år är lämplig. Den föreslagna tidsgränsen motsvarar den som finns i besöksförbudslagen och den svarar också i stort mot en normal säsong vid idrottsverksamhet. Förbudstidens längd bör dock alltid bestämmas med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet.

Det är också rimligt att nya omständigheter som inträffat efter det att ett förbud har beslutats och som kan motivera ett fortsatt förbud kan beaktas. Det kan t.ex. handla om att den som fått ett förbud begår brott av det slag som förbudet avser att förebygga eller överträder förbudet. Tillträdesförbud bör därför kunna förlängas för samma tid som det ursprungliga förbudet, dvs. med högst ett år i taget.

JO har ansett att det bör tydliggöras i lagtexten att samma förfaranderegler gäller vid förlängning av förbud som vid hanteringen av det ursprungliga förbudsärendet. Någon uttrycklig regel om detta behövs dock inte enligt regeringens bedömning. I den föreslagna lagen anges i ett inledande avsnitt förutsättningarna för tillträdesförbud. Avsnittet föreslås också innehålla bestämmelser om att tillträdesförbud skall gälla för en viss tid, högst ett år, och att förbudet får förlängas med högst ett år i taget. Lagen föreslås vidare innehålla särskilda avsnitt om förfarandet hos åklagaren och domstolsprövning. I dessa avsnitt anges vilka förfaranderegler som skall gälla i ärenden om tillträdesförbud. Att dessa regler gäller såväl ursprungliga ärenden som ärenden om förlängning kan det med hänsyn till lagens uppbyggnad knappast råda någon tvekan om. En bestämmelse av det slag som JO efterlyst har inte heller ansetts nödvändig i besöksförbudslagen.

En särskild fråga i sammanhanget är om det bör föreskrivas en yttersta gräns för förlängningsmöjligheten. *DO* har kritiserat avsaknaden av en sådan gräns. Regeringen anser att det självfallet vore orimligt om den brottslighet som legat till grund för riskbedömningen skulle tillmätas samma betydelse år efter år. Ju längre tillbaka i tiden brottsligheten ligger desto mindre betydelse bör den få vid riskbedömningen. Om å andra sidan den som fått tillträdesförbud vid upprepade tillfällen överträder förbuden eller begår nya idrottsanknutna brott bör förbud kunna förlängas utan någon bortre tidsbegränsning så länge risken för fortsatt sådan brottslighet består. Regeringen föreslår därför inte någon yttre tidsgräns för möjligheten till förlängning. Det skall dock framhållas att det krävs att förutsättningarna för ett tillträdesförbud är uppfyllda för att förbudet skall få förlängas. *JO* har ansett att detta bör förtydligas i lagtexten. Regeringen delar *JO*:s bedömning. Det får inte finnas utrymme för att misstolka vilka förutsättningar som måste vara uppfyllda för att ett förbud skall förlängas. Ett tillägg till lagtexten bör därför göras i förtydligande syfte.

Det är emellertid också befogat att ändrade förhållanden som innebär att förutsättningarna för ett tillträdesförbud inte längre föreligger kan beaktas. Som framgår nedan i avsnitt 6.6 föreslår därför regeringen en möjlighet för åklagare att häva eller ändra ett tillträdesförbud.

En annan fråga är om förbudstiden skall börja löpa från dagen för beslutet om förbud eller vid någon annan tidpunkt. Eftersom förbud grundas på en riskbedömning, kan det inte sägas finnas en automatisk koppling till tidpunkten för ett tidigare idrottsanknutet brott trots att ett sådant brott i och för sig utgör en särskilt viktig omständighet vid bedömningen. Förbud bör inte heller ges verkan bakåt i tiden. Med hänsyn härtill bör förbudstiden i stället räknas från dagen för beslutet.

Förbuden bör vidare börja gälla omedelbart. Anledningen är att det många gånger kan vara viktigt att ett förbud får verkan så snart som möjligt så att den som fått förbudet förhindras att få tillträde till idrottsarrangemang som är näraliggande i tiden. Som framgår av avsnitt 6.7 föreslås inte heller någon tidsgräns för att begära domstolsprövning av åklagarens beslut om förbud. Även detta talar för att beslutet bör gälla omedelbart. Det kan dock finnas fall då det är lämpligt att förbudet börjar gälla från en senare tidpunkt. Detta berörs närmare i författningskommentaren. Det bör därför föreskrivas en möjlighet att bestämma en annan tidpunkt. I sammanhanget bör noteras att förbudet föreslås få verkan mot den enskilde först när han eller hon har delgetts det, se nedan.

De förslag som nu lämnats överensstämmer, utöver vad som redan framgått, med regleringen i besöksförbudslagen.

### *Skyndsam handläggning*

Ovan har konstaterats att det ofta kan finnas behov av skyndsamhet i frågor om tillträdesförbud. Förbuden har därför föreslagits börja gälla omedelbart, om inte annat bestäms.

I promemorian föreslogs även ett krav på skyndsam handläggning av frågor om tillträdesförbud. *RA* har invänt mot förslaget medan det i övrigt inte har framförts några specifika invändningar mot det. Liksom ma-

joriteten remissinstanser anser regeringen att de skäl som talar för ett skyndsamhetskrav är av sådan tyngd att förslaget bör genomföras. Det är viktigt att en person som t.ex. begått våldsbrott under en fotbollsmatch så snabbt som möjligt kan förbjudas att få tillträde till fotbollsmatcher under resten av säsongen förutsatt att det finns en risk för fortsatt brottslighet. Om handläggningen hos åklagaren inte sker med skyndsamhet kan lagstiftningens effektivitet äventyras. Samma sak gäller för handläggningen i domstol i de fall åklagaren inte beslutat om förbud och det begärs att domstolen beslutar om sådant. Också när förbud löper mot en part bör handläggningen i domstol ske skyndsamt. Regeringen föreslår sålunda att frågor om tillträdesförbud skall handläggas skyndsamt av åklagare och domstol. Däremot föreslår regeringen inte några särskilda tidsfrister inom vilka frågorna skall avgöras.

### *Delgivning*

För att straffansvar skall komma i fråga för den som överträder ett tillträdesförbud skall han eller hon ha delgetts förbudet. Trots att förbud som regel gäller omedelbart, skall därför inte något ansvar för en eventuell överträdelse inträda innan delgivning skett. På samma sätt skall ingripanden enligt polislagen (1984:387) för att avvärja en överträdelse av förbudet inte komma i fråga före delgivning.

Delgivningen föreslås ske enligt bestämmelserna i delgivningslagen (1970:428). Eftersom tillträdesförbuden är straffsanktionerade, föreslås dock i enlighet med vad som gäller vid delgivning av stämning i brottmål att 12 och 15 §§ inte skall tillämpas. Dessa bestämmelser reglerar delgivning genom att handling lämnas till annan än den sökte respektive kungörelsedelgivning. Motsvarande gäller delgivning av beslut om besöksförbud.

*JO* har framfört att inte heller telefondelgivning eller förenklad delgivning bör användas. I denna fråga vill regeringen anföra följande. Enligt besöksförbudslagen kan besöksförbud delges genom telefondelgivning. Denna möjlighet kan utnyttjas t.ex. om det är angeläget att ett förbud träder i kraft omgående (se prop. 1987/88:137 s. 44). Som konstaterats ovan kan det finnas behov av skyndsamhet även i frågor om tillträdesförbud. För att möta detta behov har bl.a. förslagits ett krav på skyndsamt handläggning. I enlighet med detta är det rimligt att telefondelgivning skall kunna användas i brådskande fall vid delgivning av tillträdesförbud. När det gäller förenklad delgivning kan sådan delgivning också användas i ärenden om besöksförbud. På grund av besöksförbudslagens krav på skyndsamt handläggning torde dock förenklad delgivning endast komma i fråga i undantagsfall. Av samma skäl kan förenklad delgivning av tillträdesförbud, åtminstone förbud som beslutats av åklagare, antas bli mindre vanligt förekommande. Möjligheten att använda sådan delgivning bör dock inte uteslutas. I sammanhanget skall påminnas om de förutsättningar som gäller för att telefondelgivning och förenklad delgivning skall få ske. För telefondelgivning gäller t.ex. att innehållet i handlingen inte får vara svårtillgängligt. Förenklad delgivning får som regel bara användas om den enskilde har delgetts upplysning om att så kan komma att ske. Dessutom skall framhållas att den enskilde, som föreslås nedan, i princip

skall underrättas om uppgifter som tillförts ärendet genom annan och också få tillfälle att yttra sig över dem innan förbudsfrågan avgörs och ett eventuellt förbud skall delges. Regeringen föreslår följaktligen i likhet med promemorian att delgivningslagens regler, utom de som avses i 12 och 15 §§, skall tillämpas vid delgivning av tillträdesförbud.

## 6.5 Vem som kan ansöka om tillträdesförbud

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

**Promemorians förslag** överensstämmer med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** *Rikspolisstyrelsen (RPS)* har ansett att det bör övervägas att ge också polisen möjlighet att ansöka om tillträdesförbud. Som skäl för det har RPS i huvudsak anfört att det kan ta tid mellan det att ett brott begås och lagföring sker och att förundersökningssekretessen då kommer att innebära hinder för idrottsarrangörer att ansöka om tillträdesförbud. I övrigt har remissinstanserna inte framfört några invändningar mot förslaget.

**Skälen för regeringens förslag:** Lagstiftningen om tillträdesförbud syftar till att förstärka den rätt att välja besökare som tillkommer den som förfogar över en plats där idrott utövas och därigenom förebygga brottslighet på sådana platser. Det är därför naturligt att den idrottsorganisation som anordnar idrottsarrangemang på en sådan plats skall kunna ansöka om tillträdesförbud avseende dessa arrangemang. Det kan gälla t.ex. en enskild fotbollsklubbns hemmamatcher men också t.ex. landskampsarrangemang av Svenska Fotbollförbundet. Regeringen föreslår alltså att en fråga om tillträdesförbud skall tas upp på ansökan av den idrottsorganisation som anordnar det eller de arrangemang som förbudet avses skydda.

Regeringen anser dock att det är otillräckligt med en ordning där endast arrangörerna kan ansöka om förbud. Ett tillträdesförbud torde nämligen ofta bedömas nödvändigt för flera idrottsplatsers och arrangörers arrangemang, t.ex. för ett fotbollslags samtliga hemmamatcher och samtliga bortamatcher under en säsong. Om det då skulle krävas att varje idrottsorganisation ansöker om förbud för sitt eller sina arrangemang, skulle ärendehantering bli omfattande med ett ärende för varje ansökan. I varje sådant ärende skulle det krävas ett särskilt beslut av såväl åklagare som – vid prövning av åklagarens beslut – domstol. Dessutom skulle kanske de olika organisationerna behöva inställa sig vid ett sammanträde, se avsnitt 6.7. Även om ärendena skulle kunna handläggas gemensamt, riskerar hanteringen att bli svårhanterlig och opraktisk. Att föreskriva någon form av medpartsförhållande i dessa fall framstår inte heller som en tillfredsställande lösning, eftersom det torde kräva relativt komplicerade processuella regler. Sådana är dessutom ovanliga för frågor som handläggs enligt förvaltningslagen (1986:223) och lagen (1996:242) om domstolsärenden, vilka lagar som framgår nedan i avsnitt 6.6 och 6.7 föreslås tillämpas för handläggningen av frågor om tillträdesförbud.



Ett sätt att skapa en enklare och mer praktisk hantering av dessa ärenden är att ge specialidrottsförbund inom Sveriges Riksidrottsförbund rätt att ansöka om tillträdesförbud avseende arrangemang av de organisationer som kan anses ha en anknytning till Riksidrottsförbundet, se avsnitt 6.1. En liknande ordning finns redan inom ramen för organisationernas eget system för avstängning. I dag kan nämligen intresseorganisationen för en idrottsverksamhet genom fullmakt från sina medlemsorganisationer handlägga och besluta om avstängning med verkan för alla medlemsorganisationers arrangemang. Det skisserade alternativet motsvarar visserligen inte helt de civilrättsliga möjligheterna för dem som förfogar över idrottsanläggningarna att bestämma vem som skall få vistas där. Fördelarna från effektivitetssynpunkt med en sådan lösning är dock så betydande att de måste anses väga över. Man kan vidare utgå från att det i praktiken kommer att föras samtal och utbytas information mellan specialidrottsförbunden och dess medlemsorganisationer i dessa fall. Regeringen föreslår därför att förbunden skall ha rätt att ansöka om tillträdesförbud.

En fråga som inställer sig är om denna rätt bör begränsas till specialidrottsförbundet för den aktuella idrottsverksamheten. Alternativet är att ett förbund kan göra en ansökan som avser både den idrottsverksamhet som förbundet självt representerar och annat specialidrottsförbunds idrottsverksamhet. För detta alternativ talar att personer som begår brott vid idrottsarrangemang kan tänkas besöka olika sorters arrangemang. Det torde för närvarande främst förekomma i fråga om fotbolls-, ishockey- och bandymatcher. I dessa fall skulle ärendehantering bli mindre omfattande om ett specialidrottsförbund kunde ansöka om förbud för flera sorters idrottsverksamheter. Å andra sidan skulle antalet ärenden ändå bli begränsat om det skulle föreskrivas att varje berört förbund skall ansöka om förbud för sin verksamhet. Dessutom kan, som berörts i avsnitt 6.2, riskbedömningen utfalla olika beroende på om ett förbud begärs för samma sorts idrottsverksamhet som tidigare drabbats av brott eller för annan idrottsverksamhet. Det torde därför inte vara någon större nackdel att bedömningarna av dessa två situationer hålls isär i olika ärenden. Det framstår vidare som rimligt att ett specialidrottsförbund enligt den nya lagen skall företräda just den verksamhet som förbundet annars representerar och inte därutöver andra förbunds verksamhet. Följaktligen föreslår regeringen att det skall vara specialidrottsförbundet för den aktuella idrottsverksamheten som skall ha rätt att ansöka om tillträdesförbud.

*RPS* har ansett att det bör övervägas att ge också polisen möjlighet att ansöka om tillträdesförbud. Samtidigt kan övervägas om åklagaren bör ha möjlighet att ta upp frågor om tillträdesförbud utan ansökan. I promemorian övervägdes en initiativrätt för det allmänna men föreslogs inte någon sådan.

I besöksförbudslagen finns en initiativrätt för åklagaren. Denna rätt föreslogs inte i det ursprungliga förslaget till besöksförbudslag (Ds 1987:13). Att den sedermera infördes skedde på förslag av vissa remissinstanser och motiverades med att det i vissa fall skulle innebära "alltför höga anspråk på en människa i utsatt läge" att kräva att han eller hon själv begär ett förbud (prop. 1987/88:137 s. 21). Initiativrätten sades vidare vara lämplig att utnyttja när den som förbudet avses skydda av

rädsla inte vill framstå som den som formellt sett har tagit initiativ till förbudet.

De skäl som motiverat en initiativrätt för det allmänna i besöksförbudslagen saknas när det gäller frågor om tillträdesförbud. Idrottsorganisationer är juridiska personer och intar därmed närmast en starkare ställning än de som förbuden avses gälla.

Det kan emellertid, som RPS påpekat, förekomma fall där viss idrottsanknuten brottslighet inte kommer till organisationernas kännedom p.g.a. att s.k. förundersökningssekretess (5 kap. 1 § sekretesslagen [1980:100]) gäller och därmed hindrar polis eller åklagare från att informera organisationerna om brottsligheten. Det torde främst gälla fall där brott har begåtts på en helt annan plats än på en plats där idrott utövas. När brott har inträffat inne på en idrottsplats eller i omedelbar anslutning till denna torde organisationerna som regel känna till detta. Behovet av en möjlighet för polisen att ansöka om tillträdesförbud eller en initiativrätt för åklagaren är alltså begränsat till fall där idrottsrelaterade brott begåtts i vissa särskilda situationer och där brotten endast befinner sig på förundersökningsstadiet. I avsnitt 6.8 gör regeringen bedömningen att det saknas tillräckliga skäl att föreslå ändringar i dagens reglering om förundersökningssekretess för att ge organisationerna information om sådana brott.

Mot bakgrund av det ställningstagandet anser regeringen att det knappast kan komma i fråga att föreslå någon form av initiativrätt för det allmänna kombinerad med en ordning där den berörda idrottsorganisationen därefter inträder som part i förfarandet hos åklagaren och kan få del av uppgifter som hänför sig till en förundersökning. I sammanhanget bör nämnas att det också enligt besöksförbudslagen torde kunna uppkomma situationer i vilka den som ett förbud skulle kunna skydda saknar kännedom om sekretessbelagda uppgifter om brott som är under förundersökning. I dessa situationer skulle det också kunna påverka förundersökningssekretessen om åklagaren på eget initiativ skulle ta upp en fråga om besöksförbud och den som förbudet avses skydda skulle få del av de annars sekretessbelagda uppgifterna om brott.

Vidare skulle det med en ordning av nu diskuterat slag uppstå andra svåra principiella frågor som rör handläggningen av förbudsfrågorna. En fråga som skulle behöva lösas är om det skall vara den enskilda organisationen som anordnar arrangemanget eller specialidrottsförbundet som skall höras i ärendet hos åklagaren. En annan är om organisationen skall kunna begära domstolsprövning av åklagarens beslut och en följdfråga är om en sådan rätt bör gälla både beslut att förbud skall gälla och beslut att förbud inte skall gälla. Det kan t.ex. tänkas att åklagaren inte beslutar om förbud och att organisationen är missnöjd med det. Det kan också tänkas att åklagaren beslutat om ett förbud trots att organisationen inte önskat det. Det finns följaktligen ett flertal skäl som med styrka talar mot att föreslå en rätt för polisen att ansöka om förbud eller en rätt för åklagaren att utan ansökan ta upp frågor om förbud.

Det förefaller inte heller som en lämplig lösning att införa någon sådan rätt och föreskriva en processuell ordning som begränsar berörda idrottsorganisationers kännedom om att frågan om tillträdesförbud har aktualiserats och deras insyn i övrigt i frågan hos åklagaren. Dels innebär den föreslagna regleringen att idrottsorganisationernas verksamhet påverkas

och de bör då självfallet vara parter i dessa frågor. Dels är processen i övrigt uppbyggd så att berörda organisationer är parter i och skall ha insyn i denna, se närmare avsnitt 6.6. Också andra frågor om processen som liknar de som beskrivits ovan skulle uppkomma.

Dessutom skall erinras om att regleringen om tillträdesförbud i första hand syftar till att förebygga brott under idrottsarrangemang. Arrangörerna har ett ansvar för ordningen och säkerheten under dessa. Att brottslighet som inträffat på annan plats i och för sig kan åberopas som en omständighet vid riskbedömningen är en annan sak. Idrottsorganisationerna liksom övriga remissinstanser utom RPS har godtagit förslaget att endast idrottsorganisationer skall kunna ansöka om tillträdesförbud.

Av det anförda måste enligt regeringens mening anses följa att skälen mot en ansökningsmöjlighet för polisen eller en initiativrätt för åklagaren är av sådan tyngd att de väger över det behov som kan finnas av någon sådan initiativrätt för det allmänna. Regeringen föreslår därför, i likhet med promemorian, inte någon initiativrätt för åklagaren eller rätt för polisen att ansöka om tillträdesförbud.

## 6.6 Förfarandet hos åklagaren och hävande eller ändring av förbud

**Regeringens förslag:** En ansökan om tillträdesförbud skall vara skriftlig. En fråga om tillträdesförbud prövas av åklagaren i den ort där förbudet helt eller huvudsakligen avses bli tillämpat eller där den mot vilken förbudet avses gälla har hemvist eller uppehåller sig. Om den personen är misstänkt för brott som har betydelse för förbudsfrågan, får frågan prövas även av åklagare som är behörig att väcka åtal för brottet. Åklagaren får anlita biträde av polismyndighet för utredning av frågor om tillträdesförbud. Innan förbudsfrågan avgörs skall som huvudregel en part underrättas om en uppgift som har tillförts ärendet och få tillfälle att yttra sig över den. Åklagarens beslut skall vara skriftligt. För förfarandet hos åklagaren tillämpas i övrigt vissa bestämmelser i förvaltningslagen (1986:223). Dessutom tillämpas rättegångsbalkens bestämmelser om åklagare, t.ex. reglerna om jäv. Åklagaren får häva eller ändra ett förbud, om det på grund av ändrade förhållanden finns skäl till det.

**Promemorians förslag:** Förslaget överensstämmer med regeringens förslag. När det gäller frågan om undantag från huvudregeln att part skall underrättas om och få tillfälle att yttra sig över uppgifter görs dock en avvikelse i förhållande till promemorians förslag.

**Remissinstanserna:** *Åklagarkammaren i Jönköping* har – med instämmande av *Åklagarmyndigheten i Linköping* – framfört att det uppstår problem med vilken eller vilka organisationer som skall ansöka om förbud när framtida arrangemang äger rum på olika orter. Enligt *Åklagarkammaren* kan förslaget att frågan om tillträdesförbud skall prövas av åklagaren på den ort där förbudet avses bli tillämpat få som konsekvens att åklagare på olika orter kan pröva en fråga om förbud rörande samma person när arrangemang på dessa orter är aktuella och, beroende på underlag, fatta olika beslut. *Riksåklagaren (RÅ)* har understrukit den prak-

tiska vikten av samordning i sådana situationer där flera idrottsorganisationer kan ansöka om förbud. *Riksdagens ombudsmän (JO)* har berört frågan om i vilka undantagsfall förbudsfrågan kan avgöras utan att en part underrättats om uppgift som tillförts ärendet. JO har motsatt sig att kommunikation får underlåtas i det fallet att det annars skulle bli avsevärt svårare att genomföra beslutet. JO har vidare framfört att frågan om det bör vara möjligt att avstå från kommunikation på grund av att ett avgörande brådskar bör övervägas ytterligare. Remissinstanserna har i övrigt inte framfört några synpunkter på förslaget.

## Skälen för regeringens förslag

### *Förfarandet hos åklagaren*

I avsnitt 5.2 har föreslagits att allmän åklagare skall pröva frågor om tillträdesförbud som första instans. Vilken åklagare som skall vara behörig har i besöksförbudslagen reglerats på det sättet att det är åklagaren i den ort där besöksförbudet helt eller huvudsakligen avses bli tillämpat som prövar förbudsfrågan. En fråga om besöksförbud kan vidare tas upp av åklagaren i den ort där den mot vilken förbudet avses gälla har sitt hemvist eller mera varaktigt uppehåller sig. Om den personen är misstänkt för brott som har betydelse för frågan om förbud, får frågan vidare prövas även av åklagare som är behörig att väcka åtal för brottet.

I promemorian föreslogs en motsvarande reglering i lagen om tillträdesförbud. *Åklagarkammaren i Jönköping* har framfört att förslaget att förbudsfrågan skall prövas av åklagaren på den ort där förbudet avses bli tillämpat kan få som konsekvens att åklagare på olika orter kan pröva en fråga om förbud rörande samma person när arrangemang på dessa orter är aktuella och fatta olika beslut. *Åklagarmyndigheten i Linköping* har instämt.

Som regeringen föreslagit i avsnitt 6.5 ges specialidrottsförbundet inom Sveriges Riksidrottsförbund för den aktuella idrottsverksamheten rätt att ansöka om tillträdesförbud. Detta kan ske för flera idrottsorganisationers idrottsarrangemang på olika platser. Ansökan kan då med promemorians förslag göras hos samma åklagare, om förbudet avses bli huvudsakligen tillämpat i den åklagarens ort. Ofta torde det i sådana situationer vara fråga om att förbud skall avse en organisations hemmamatcher på den egna orten och bortamatcher på olika orter. Förbudet bör då anses vara avsett att tillämpas huvudsakligen på den förstnämnda orten. Med promemorians förslag kan också förbud som avser flera arrangemang runt om i Sverige prövas exempelvis hos åklagaren i den ort där den förbudet avser har sitt hemvist. Regeringen vill, på samma sätt som *RÅ*, betona att det är viktigt att samordning sker mellan idrottsorganisationerna för att undvika den situation som *Åklagarkammaren i Jönköping* beskrivit. Regeringen utgår från att en sådan samordning kommer att ske. Det torde ligga i idrottsorganisationernas intresse, för att undvika merarbete och kostnader, att så sker. I dag sker en motsvarande samordning inom ramen för organisationernas eget avstängningssystem. Regeringen anser därför att den i promemorian föreslagna regeln framstår som ändamålsenlig och att det inte föreligger skäl att ytterligare reglera hos vil-

ken åklagare en ansökan skall göras i detta fall. Detsamma gäller övriga föreslagna behörighetsbestämmelser. Regeringen föreslår därför motsvarande regler i lagen om tillträdesförbud som i lagen om besöksförbud.

I rättegångsbalken (7 kap.) finns vissa allmänna bestämmelser om åklagare, t.ex. regler om jäv. Enligt besöksförbudslagen tillämpas dessa även i ärenden om besöksförbud. Regeringen föreslår att dessa bestämmelser skall tillämpas också när åklagare prövar frågor om tillträdesförbud.

I besöksförbudslagen uppställs inte något krav på att en begäran om prövning skall vara skriftlig, eftersom ett sådant har ansetts obehövt (prop. 1987/88:137 s. 25). Till skillnad mot vad som gäller i fråga om besöksförbud kommer dock de som ansöker om tillträdesförbud att utslutande vara juridiska personer. Även om det inte skulle uppställas något skriftlighetskrav, kan dessa antas normalt komma att ansöka om förbud skriftligen. Mot denna bakgrund föreslås att en ansökan om tillträdesförbud skall vara skriftlig.

Några särskilda formkrav i övrigt bör inte uppställas. Som föreslås nedan skall förvaltningslagen (1986:223) tillämpas vid handläggningen i de delar det är ändamålsenligt och i den mån det saknas särbestämmelser i lagen om tillträdesförbud. Detta innebär att den utredningsplikt som anses följa av förvaltningslagen åvilar åklagaren i ärenden om tillträdesförbud. Inom ramen för denna kan åklagaren t.ex. kräva kompletteringar av en ansökan om förbud. Det behövs därför inte några särskilda bestämmelser om vad en ansökan skall innehålla. Det ligger dock i sakens natur att den bör innehålla uppgifter om den som ansöker om förbudet, den som förbudet avses gälla och de övriga uppgifter som behövs för att åklagaren skall kunna pröva förbudsfrågan.

För att åklagaren i ett ärende om tillträdesförbud skall kunna bedöma risken för framtida brott krävs exempelvis utredning om tidigare brott som åberopas vid bedömningen. Det krävs också viss utredning om den enskildes personliga förhållanden. Vad som närmare bör anses erforderligt i denna del får bedömas med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Ofta torde åklagaren själv kunna genomföra den utredning som behövs för prövning av förbudsfrågan. Det kan dock i vissa fall krävas särskilda utredningsåtgärder. Regeringen anser att åklagaren då – på samma sätt som enligt besöksförbudslagen – skall ha möjlighet att anlita biträde av polismyndighet för dessa.

För att utredningarna skall kunna genomföras även när den som avses med en ansökan om förbud inte vill medverka bör åklagaren ha tillgång till vissa tvångsmedel. Vid utredning av frågor om besöksförbud tillämpas rättegångsbalkens bestämmelser om hämtning till förhör och skyldighet att stanna kvar för förhör samt vissa andra bestämmelser om förhör. Dessutom tillämpas rättegångsbalkens bestämmelse om åklagarens objektivitet. Regeringen föreslår att samma regler skall tillämpas vid utredningen av frågor om tillträdesförbud.

Enligt besöksförbudslagen och annan lagstiftning om myndighetsprövning av frågor där flera parter är inblandade, t.ex. förvaltningslagen, skall en part underrättas om en uppgift som tillförts ärendet genom någon annan än parten själv och få tillfälle att yttra sig över den innan frågan avgörs (kommunikation). Denna regel skall gälla också vid åklagarens handläggning av frågor om tillträdesförbud. I förvaltningslagen och be-

söksförbudslagen görs dock vissa undantag från nämnda regel. Enligt besöksförbudslagen får frågan om förbud avgöras utan att kommunikation har skett, om åtgärderna är uppenbart obehövliga, om det kan befaras att det annars skulle bli avsevärt svårare att genomföra beslutet i ärendet eller om avgörandet inte kan uppskjutas. I promemorian föreslogs samma undantag från kravet på kommunikation i ärenden om tillträdesförbud. JO har motsatt sig att kommunikation får underlåtas i det fallet att det annars skulle bli avsevärt svårare att genomföra beslutet. Ett sådant undantag tillämpas i en situation där kommunikation med den som ett ärende angår annars skulle medföra att en planerad åtgärd blir ett slag i luften. I ärenden om tillträdesförbud torde det saknas behov av undantag från kommunikation i ett sådant fall, eftersom tillträdesförbud skall delges för att få verkan mot den enskilde och syftet också är att avhålla honom eller henne från att ens försöka få tillträde till de aktuella idrottsarrangemangen. Regeringen delar därför JO:s bedömning att det inte föreligger skäl att föreskriva ett undantag från kommunikation för detta fall. JO har vidare framfört att frågan om det bör vara möjligt att avstå från kommunikation på grund av att ett avgörande brådskar bör övervägas ytterligare. Som framgått tidigare kan frågor om tillträdesförbud i vissa fall behöva avgöras snabbt. Regeringen har därför föreslagit bl.a. att frågorna skall handläggas skyndsamt och att förbuden skall börja gälla omedelbart. Regeringen anser att det emellanåt också kan vara motiverat att göra undantag från kommunikation i brådskande fall. Dessutom skall den förbudet avser alltid delges förbudet för att ingripande vid överträdelser skall få ske. Regeringen anser sålunda att det bör finnas en möjlighet att göra undantag från kravet på kommunikation om avgörandet inte kan uppskjutas. I promemorian föreslogs därutöver att kommunikation skulle kunna underlåtas om sådan är uppenbart obehövlig. Detta har godtagits av remissinstanserna. Även regeringen anser att kommunikation bör kunna underlåtas i sådana fall. Regeringen föreslår följaktligen att förbudsfrågan får avgöras utan kommunikation om sådan är uppenbart obehövlig eller om avgörandet inte kan uppskjutas.

Åklagarens beslut i ärendet om tillträdesförbud skall vara skriftligt. Det bör ange bl.a. de skäl som har bestämt utgången och – i det fallet ett förbud beslutas – förbudets innebörd och omfattning samt vad som kan bli följden av att bryta mot förbudet. Motsvarande bestämmelser tillämpas vid beslut om besöksförbud.

För förfarandet i övrigt hos åklagaren skall förvaltningslagen tillämpas i de delar den är ändamålsenlig för hanteringen av frågor om tillträdesförbud. Lagen innehåller grundläggande bestämmelser om förvaltningsmyndigheters handläggning av ärenden. Vissa av bestämmelserna är dock inte avpassade för åklagarens prövning av frågor om tillträdesförbud. Det gäller exempelvis bestämmelserna om omröstning och remissförfarande. Andra behandlar frågor, t.ex. om jäv och en parts rätt att underrättas om och få yttra sig över uppgifter som tillförts ärendet genom annan, som enligt vad som föreslagits ovan skall regleras särskilt i lagen om tillträdesförbud. De nu nämnda bestämmelserna i förvaltningslagen skall därför inte tillämpas i ärenden om tillträdesförbud.

I förvaltningslagen (32 §) föreskrivs att vissa bestämmelser i lagen (8–30 §§), t.ex. om ombud och biträde, jäv, muntlig handläggning, kommunicering och motivering av beslut, inte gäller åklagarnas brotts-

bekämpande verksamhet. Regler för denna verksamhet finns i stället i rättegångsbalken och anslutande författningar. Däremot gäller förvaltningslagens bestämmelser om myndigheternas serviceskyldighet, samverkan mellan myndigheter och allmänna krav på handläggningen av ärenden. Det kan diskuteras om ärendena om tillträdesförbud kommer att utgöra ett inslag i åklagarnas brottsbekämpande verksamhet och därmed kommer att omfattas av den nämnda bestämmelsen om lagens tillämplighet. Regleringen om tillträdesförbud syftar i första hand till att förebygga brott. För att undvika oklarheter på denna punkt och för att klargöra vilka bestämmelser för förfarandet hos åklagaren som enligt vad som sagts ovan bör vara tillämpliga föreslår regeringen en bestämmelse i lagen om tillträdesförbud som pekar ut vilka bestämmelser i förvaltningslagen som skall tillämpas i ärenden om tillträdesförbud vid sidan av särbestämmelserna i den föreslagna lagen.

### *Hävande eller ändring av förbud*

Som redogjorts för ovan i avsnitt 6.4 föreslår regeringen att nya omständigheter som inträffar efter det att ett förbud har beslutats skall kunna beaktas på olika sätt. Likaväl som att nya omständigheter kan motivera ett förlängt förbud kan de innebära att risken för brott helt undanröjs eller förändras i något avseende. Det skall därför vara möjligt att häva eller ändra ett beslutat förbud före förbudstidens utgång, om det på grund av ändrade förhållanden finns skäl till det.

Förfarandet bör vara enkelt och också innefatta en möjlighet till prövning av ett beslut om hävande eller ändring. Det lämpligaste är därför att åklagaren prövar dessa frågor oavsett om förbudet beslutats av åklagaren eller domstol. Åklagaren skall enligt förslaget även pröva frågor om ursprungliga förbud som första instans. Åklagarens omprövningsbeslut skall kunna prövas av domstol. Även i övrigt skall samma regler tillämpas som skall gälla handläggningen av andra ärenden om tillträdesförbud, jfr avsnitt 6.4. Åklagarens möjlighet att häva eller ändra ett förbud skall dock av naturliga skäl inte gälla om förbudet samtidigt är föremål för domstolsprövning. Också besöksförbudslagen innehåller bestämmelser om att åklagaren kan häva eller ändra besöksförbud.

Ändring eller hävande av ett förbud skall givetvis kunna begäras av den som fått förbudet. Också den som ansökt om förbudet, och som alltså varit part vid den ursprungliga prövningen av förbudet, skall kunna begära att förbudet hävs, inskränks eller utvidgas. Frågan om vem som kan ansöka om tillträdesförbud har behandlats i avsnitt 6.5. Regeringen anser att det därutöver framstår som rimligt att ge åklagaren en möjlighet att ex officio häva eller ändra ett förbud i en riktning som är förmånlig för den mot vilken förbudet riktats. Detta kan t.ex. jämföras med att åklagare får häva häktningsbeslut som meddelats av domstol. När det gäller att utvidga tillträdesförbud bör däremot åklagaren inte ges en initiativrätt. Det sammanhänger med att åklagaren inte föreslås få rätt att självmant ta upp frågan om att besluta om förbud, se avsnitt 6.5.

## 6.7 Domstolsprövning

**Regeringens förslag:** 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. Behörig domstol är den tingsrätt där åklagaren skall föra talan i brottmål i allmänhet. Domstolen skall i regel begära yttrande av åklagaren. När frågan avgörs skall tingsrätten bestå av en lagfaren domare och tre nämndemän. Samma omröstningsregler som i brottmål skall tillämpas. I övrigt skall lagen (1996:242) om domstolsärenden med vissa undantag, t.ex. rörande sammanträde och kostnader, tillämpas vid domstolens handläggning. I vissa fall får frågan om förbud prövas i mål om allmänt åtal för brott.

**Promemorians förslag** överensstämmer med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** Samtliga remissinstanser har tillstyrkt förslaget eller lämnat det utan erinran utom *Sveriges advokatsamfund* som har avstyrkt en föreslagen regel om att vardera parten skall svara för sin kostnad. Advokatsamfundet har påpekat att kostnadsansvaret alltid begränsas till vad rätten bedömer vara skäligt och ansett att den föreslagna regeln innebär minskade möjligheter för den som avses med ett tillträdesförbud att tillvarata sin rätt, särskilt när en idrottsorganisation begär prövning av ett avslagsbeslut. Advokatsamfundet har vidare efterlyst överväganden om rätt till rättsligt biträde och dess finansiering.

### Skälen för regeringens förslag

#### *Begäran om domstolsprövning*

Av avsnitt 5.2 har framgått att åklagarens beslut i fråga om tillträdesförbud skall kunna prövas av allmän domstol. Tingsrätten bör för det första pröva ett sådant beslut, om det begärs av den som har fått ett förbud. Dessutom bör den idrottsorganisation som hos åklagaren har ansökt om ett förbud kunna få tingsrättens prövning av ett beslut att inte meddela förbud eller ett beslut om ett mindre omfattande förbud än vad organisationen begärt. Regeringen föreslår alltså att tingsrätten skall pröva åklagarens beslut på begäran av en part, om beslutet gått parten emot. De som inför åklagaren intagit ställning som parter föreslås inte sådan även inför domstolen.

I sammanhanget bör övervägas om åklagaren – i enlighet med vad som gäller enligt besöksförbudslagen – skall åläggas att föra talan i domstolen för den som ursprungligen ansökt om förbudet, dvs. idrottsorganisationen, när den är motpart där. De skäl som åberopats för åklagarens skyldighet att föra talan enligt besöksförbudslagen, nämligen att den som besöksförbudet avses skydda ofta är en svagare part, gör sig emellertid inte gällande i fråga om idrottsorganisationer. Organisationerna är juridiska personer. De kan också ha erfarenhet av att göra avstängningar i enlighet med det system som idrottsrörelsen använder i dag. Även om praktiska skäl kan tala för att åklagaren skall föra organisationernas talan, t.ex. när förbudsfrågan prövas i samband med åtal, anser regeringen att



det mot denna bakgrund inte finns tillräckliga skäl för att ålägga åklagaren en sådan skyldighet.

Däremot är det lämpligt att domstolen som underlag för sin prövning, utöver åklagarens beslut och parternas uppgifter, får en närmare redovisning av åklagaren om t.ex. dennes uppfattning om risken för framtida brottslighet. Domstolen skall därför begära ett yttrande från åklagaren, om det inte är obehövligt. I besöksförbudslagen finns en bestämmelse med motsvarande innehåll.

Frågan om rätten till domstolsprövning av åklagarens beslut bör begränsas i tiden har besvarats nekande i besöksförbudslagen. Inte heller finns det någon tidsgräns för att överklaga t.ex. beslut om reseförbud eller häktning. På samma sätt bör enligt regeringen möjligheten att begära att tingsrätten prövar åklagarens beslut i fråga om tillträdesförbud inte inskränkas till viss tid.

En begäran om tingsrättens prövning bör göras skriftligen. Ett krav på skriftlighet är huvudregel när det gäller att inleda prövning i domstol, t.ex. av ärenden som skall handläggas enligt lagen (1996:242) om domstolsärenden, och kan inte anses alltför betungande för parterna i frågor om tillträdesförbud. Med förslaget att åklagaren inte skall föra talan i domstolen kan det vidare anses rimligt att en part själv skriftligen uttrycker sin begäran till domstolen. Ett skriftlighetskrav gäller dock inte enligt besöksförbudslagen. En uttrycklig föreskrift om att en begäran om tingsrättens prövning skall vara skriftlig skall därför för tydlighets skull tas in i lagen om tillträdesförbud, trots att det följer av lagen om domstolsärenden, som nedan föreslås vara tillämplig vid domstolens handläggning av förbudsfrågorna.

En begäran om domstolsprövning skall ställas till den åklagare som har fattat det beslut som begärs prövat, eftersom en sådan ordning är enklast för parterna. Åklagaren skall överlämna begäran och övriga handlingar i ärendet till behörig domstol. Även enligt besöksförbudslagen gäller att en begäran om tingsrättens prövning skall göras hos åklagaren.

Det framstår som naturligt att den tingsrätt som skall pröva åklagarens beslut bör vara den där åklagaren skall föra talan i brottmål i allmänhet. Regeringen föreslår därför en sådan behörighetsregel. Motsvarande bestämmelse gäller enligt besöksförbudslagen.

### *Övriga frågor om domstolsprövningen*

Vid handläggning av frågor om tillträdesförbud skall tingsrätten bestå av en lagfaren domare vid all handläggning som inte innebär att saken avgörs. Detta motsvarar vad som i regel gäller tingsrättens handläggning av andra frågor. När frågan om förbud avgörs kan det vara lämpligt att sammansättningen är samma som i brottmål i allmänhet, eftersom ett straffansvar är kopplat till förbuden och det är en ny ärendekategori. För detta talar också att frågan om förbud skall kunna prövas i brottmål, se nedan. Regeringen föreslår därför att tingsrätten skall bestå av en lagfaren domare och tre nämndemän när frågan om förbud avgörs i sak. Av samma skäl skall bestämmelserna om omröstning i brottmål tillämpas vid avgörande av förbudsfrågan. En reglering av dessa frågor tas in i lagen om tillträdesförbud.

I fråga om handläggningen i övrigt framstår bestämmelserna i lagen om domstolsärenden som ändamålsenliga. Lagen innehåller bestämmelser om bl.a. vad en inledande skrift skall innehålla uppgifter om, skriftväxlingen, domstolens beslut och överklagande av beslut till hovrätten och Högsta domstolen. Den lagen skall därför tillämpas i de delar avvikande bestämmelser inte gäller enligt lagen om tillträdesförbud och i de delar den annars är tillämplig. Därvid bör bestämmelserna om ansökan tillämpas på en begäran om domstolsprövning enligt lagen om tillträdesförbud. Ytterligare några avvikelser utöver de redan nämnda bör emellertid diskuteras.

En första fråga gäller om domstolen alltid skall hålla sammanträde när någon av parterna begär det. En sådan bestämmelse finns i besöksförbudslagen. När den infördes gällde den numera upphävda lagen (1946:807) om handläggning av domstolsärenden. När den nya lagen om domstolsärenden ersatte den äldre föreskrevs att förfarandet hos domstol skall vara skriftligt men att ett sammanträde bör ingå i förfarandet om det kan antas vara till fördel för utredningen eller främja ett snabbt avgörande av saken. Vidare föreskrevs att sammanträde skall hållas, om det begärs av en part. Vissa undantag från denna regel uppställdes dock. Sammanträde behöver inte hållas om ärendet inte skall prövas i sak, om avgörandet inte går parten emot eller om ett sammanträde på grund av någon annan särskild omständighet inte behövs.

Trots att sammanträdesmöjligheterna alltså utvidgades med den nya lagen behölls den särskilda bestämmelsen i besöksförbudslagen om att en part alltid har rätt att få till stånd ett sammanträde på begäran. Ärenden om tillträdesförbud skiljer sig visserligen från ärenden om besöksförbud t.ex. på de sätten att riskbedömningen oftast torde innefatta tidigare brottslighet och att den ena parten alltid är en juridisk person. Behovet av muntlighet kan möjligen därför anses vara något mindre än i ärenden om besöksförbud. Å andra sidan skall åklagare till skillnad mot vad som gäller enligt besöksförbudslagen inte kunna föra talan vid domstolen, vilket kan tala i motsatt riktning. Avgörande för vilka bestämmelser om sammanträde som bör gälla måste dock vara att tillträdesförbud liksom besöksförbud utgör en ingripande åtgärd, som dessutom är straffsanktionerad. Regeringen anser det därför motiverat att på samma sätt som i besöksförbudslagen föreskriva att sammanträde skall hållas när en part begär det.

En annan fråga gäller säkerhetsåtgärder och s.k. inhibition. Enligt lagen om domstolsärenden får en domstol, som skall pröva ett överklagande, förordna att det överklagade beslutet tills vidare inte skall verkställas och även i övrigt besluta tills vidare i saken. I besöksförbudslagen finns en särskild bestämmelse om att rätten får förordna att ett besöksförbud tills vidare inte skall gälla. Om besöksförbud inte tidigare beslutats, får rätten besluta om ett sådant förbud fram till dess att ärendet avgjorts slutligt. Regeringen anser att också i ärenden om tillträdesförbud bör domstolen kunna besluta om inhibition av ett förbud eller besluta att ett förbud tills vidare skall gälla. Regeln om inhibition m.m. i lagen om domstolsärenden gäller dock endast ärenden som inletts genom överklagande. Den kan alltså inte tillämpas när prövning inletts i tingsrätten genom en ansökan såsom anses vara fallet med en begäran om prövning av besöksförbud och som enligt förslaget blir fallet även för tillträdesförbud. Det

krävs därför en särskild bestämmelse om säkerhetsåtgärder och inhibition i lagen om tillträdesförbud.

I fråga om rättegångskostnader föreslogs i promemorian att vardera parten som huvudregel skulle svara för sin kostnad. *Sveriges advokatsamfund* har avstyrkt regeln. Advokatsamfundet har ansett att den innebär minskade möjligheter för den som avses med ett tillträdesförbud att tillvarata sin rätt, särskilt när en idrottsorganisation begär prövning av ett avslagsbeslut.

Regeringen konstaterar till en början att det i lagen om domstolsärenden föreskrivs att domstolen med tillämpning av rättegångsbalkens bestämmelser om rättegångskostnader i tvistemål får förplikta den ena parten att ersätta den andra partens kostnader i ärendet. I besöksförbudslagen föreskrivs i stället att vardera parten skall svara för sin kostnad. Ett undantag gäller dock för det fallet att en part genom vårdslöshet eller försummelse har vållat kostnader för motparten. I förarbetena till besöksförbudslagen uttalades att en generell tillämpning av kostnadsreglerna i tvistemål på ärenden om besöksförbud i vissa fall skulle kunna leda till mindre tillfredsställande resultat med hänsyn till frågornas karaktär (prop. 1987/88:137 s. 32). Vidare uttalades följande. ”Det skulle t.ex. leda till att den som begär prövning av åklagares beslut att inte meddela besöksförbud får betala motpartens kostnader, om rättens beslut inte innebär någon ändring, även i de fall där en begäran framstod som sakligt befogad. En sådan ordning kan leda till att den som vill ha ett besöksförbud drar sig för att begära rättens prövning, medan den som ålagts ett förbud av åklagaren i allmänhet inte löper några större kostnadsrisker, eftersom åklagaren i många fall för motpartens talan i rätten.”

Samma motivering kan knappast återopas när det gäller ärenden om tillträdesförbud. Exempelvis torde en idrottsorganisation normalt inte avstå från att begära domstolsprövning av ekonomiska skäl. Å andra sidan kan situationen i dessa ärenden i stället bli den att idrottsorganisationerna som regel utgör starkare ekonomiska parter än de som förbuden avses gälla mot. En tillämpning av rättegångsbalkens bestämmelser skulle kunna innebära att den som fått ett förbud drar sig för att begära prövning av förbudet med hänsyn till risken att drabbas av organisationens rättegångskostnader, särskilt som organisationen kanske har kostnader för ombud. Åklagaren föreslås ju inte kunna föra talan för organisationerna. I dessa fall där åklagare har beslutat om tillträdesförbud och den mot vilken förbudet gäller begär rättens prövning av beslutet utan att beslutet ändras skulle med Advokatsamfundets förslag den enskilde enligt huvudregeln förpliktas att ersätta idrottsorganisationens kostnad, låt vara att domstolen skulle pröva om kostnaden varit skälig. Bestämmelsen i lagen om domstolsärenden framstår därför som mindre lämpad för ärenden om tillträdesförbud. En bestämmelse som i stället innebär att vardera parten skall svara för sin kostnad skulle visserligen i det omvända fallet, som Advokatsamfundet påpekat, medföra att den mot vilken förbud begärts men inte meddelats inte får ersättning för sina kostnader. Emellertid kan erinras om att frågor om tillträdesförbud ofta kan komma att prövas där den enskilde bor och att ett relativt enkelt förfarande skall gälla. Mot denna bakgrund anser regeringen i likhet med majoriteten remissinstanser att promemorians förslag om att vardera parten i princip skall bära sin egen kostnad framstår som en lämplig ordning. Regeringen föreslår där-

för en särskild bestämmelse om fördelningen av kostnader som motsvarar den som finns i besöksförbudslagen.

Advokatsamfundet har vidare efterlyst överväganden om rätt till rättsligt biträde och dess finansiering. Den rätt till offentligt biträde som kan finnas enligt besöksförbudslagen när det är fråga om förbud avseende gemensam bostad är inte motiverad enligt lagen om tillträdesförbud. I stället får möjligheterna till rättsligt biträde i frågor om tillträdesförbud bedömas i enlighet med vad som gäller i allmänhet.

Slutligen skall frågan om kumulation eller gemensam handläggning beröras. Eftersom frågor om tillträdesförbud skall prövas genom riskbedömningar där begångna brott är av huvudsaklig betydelse, är det ofrånkomligt att frågorna kan komma att aktualiseras i samband med åtal för brott. Om ett brott har betydelse för frågan om tillträdesförbud, bör det därför av praktiska skäl finnas en möjlighet för domstolen att handlägga förbudsfrågan tillsammans med brottmålet. Det gäller givetvis endast om åklagaren har fattat beslut i förbudsfrågan och någon av parterna begärt att domstol prövar beslutet. Om kumulation sker, skall de förfaranderegler som gäller för brottmål tillämpas.

Tingsrättens beslut i fråga om tillträdesförbud skall kunna överklagas till hovrätten i sedvanlig ordning. Hovrättens beslut skall kunna överklagas till Högsta domstolen (HD). Eftersom frågor om tillträdesförbud blir en ny ärendekategori, föreslår regeringen – åtminstone för närvarande – inte prövningstillstånd i hovrätten. För prövning i HD skall däremot krävas prövningstillstånd i enlighet med vad som normalt gäller. För hovrättens och HD:s handläggning bör reglerna i lagen om domstolsärenden i tillämpliga delar och de särskilda bestämmelserna i lagen om tillträdesförbud gälla.

Avslutningsvis bör påpekas att förslagen ovan, utöver vad som redan diskuterats, överensstämmer med vad som gäller vid domstolsprövning av ärenden om besöksförbud.

## 6.8 Sekretessfrågor

<b>Regeringens bedömning:</b> Särskild sekretess bör inte föreskrivas för uppgifter i ärenden om tillträdesförbud.
--

**Promemorians bedömning** överensstämmer med regeringens bedömning.

**Remissinstanserna:** Remissinstanserna har lämnat bedömningen utan erinran.

**Skälen för regeringens bedömning:** Ett ärende om tillträdesförbud kan enligt förslaget förekomma fristående hos åklagare eller domstol. Det kan också förekomma i samband med förundersökning eller handläggas gemensamt med mål om allmänt åtal för brott.

För uppgifter som hänför sig till förundersökning gäller sekretess, s.k. förundersökningssekretess, under förutsättning att det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgifterna röjs. Under samma förutsättning gäller sekretess för uppgifter som hänför sig till angelägenhet som avser användning av tvångsmedel i brottmål eller i annan verksamhet för att

förebygga brott eller i polis- och åklagarmyndighets verksamhet i övrigt för att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott (5 kap. 1 § sekretesslagen [1980:100]). På grund av skaderekvisitets utformning upphör förundersökningssekretessen vanligen att gälla i och med att åtal väcks.

På samma områden gäller sekretess för uppgifter om enskilda personliga och ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgifterna kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider skada eller men (9 kap. 17 § första stycket sekretesslagen). Sekretessen upphör att gälla om uppgifterna lämnas till domstol med anledning av åtal (9 kap. 18 § sekretesslagen). Detta gäller dock inte i vissa särskilda mål, t.ex. mål om ansvar för sexualbrott (se 9 kap. 16 § sekretesslagen). Det gäller inte heller uppgifter som uppenbarligen saknar betydelse i målet eller som finns i en handling som erhållits från en annan myndighet där uppgifterna är sekretessbelagda.

I samband med att besöksförbudslagen infördes föreskrevs att sekretess skall gälla i ärende enligt lagen för uppgift om enskilda personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs (7 kap. 19 § andra stycket sekretesslagen). Sekretessen gäller inte beslut i ärendet. Skälen för den nya sekretessbestämmelsen var att det i ärenden om besöksförbud kan förekomma uppgifter om en parts bostadsadress och telefonnummer eller andra känsliga uppgifter om personliga förhållanden, som förtjänar sekretesskydd oavsett om uppgifterna förekommer hos polis, åklagare eller domstol eller om de förekommer i samband med förundersökning eller inte (prop. 1987/88:137 s. 36–38).

I den mån en fråga om besöksförbud aktualiseras i samband med en förundersökning om brott kommer reglerna om sekretess beträffande förundersökning ofta att vara tillämpliga (jfr a. prop. s. 38). Enligt huvudregeln upphör emellertid den sekretessen att gälla om uppgifterna lämnas till domstol i samband med åtal. Däremot kan den sekretess som särskilt föreskrivits i besöksförbudsärenden gälla hos domstolen. Det samma gäller när frågan handläggs separat. Det bör övervägas om samma ordning skall gälla vid prövning av frågor om tillträdesförbud.

Som nämnts i det föregående, se avsnitt 6.5, kan det förekomma fall när idrottsorganisationerna saknar kännedom om begången idrottsanknuten brottslighet och polis eller åklagare är förhindrad att lämna ut information om brottsligheten p.g.a. förundersökningssekretess. Detta kan tyckas vara otillfredsställande. Emellertid skulle det innebära ett principgenombrott att föreskriva ett undantag från sekretessen för att ge organisationerna möjlighet att få del av sådana uppgifter. Ett sådant principgenombrott kräver allmänt sett starka skäl. Det krävs vidare särskilt starka skäl för att motivera ett sådant för just tillträdesförbudsregleringen. De fall i vilka den beskrivna situationen kan uppkomma torde snarare komma att utgöra undantag än regel när det gäller samtliga fall i vilka tillträdesförbud kan aktualiseras. Det torde främst gälla fall där brott har begåtts på en helt annan plats än på en plats där idrott utövas. När ett brott har inträffat inne på en idrottsplats eller i omedelbar anslutning till denna torde organisationerna som regel känna till det. Vidare kommer sekretessen i det förstnämnda fallet att gälla endast under förundersökningen. Föreningarna och förbunden kan senare få tillgång till uppgifterna och ansöka om förbud när sekretessen upphört, t.ex. när åtal väckts. Sam-

mantaget anser regeringen att det saknas tillräckliga skäl att föreslå några ändringar i dagens reglering om förundersökningssekretess. I det fallet en förening har kännedom om sådana sekretessbelagda uppgifter, t.ex. därför att föreningen själv varit utsatt för skadegörelse eller drabbats av våldsrelaterat läktarbråk på sin anläggning, står det föreningen fritt att använda uppgifterna i ett ärende om tillträdesförbud. Föreningen kan också lämna uppgifterna vidare till t.ex. sitt specialidrottsförbund för att förbundet skall inleda ett sådant ärende avseende flera anläggningar.

Vad sedan gäller frågan om sekretess bör införas för uppgifter om enskilda personliga förhållanden i ärenden om tillträdesförbud måste den besvaras med utgångspunkt i det förhållandet att offentlighets- och sekretessregleringen bygger på huvudregeln att offentlighet skall gälla. Uppgifter i dessa ärenden kommer vidare att vara av en annan karaktär än uppgifter i ärenden om besöksförbud. I besöksförbudsärenden handlar det om enskilda personer, ofta kvinnor, som utsatts för brott, förföljts eller trakasserats. Uppgifter om sådana brott, förföljelser eller trakasserier kan vara skyddsvärda. Dessutom kan det finnas anledning att hemlighålla den utsatta partens bostadsadress eller telefonnummer. Sådana känsliga uppgifter om personliga förhållanden torde inte förekomma i ärenden om tillträdesförbud. Där är det fråga om idrottsanknuten brottslighet och juridiska personer som ansöker om förbud. Sammantaget anser regeringen att det saknas skäl att föreskriva sekretess för uppgifter om personliga förhållanden som kan förekomma i dessa ärenden. Inte heller finns enligt regeringens mening anledning att föreskriva sekretess för de uppgifter om enskilda ekonomiska förhållanden som kan förekomma. De sekretessbestämmelser som gäller i dag för uppgifter om enskildas förhållanden, t.ex. i domstol i mål om åtal för brott, torde knappast heller medföra sekretess för uppgifterna.

Sammanfattningsvis gör alltså regeringen bedömningen att särskild sekretess inte bör föreskrivas för uppgifter i ärenden om tillträdesförbud.

## 6.9 Registrering av tillträdesförbud, m.m.

**Regeringens förslag:** Bestämmelserna i lagen (1998:620) om belastningsregister skall gälla uppgifter om tillträdesförbud. Uppgifterna skall gallras fem år efter beslutet.

**Promemorians förslag:** Förslaget överensstämmer med regeringens förslag utom såvitt avser gallringstiden. I promemorian föreslås att gallringstiden skall vara tio år.

**Remissinstanserna:** *Juridiska fakulteten vid Lunds universitet* har framfört att uppgifter om tillträdesförbud bör kunna gallras efter fem år. I övrigt har inte framförts någon synpunkt på förslaget.

**Skälen för regeringens förslag:** Enligt lagen (1998:620) om belastningsregister för Rikspolisstyrelsen ett belastningsregister. Ändamålet med registret är att ge information om sådana belastningsuppgifter som behövs i verksamhet hos t.ex. polis för att förebygga, upptäcka och utreda brott, åklagarmyndighet för beslut om förundersökning och åtal samt för utfärdande av strafföreläggande samt allmän domstol för straffmätning och val av påföljd (2 §). Registret skall innehålla uppgifter bl.a. om

den som har meddelats besöksförbud enligt besöksförbudslagen (3 §). Detsamma gäller t.ex. den som har ålagts påföljd för brott genom dom, beslut, strafföreläggande eller föreläggande av ordningsbot. Polismyndighet, åklagarmyndighet och allmän domstol har rätt att få del av uppgifter från registret och har direktåtkomst till registret. En uppgift i registret skall gallras t.ex. om ett besöksförbud upphävts eller en överrätt genom dom eller beslut frikänt den registrerade från den åtalade gärningen (16 §). Därutöver skall uppgifter om beslut om besöksförbud gallras tio år efter beslutet (17 §). Likaså skall t.ex. uppgifter om fängelsestraff och böter gallras tio år efter frigivningen respektive fem år efter domen eller motsvarande. Om det före utgången av den angivna tiden har gjorts en ny anteckning beträffande samma person, skall ingen av uppgifterna gallras så länge någon av dem skall finnas kvar i registret (18 §). En uppgift skall gallras senast tjugo år efter det beslut eller den dom som föranledde att uppgiften fördes in i registret.

Överträdelser av tillträdesförbud skall på samma sätt som överträdelser av besöksförbud kunna föranleda ingripande enligt polislagen (1984:387), t.ex. avlägsnande av den som överträder förbudet, och straffrättsligt beivrande. För att detta skall kunna ske på ett effektivt sätt är det nödvändigt att uppgifter om tillträdesförbuden registreras. Registrering av uppgifterna måste också anses förenligt med ändamålet med belastningsregistret. Registreringen bör därför ske enligt bestämmelserna i lagen om belastningsregister och i princip i enlighet med vad som gäller för uppgifter om besöksförbud.

I promemorian föreslogs att uppgifter om beslut om tillträdesförbud skulle gallras tio år efter beslutet. *Juridiska fakulteten vid Lunds universitet* har ansett att uppgifterna bör gallras redan efter fem år. Regeringen konstaterar att huvudregeln visserligen är att gallring sker efter tio år och att det för uppgifter om beslut om besöksförbud gäller en gallringstid om tio år. Uppgifter om böter gallras dock redan efter fem år. Straffskalan för överträdelse av tillträdesförbud sträcker sig från böter till fängelse i sex månader medan straffmaximum för överträdelse av besöksförbud är fängelse i ett år. Normalstraffet för den som överträder ett tillträdesförbud torde bli böter. Till detta kommer att det kan antas att tillträdesförbud i stor utsträckning kommer att avse unga personer. Regeringen delar mot denna bakgrund Juridiska fakultetens uppfattning att gallringstiden för uppgifter om beslut om tillträdesförbud bör vara fem år.

Regeringen föreslår följaktligen att lagen om belastningsregister skall omfatta uppgifter om tillträdesförbud och att samma regler skall gälla för dessa som för uppgifter om besöksförbud med det undantaget att uppgifter om beslut om tillträdesförbud skall gallras redan efter fem år.

Som en följd av detta kan det bli aktuellt att ändra vissa bestämmelser i förordningen (1999:1134) om belastningsregister. Också ändringar av andra slag i förordningar eller motsvarande författningar, t.ex. om registerföring hos åklagare och om efterlysning av personer, bör övervägas. Därutöver torde den nya lagen om tillträdesförbud kräva vissa tillämpningsföreskrifter i förordningsform.

## 7 Ikraftträdande

Lagen om tillträdesförbud och ändringarna i lagen (1998:620) om belastningsregister bör träda i kraft den 1 juli 2005. Några särskilda övergångsbestämmelser behövs inte. Av grunderna för 5 § brottsbalkens promulgationslag följer att de nya bestämmelserna inte får tillämpas på ett sådant sätt att de ges retroaktiv verkan.

## 8 Kostnader

Förslaget till lag om tillträdesförbud innebär att allmän åklagare skall pröva frågor om tillträdesförbud och att åklagaren kan anlita biträde av polismyndighet för utredning av frågorna. Vidare föreslås möjligheter till domstolsprövning. Förslaget innebär dessutom att överträdelse av tillträdesförbud kriminaliseras. Den föreslagna straffskalan sträcker sig från böter till fängelse i högst sex månader, vilket innebär att normalstraffet bör vara böter. Överträdelserna skall föranleda ingripande, utredning och straffrättsligt beivrande i samma ordning som gäller för brottsliga gärningar i allmänhet.

Förslaget får till följd att åklagarna och domstolarna får en ökad arbetsbelastning. Också polisen kan få en ökad arbetsbörda. Dessutom kan kriminalvården drabbas av något ökade kostnader.

Antalet ärenden om tillträdesförbud och överträdelse av förbuden kan dock antas bli begränsat. Mot bakgrund av uppgifter från idrottsrörelsen om antalet avstängningar inom ramen för rörelsens eget avstängningssystem under 2003 kan siffran uppskattas till högst något eller några hundratal årligen. Detta skall jämföras med att antalet ansökningar om besöksförbud under 2003 uppgick till drygt 7 800 och att antalet anmälningar om överträdelse av sådana förbud samma år uppgick till drygt 3 700.

I sammanhanget bör också beaktas att åklagare, polis och domstolar torde kunna dra nytta av sina erfarenheter och rutiner av att handlägga frågor om besöksförbud vid hanteringen av frågorna om tillträdesförbud. Den föreslagna regleringen är, som framgått i det föregående, uppbyggd med besöksförbudslagen som förebild.

Samtidigt är förslagens främsta syfte att förebygga idrottsanknuten brottslighet, som ofta kan vara av allvarligt slag. Förslaget torde därmed i förlängningen kunna medföra en minskning av polisens, åklagarnas och domstolarnas arbete med sådan brottslighet. Av samma skäl kan förslaget medföra minskade kostnader för kriminalvården för verkställighet av påföljder för sådan brottslighet.

Sammantaget görs den bedömningen att en ökning av arbetsbördan hos åklagare, domstolar och polisen och merkostnader för kriminalvården inte föranleder kompensation utan skall finansieras inom befintliga resurser.



## 9 Författningskommentar

### 9.1 Förslaget till lag om tillträdesförbud

Bestämmelserna om tillträdesförbud har tagits in i en särskild lag om tillträdesförbud. Lagens uppbyggnad och innehåll har förebild i lagen (1988:688) om besöksförbud med undantag av de bestämmelser om utvidgade möjligheter till besöksförbud och därmed sammanhängande bestämmelser som gäller sedan den 1 september 2003. I vissa delar har dock avvikelser gjorts även i förhållande till vad som gäller enligt besöksförbudslagen i övrigt. Dessa avvikelser har diskuterats i avsnitt 6. Lagtexten har dessutom getts en modernare språklig och något systematiskt annorlunda utformning.

Lagen om tillträdesförbud är indelad i fyra olika avsnitt. I det första avsnittet (1–5 §§) finns bestämmelser om vad som avses med tillträdesförbud och om förutsättningarna för förbud. Dessutom innehåller avsnittet några generella bestämmelser bl.a. rörande förbudens giltighetstid. Därefter följer ett avsnitt om förfarandet hos åklagaren i frågor om tillträdesförbud (6–12 §§). Detta innehåller också bestämmelser om hävande eller ändring av förbud. I det tredje avsnittet finns bestämmelser om domstolsprövning av åklagarens beslut (13–21 §§). Det avslutande avsnittet behandlar överträdelser av tillträdesförbud (22 §).

#### **Förutsättningar för tillträdesförbud, m.m.**

##### 1 §

I paragrafens *första stycke* definieras begreppet tillträdesförbud. Frågan har behandlats i avsnitt 6.1. Med tillträdesförbud avses att en person förbjuds att få tillträde till och vistas på en inhägnad plats där idrott utövas när idrottsarrangemang anordnas på platsen av en idrottsorganisation. I 2 § anges närmare under vilka omständigheter tillträdesförbud får beslutas.

Begreppet plats där idrott utövas omfattar platser som är avsedda att användas för idrott, t.ex. fotbolls- och ishockeyarenor. Både platser som är avsedda enbart för idrottsverksamhet och platser som kan användas också för annat vid andra tillfällen, t.ex. konserter, omfattas. Även platser där det bedrivs annan verksamhet än idrott i samband med idrottsarrangemang, såsom försäljning av mat och dryck, omfattas. Platsen måste vidare vara inhägnad. Det innebär normalt att skog och mark, t.ex. ett skidspår i naturen, inte omfattas. Inte heller torde i normalfallet exempelvis en fotbollsträning på en fotbollsplan utanför en fotbollsarena omfattas av regleringen.

Det är endast idrottsarrangemang som någon kan stängas ute från. Ett tillträdesförbud kan inte avse en konsert eller ett liknande evenemang som äger rum på en sådan plats som avses i lagen.

Tillträdesförbud får avse idrottsarrangemang som anordnas av idrottsorganisationer. Idrottsorganisationerna kan vara anknutna till Sveriges Riksidrottsförbund. Med sådana organisationer avses idrottsföreningar som är anslutna till ett specialidrottsförbund inom Riksidrottsförbundet samt idrottsaktiebolag och alliansföreningar som har en koppling till de vanliga idrottsföreningarna. Dessutom avses specialidrottsförbunden,

som anordnar landskamper, och specialidrottsdistriktsförbunden. Förbud får därutöver även avse idrottsarrangemang som anordnas av andra idrottsorganisationer.

Tillträdesförbud får beslutas oavsett om allmänheten har tillträde till idrottsarrangemanget på idrottsanläggningen eller inte. Förbud kan vidare beslutas även om en anläggning utgör en offentlig plats enligt ordningslagen (1993:1617).

Enligt *andra stycket* får tillträdesförbud inte avse den som är under 15 år.

I *tredje stycket* anges att lagen inte påverkar den rätt att begränsa tillträdet till platsen som tillkommer den som förfogar över denna. Regleringen är alltså inte avsedd att påverka de allmänna möjligheter att bestämma vem som skall få besöka en idrottsanläggning som den som med äganderätt eller annan rätt förfogar över anläggningen har. En idrottsorganisation som anordnar ett idrottsarrangemang kan alltså även fortsättningsvis avstänga en oönskad besökare från detta i enlighet med sitt eget avstängningssystem. Det är dock endast tillträdesförbud som har beslutats i enlighet med lagen om tillträdesförbud som kan medföra straffansvar vid överträdelser av förbuden.

## 2 §

I paragrafen anges de närmare förutsättningarna för att tillträdesförbud skall få beslutas. Dessa har diskuterats i avsnitt 6.2.

Enligt *första stycket* kan en person få tillträdesförbud, om det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att han eller hon kommer att begå brott under idrottsarrangemang som avses i 1 § och brottet är ägnat att störa ordningen eller säkerheten där. Förbuden grundas alltså på en riskbedömning.

En utgångspunkt är att brottsrisken skall avse idrottsarrangemang som avses i 1 §, dvs. ett idrottsarrangemang på en inhägnad plats där idrott utövas (jfr kommentaren till 1 § första stycket). Till den tid som arrangemanget pågår bör räknas såväl tiden för själva matchen eller tävlingen, inklusive pauser, som tiden före och efter matchen eller tävlingen då platsen är öppen för att åskådare skall kunna anlända till respektive lämna platsen. Arrangemanget skall vidare vara anordnat av en idrottsorganisation.

Brottet skall vara sådant att det är ägnat att störa ordningen eller säkerheten under idrottsarrangemanget. Detta innebär att det är brottstypen som sådan som skall vara ägnad att störa under arrangemanget. De brott som kan komma i fråga är dels sådana som riktar sig mot den verksamhet som bedrivs på platsen, dels sådana som avser övergrepp av olika slag på enskilda. I första hand torde det röra sig om vissa brott enligt 16 och 17 kap. brottsbalken om brott mot allmän ordning och brott mot allmän verksamhet, m.m. och brott mot liv, hälsa, frihet och frid enligt 3 och 4 kap. brottsbalken samt skadegörelsebrott och vissa allmänfarliga brott enligt 12 och 13 kap. brottsbalken.

Dessutom bör en risk för vissa andra brott kunna grunda tillträdesförbud. Exempelvis torde vissa brott mot ordningslagen (1993:1617) kunna omfattas av denna kategori. Det gäller t.ex. användning av pyrotekniska varor utan tillstånd på en läktare eller inkastning av sådana föremål på spelplanen i den mån det inte är straffbart redan enligt de ovan angivna

bestämmelserna i brottsbalken. En annan typ av brott som bör kunna beaktas är olaga innehav av sprängämnen eller skjutvapen. Risk för sådan brottslighet som däremot inte kan knytas till ordningen eller säkerheten kan inte läggas till grund för tillträdesförbud.

Vid bedömningen av om det finns en sådan risk som avses i första stycket skall enligt första meningen i *andra stycket* särskilt beaktas om personen tidigare har begått ett sådant brott under eller annars i samband med ett idrottsarrangemang som avses i 1 §.

Brottet kan ha begåtts *under* idrottsarrangemanget, dvs. på den inhägnade idrottsplatsen när arrangemanget pågått där. Brottet skall ha varit av den typ som anges i första stycket. Det behöver inte ha stört ordningen eller säkerheten under arrangemanget i det enskilda fallet.

Brottet kan också *annars* ha begåtts *i samband med* idrottsarrangemanget på den inhägnade idrottsplatsen. Att brottet skall ha varit sådant som avses i första stycket innebär i detta fall att brottet skulle ha varit ägnat att störa ordningen eller säkerheten under arrangemanget om det i stället hade begåtts där. Som exempel kan nämnas våldsbrott och skadegörelser som inträffat alldeles utanför den inhägnade platsen före eller efter matchen då större delen av publiken anlant till eller lämnat denna. Även en situation där sådana brott begåtts på väg till eller från platsen, t.ex. på tåg eller på gatan, under en tid då en stor del av åskådarna varit på väg till eller från arrangemanget bör beaktas. Detsamma bör gälla när t.ex. två fotbollslag skall mötas i en match på kvällen och lagens supportergrupper slåss tidigare under matchdagen i stadens centrum eller i en annan del av staden.

Vad som krävs är för det första att det alltid måste föreligga ett tidsmässigt samband mellan brottet och arrangemanget. Brottet bör därför ha begåtts samma dag som arrangemanget ägt rum eller någon dag före eller efter detta. Som exempel kan nämnas brott i samband med resa till och från matchorten oavsett om den som begått brottet själv rest eller angripit tillresta supportrar.

Ofta bör också krävas att det har funnits ett geografiskt samband. Ett sådant samband föreligger t.ex. om brottet har begåtts omedelbart utanför den plats där idrottsarrangemanget anordnats. Det bör också anses föreligga när brottet har inträffat på väg till eller från arrangemanget när resan skett inom en stad. När det gäller brott under en längre resa mellan olika städer eller brott som ägt rum på matchorten men på en helt annan plats än vid platsen för idrottsarrangemanget kan det geografiska sambandet anses svagt men om andra omständigheter talar för att brottet har en direkt koppling till arrangemanget bör det kunna läggas till grund för en riskbedömning.

Utöver ett tidsmässigt och ett eventuellt geografiskt samband måste också övriga omständigheter innebära att det finns ett samband mellan brottet och idrottsarrangemanget. En viktig omständighet som bör anses tala för att brottet är idrottsrelaterat är att den som begått brottet har varit åskådare till arrangemanget på plats eller på annat sätt engagerat sig i detta. I det fallet bör det som huvudregel sakna självständig betydelse vem eller vad brottet riktat sig mot. Om t.ex. någon sett en match på en sportbar och på vägen därifrån misshandlat en annan supporter, bör misshandeln anses idrottsanknuten. Ett sådant samband kan däremot inte anses föreligga när en person visserligen begått brott i tidsmässig och

kanske också geografisk anslutning till arrangemanget men han eller hon inte känt till arrangemanget eller annars handlat oberoende av detta. Exempelvis bör ett samband anses saknas när en person visserligen befunnit sig på en bar där det visats en TV-sänd ishockeymatch men där personen hamnat i ett "sedvanligt krogslagsmål" och därvid misshandlat någon annan.

Huruvida ett brott skall anses ha begåtts i samband med ett idrottsarrangemang får alltså bedömas från fall till fall med hänsyn till samtliga omständigheter i det särskilda fallet. Bestämmelsen bör tolkas restriktivt.

När ett tidigare brott skall beaktas vid riskbedömningen uppkommer frågan om vilken utredning som krävs om brottet och i vilken utsträckning skuldfrågan rörande brottet kan prövas. Klart är att en tidigare fällande dom som vunnit laga kraft utan vidare kan läggas till grund för bedömningen. Detsamma måste gälla ett godkänt strafföreläggande eller en godkänd ordningsbot. Även en fällande dom som inte har vunnit laga kraft bör kunna beaktas. Avseende bör också kunna fästas vid ett beslut om åtalsunderlåtelse, eftersom ett sådant beslut förutsätter att åklagaren har konstaterat att brott har begåtts. I andra situationer, t.ex. då en förundersökning pågår, är det svårare att generellt ange vad som bör gälla. En bedömning måste göras i det enskilda fallet. Normalt finns åtminstone en polisanmälan att utgå ifrån. Skuldfrågan behöver alltså inte vara slutligt avgjord för att förbud skall kunna beslutas. I 8 § finns bestämmelser om utredning av frågor om tillträdesförbud.

Något krav på ett visst tidsmässigt samband mellan det tidigare brottet och beslutet om tillträdesförbud finns inte. Ett brott får dock normalt mindre betydelse för riskbedömningen ju längre tillbaka i tiden händelsen ligger. Hur länge ett brott kan beaktas bör vidare kunna variera med hänsyn till brottets karaktär.

Tillträdesförbud bör som regel komma i fråga endast när någon har begått brott som sägs i andra stycket. I andra fall torde det vara svårt att påvisa den risk som krävs för att tillträdesförbud skall beslutas. Detta gäller såväl när en person överhuvudtaget inte har gjort sig skyldig till brott tidigare som när personen har begått brott utan idrottsanknytning. Det gäller också det fallet att någon visserligen har begått brott under eller annars i samband med ett idrottsarrangemang men där brottet till sin typ inte har varit störande för ordningen eller säkerheten under arrangemanget. I dessa situationer torde det alltså normalt saknas förutsättningar att besluta om tillträdesförbud. I rena undantagsfall bör dock en brottsrisk kunna anses föreligga och förbud beslutas trots att personen inte tidigare har begått brott som avses i 2 §. T.ex. kan en brottsrisk föreligga i fråga om en person som har påträffats med pyrotekniska varor vid inpassering till ett idrottsarrangemang och saknat tillstånd för att använda varorna. I detta fall behöver något brott inte ha begåtts, eftersom förberedande handlingar till användning av pyroteknik inte är straffbelagda. Emellertid kan handlingen tyda på en risk att personen kommer att använda pyrotekniska varor utan tillstånd under framtida idrottsarrangemang. Detsamma kan gälla andra handlingar som har karaktär av förberedande handlingar till brott, t.ex. brott enligt 16 och 17 kap. brottsbalken, men som inte är straffbelagda som stämpling, förberedelse eller försök. Ett annat exempel kan vara när supportrar från olika klubbar träffats för att "göra upp" och inlåtit sig i slagsmål utan att brott kan styrkas. Det kan

vara svårt att i sådana sammanhang skilja straffbart angreppsvåld från straffritt nödvärnsvåld. Frågor om ansvarsbefriande samtycke kan också uppkomma. Det kan vidare vara svårt att få de inblandade eller vittnen att berätta vad som hänt för de brottsbekämpande myndigheterna. Om det i ett sådant fall står klart att en person ingått i någon av dessa grupper och varit inblandad i handgripligheterna men det inte går att visa exakt vad personen gjort bör detta handlande kunna beaktas vid riskbedömningen.

Vid riskbedömningen skall också beaktas förhållanden som hänför sig till den enskildes person. Om dessa ger stöd för att det finns en risk för att han eller hon begår brottslighet av det angivna slaget kan tillträdesförbud beslutas. För att ett förbud skall beslutas avseende ett visst arrangemang på en inhägnad plats där idrott utövas måste brottsrisken föreligga beträffande just det arrangemanget. Om risken är undanröjd t.ex. därför att personen saknar ekonomiska eller andra förutsättningar att besöka arrangemanget, vilket kan vara fallet om han eller hon befinner sig utomlands under en längre tid, får förbud inte beslutas. Beroende på omständigheterna i det enskilda fallet kan ett tillträdesförbud avse t.ex. en, flera eller samtliga allsvenska fotbollsmatcher på fotbollsarenor i landet.

Det finns inte något formellt hinder mot att ett förbud beslutas för en annan sorts inhägnad plats för idrott och idrottstillställning än den under eller i annat samband med vilken brottet inträffat. I ett sådant fall torde det dock normalt vara svårare att konstatera att det på grund av det brottet finns risk för brottslighet under arrangemang där annan idrottsverksamhet bedrivs. Om t.ex. en fotbollssupporter begått brott under en fotbollsmatch kan det vara svårare att konstatera en risk för brott under kommande ishockeyarrangemang än under kommande fotbollsmatcher.

I andra stycket föreskrivs slutligen att brott som en person har begått före 15 års ålder inte får beaktas vid riskbedömningen. Att tillträdesförbud inte får avse personer under 15 år framgår av 1 § andra stycket.

Av *tredje stycket* följer att ett tillträdesförbud inte får beslutas om syftet med ett förbud kan tillgodoses genom en mindre ingripande åtgärd. Syftet med ett förbud är ytterst att hindra en person från att begå viss sorts brottslighet under idrottsarrangemang. Det uppnås genom att personen förbjuds att närvara vid arrangemanget. Bestämmelsen innebär att förbud inte skall beslutas om en mindre ingripande åtgärd är tillräcklig för att motverka att personen besöker ett idrottsarrangemang eller för att förebygga att personen begår brottslighet under ett arrangemang som han eller hon besöker. Om t.ex. en person mot vilken förbud har begärts kan talas till rätta i samband med att han eller hon får tillfälle att yttra sig under handläggningen enligt 9 §, bör frågan om förbud falla.

### 3 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om tillträdesförbuds giltighetstid och om förlängning av förbud. Dessa frågor har behandlats i avsnitt 6.4.

Enligt *första stycket* skall tillträdesförbud gälla för en viss tid, högst ett år. Någon nedre gräns finns inte och förbudet kan avse t.ex. ett arrangemang en viss dag. Förbudstidens längd får bestämmas efter en prövning av omständigheterna i det enskilda fallet. I prövningen bör särskilt vägas in vilket brott eller andra omständigheter som riskbedömningen grundas på och om det är fråga om ett eller flera brott. Vidare kan det bl.a. tänkas

ha betydelse hur lång tid det är kvar av säsongen för den aktuella idrottsverksamheten.

Av *andra stycket* följer att förbudet börjar gälla omedelbart, om inte annat bestäms. Exempelvis kan det vara lämpligare att förbudet börjar gälla vid en senare tidpunkt när den som förbudet avser är frihetsberövad och kommer att frigges inom kort. Bestämmelsen innebär att förbudet gäller även om det begärs domstolsprövning av åklagarens beslut om förbudet. Domstolen kan dock besluta om inhibition enligt 16 §. Tillträdesförbud som beslutas av domstol börjar också gälla omedelbart om inte domstolen beslutar annat.

I *tredje stycket* föreskrivs att ett tillträdesförbud får förlängas med högst ett år i taget, om förutsättningarna i 2 § är uppfyllda. Någon yttersta gräns för förlängningsmöjligheten finns inte. En förlängning får endast ske om de förutsättningar som anges i 2 § fortfarande är uppfyllda. Ett förbud bör normalt förlängas om förbudet har överträtts. Det bör i normalfallet anses innebära att det finns en sådan risk som avses i 2 §. För ett ärende om förlängning av tillträdesförbud gäller samma regler som vid hanteringen av det ursprungliga förbudsärendet. Förlängningstiden får bestämmas med beaktande av omständigheterna i det enskilda fallet.

#### 4 §

Av denna paragraf följer att ett tillträdesförbud skall delges den förbudet avser i den ordning som föreskrivs i delgivningslagen (1970:428). Enligt paragrafen tillämpas dock inte 12 och 15 §§ delgivningslagen. De bestämmelserna avser delgivning genom att handling lämnas till annan än den sökte respektive kungörelsedelgivning.

Delgivning kan ibland ske per telefon (3 § tredje stycket delgivningslagen). I brådskande fall bör denna möjlighet kunna utnyttjas för delgivning av beslut om tillträdesförbud, om förutsättningarna för detta i övrigt är uppfyllda.

Delgivning anses i vissa fall ske när beslut meddelas muntligen i närvaro av den som beslutet avser (20 § delgivningslagen). Det gäller främst beslut av domstol som meddelas vid en förhandling. Sådan delgivning kan dock också användas när åklagare beslutar om tillträdesförbud. Det skall då framgå av någon handling, t.ex. ett protokoll, att den som förbudet avser har varit närvarande.

Frågan om delgivning har kommenterats i avsnitt 6.4.

#### 5 §

I paragrafen föreskrivs att frågor om tillträdesförbud skall handläggas skyndsamt. Några särskilda tidsfrister gäller inte. Skyndsamhetskravet gäller för både åklagarens och domstolens handläggning. Frågan om skyndsamt handläggning har behandlats i avsnitt 6.4.

### **Förfarandet hos åklagaren**

#### 6 §

I paragrafens *första stycke* anges att det är allmän åklagare som prövar frågor om tillträdesförbud.

I *andra stycket* anges förutsättningarna för att åklagaren skall pröva en sådan fråga. Dessa har behandlats i avsnitt 6.5 och 6.6. En fråga om för-

bud tas upp på ansökan av den idrottsorganisation som anordnar det eller de idrottsarrangemang som förbudet avses skydda. Den organisation som ansöker om förbud torde ofta tidigare ha anordnat idrottsarrangemang under eller i samband med vilket brott har begåtts. Det kan dock även vara en annan idrottsorganisation som ansöker om ett förbud avseende arrangemang på sin idrottsplats med åberopande av t.ex. ett brott i samband med en annan organisations arrangemang.

Frågan om tillträdesförbud kan dessutom tas upp på ansökan av specialidrottsförbundet inom Sveriges Riksidrottsförbund för den aktuella idrottsverksamheten. Med detta skall 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. I ett sådant fall kan de enskilda organisationerna endast ansöka om förbud avseende sina egna arrangemang. Av praktiska skäl har därför specialidrottsförbundet, i det angivna exemplet Svenska Fotbollförbundet, rätt att framställa en samlad ansökan för samtliga arrangemang. Däremot kan inte ett specialidrottsförbund som representerar en annan idrottsverksamhet än den som förbudet skall avse ansöka om ett förbud. Exempelvis kan inte Svenska Ishockeyförbundet begära förbud som skall avse fotbollsarrangemang.

En ansökan om tillträdesförbud skall vara skriftlig. Några särskilda formkrav i övrigt uppställs inte. Det ligger dock i sakens natur att en ansökan bör innehålla uppgifter om den som ansöker om förbudet och den mot vilken förbudet avses gälla samt de övriga uppgifter som behövs för att åklagaren skall kunna pröva förbudsfrågan. Som anges i 11 § skall vissa bestämmelser i förvaltningslagen (1986:223) tillämpas vid handläggningen i den mån det saknas särbestämmelser i lagen om tillträdesförbud. Det innebär att den utredningsplikt som anses följa av förvaltningslagen åvilar åklagaren i ärenden om tillträdesförbud. Inom ramen för denna kan åklagaren t.ex. kräva att en begäran om förbud kompletteras.

## 7 §

I *första stycket* anges vilken åklagare som är behörig att pröva frågor om tillträdesförbud. En sådan fråga kan för det första prövas av åklagaren i den ort där förbudet helt eller huvudsakligen avses bli tillämpat. Om förbudet avses gälla en eller flera idrottsplatsers arrangemang på en och samma ort, kan frågan alltså tas upp av åklagaren på den orten. Om förbudet avser t.ex. ett fotbollslags hemmamatcher på en ort och samma lags bortamatcher på andra orter, bör förbudet anses vara avsett att tillämpas huvudsakligen på hemmamatchorten och följaktligen prövas av åklagaren där.

I andra situationer eller om det är lämpligare kan frågan i stället prövas av åklagaren i den ort där den mot vilken förbudet avses gälla har sitt hemvist eller mera varaktigt uppehåller sig. Om den som avses med förbudet samtidigt är misstänkt för brott som har betydelse för frågan om

tillträdesförbud, får förbudsfrågan även prövas av den åklagare som är behörig att väcka åtal för brottet.

*Andra stycket* innehåller en allmän hänvisning till bestämmelserna i 7 kap. rättegångsbalken om åklagare. Hänvisningen innebär bl.a. att bestämmelserna om jäv för åklagare är tillämpliga.

#### 8 §

I *första stycket* anges att åklagaren får anlita biträde av polismyndighet för utredning av frågor om tillträdesförbud. Utredningen leds alltid av åklagaren.

Enligt *andra stycket* tillämpas vissa bestämmelser i 23 kap. rättegångsbalken vid utredningen av frågor om tillträdesförbud. Det gäller 4 §, som bl.a. innehåller principen om objektivitet. Vidare gäller 6 §, som anger att förhör får hållas med var och en som kan antas kunna lämna upplysningar av betydelse för utredningen. Dessutom är bestämmelserna om hämtning till förhör, skyldighet att stanna kvar för förhör, vilka som får närvara vid förhör, möjlighet att ställa frågor vid förhör och förbud mot otillbörliga åtgärder under förhör i 7 § och 9–12 §§ tillämpliga.

Vissa av dessa bestämmelser, däribland 4 och 11 §§, gäller endast den som är misstänkt för brott. Vid tillämpningen av just 4 och 11 §§ skall enligt *tredje stycket* i förevarande paragraf det som sägs om den misstänkte i stället avse den mot vilken tillträdesförbudet avses gälla. Av detta följer samtidigt att de andra uppräknade bestämmelserna inte är tillämpliga i de delar de tar sikte på en misstänkt. Det innebär exempelvis att skyldigheten att stanna kvar för förhör enligt 9 § gäller maximalt sex timmar. Om den som förbudet avses gälla samtidigt är misstänkt för brott som är under utredning, kan han eller hon dock på den grunden vara skyldig att stanna kvar ytterligare sex timmar.

#### 9 §

I *första stycket* anges att den som är part skall underrättas om en uppgift som har tillförts ärendet genom någon annan än parten och få tillfälle att yttra sig över den innan förbudsfrågan avgörs. Från denna regel görs vissa undantag. Undantagen överensstämmer i sak med vad som gäller enligt vissa bestämmelser i 17 § förvaltningslagen (1986:223) och enligt 11 § besöksförbudslagen i vissa delar. Förbudsfrågan kan avgöras utan kommunikation, om åtgärderna är uppenbart obehövliga. Så kan vara fallet om parten i annan ordning redan har framfört synpunkter i frågan eller om uppgiften saknar betydelse. Dessutom kan frågan avgöras utan att sådana åtgärder vidtagits, om avgörandet inte kan skjutas upp.

Enligt *andra stycket* bestämmer åklagaren hur underrättelsen enligt första stycket skall ske. Åklagaren skall därvid beakta skyndsamhetskravet i 5 §.

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 6.6.

#### 10 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om hur ett beslut skall utformas när åklagaren avgör ett ärende om tillträdesförbud. Bestämmelserna gäller både beslut om förbud och beslut att förbud inte skall gälla.

Ett beslut skall vara skriftligt. Det skall innehålla uppgifter om sökande och motpart i ärendet, dvs. parterna. Vidare skall, om förbud skall



gälla, förbudets innebörd och omfattning framgå. Det innebär bl.a. att den eller de inhägnade platser där idrott utövas och det eller de idrottsarrangemang som förbudet avser skall anges. Förbudets giltighetstid skall också anges.

Beslutet skall dessutom ange de skäl som har bestämt utgången. Brott som åberopas vid riskbedömningen skall anges liksom tiden och platsen för brottet. Beslutet skall också ange de bestämmelser som åberopas. Av hänvisningen i 11 § till förvaltningslagen (1986:223), som innehåller bestämmelser om att beslutsskäl får utelämnas i vissa fall (20 § första stycket), följer dock att åklagaren kan utelämna skälen bl.a. om ärendet är så brådskande att det inte finns tid att utforma dessa (jfr 9 § första stycket i denna lag). I ett sådant fall bör åklagaren på en parts begäran om möjligt upplysa om skälen i efterhand (20 § andra stycket förvaltningslagen).

Beslutet skall också innehålla en upplysning om att den som bryter mot ett tillträdesförbud riskerar böter eller fängelse i högst sex månader. Det skall vidare upplysas om möjligheten att begära omprövning enligt 12 § och domstolsprövning enligt 13 §.

Av allmänna principer följer att dagen för beslutet och namnet på beslutsfattaren också skall framgå av beslutet.

#### 11 §

I paragrafen anges att vissa bestämmelser i förvaltningslagen (1986:233) tillämpas för förfarandet hos åklagaren i ärenden om tillträdesförbud. Det gäller bl.a. bestämmelserna om tolk, muntlig handläggning och utelämnande av beslutsskäl. Övriga bestämmelser i förvaltningslagen är inte tillämpliga. Förvaltningslagens tillämplighet har diskuterats i avsnitt 6.6.

#### 12 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om hävande eller ändring av tillträdesförbud. Skälen för denna omprövningsmöjlighet har behandlats i avsnitt 6.6.

Enligt *första stycket* får åklagaren häva eller ändra ett förbud, om det på grund av ändrade förhållanden finns skäl till det. Exempelvis kan det finnas anledning att häva ett förbud om den person som förbudet gäller sedermera frikänns från ett brott som legat till grund för riskbedömningen enligt 2 §. Det kan också finnas skäl att häva eller ändra ett förbud därför att personens förhållanden har förändrats. Han eller hon kan t.ex. ha drabbats av en allvarlig sjukdom eller en svår skada som gör att risken för brott har upphört.

Åklagaren kan ta upp en fråga om att häva eller ändra ett förbud på eget initiativ eller efter att en part har begärt att åklagaren fattar ett nytt beslut. När det gäller utvidgning av förbud måste dock en idrottsorganisation som avses i 6 § ha begärt åklagarens omprövning. Åklagaren kan häva eller ändra både egna förbud och förbud som har beslutats av domstol. Vid prövningen tillämpas de handläggningsbestämmelser som annars gäller. Det nya beslutet träder i det tidigare beslutets ställe.

*Andra stycket* innehåller ett undantag från åklagarens omprövningsmöjlighet enligt första stycket. När ett förbud är föremål för domstolsprövning får åklagaren inte ompröva förbudet.

## Domstolsprövning

### 13 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om domstolsprövning av åklagarens beslut i fråga om tillträdesförbud. Frågor om domstolsprövning har behandlats i avsnitt 6.7.

Av paragrafen följer att tingsrätten skall pröva åklagarens beslut på begäran av den part som beslutet gått emot. Den som har fått ett förbud kan begära att tingsrätten häver eller ändrar förbudet i en för honom eller henne förmånlig riktning. När det i stället är den idrottsorganisation som har ansökt om förbud enligt 6 § som begär prövning av ett för organisationen oförmånligt beslut kan den begära att tingsrätten antingen beslutar om ett förbud eller utvidgar ett beslutat förbud.

Enligt paragrafen skall en begäran om prövning göras skriftligen hos åklagaren. Av 20 § följer att lagen (1996:242) om domstolsärenden tillämpas vid domstolens handläggning och att det som sägs i den lagen om ansökan då skall tillämpas i fråga om en begäran om prövning. Det innebär att bl.a. 6 § i lagen om domstolsärenden om vilka uppgifter en ansökan skall innehålla är tillämplig. Enligt den bestämmelsen skall en ansökan innehålla uppgifter om det som yrkas, de omständigheter som åberopas till stöd för yrkandet och de bevis som åberopas samt det som skall styrkas med varje särskilt bevis. Skriftliga bevis skall ges in samtidigt med ansökan. Åklagaren skall sedan överlämna ärendet, dvs. handlingarna i ärendet inklusive begäran om domstolsprövning, till den domstol som är behörig enligt 14 §. Någon tidsgräns för att begära tingsrättens prövning gäller inte. Av skyndsamhetskravet i 5 § följer att åklagaren bör överlämna ärendet till tingsätten skyndsamt.

I 12 § finns en bestämmelse om att åklagaren kan häva eller ändra tillträdesförbud under vissa förutsättningar.

### 14 §

I paragrafen, som handlar om domstols behörighet, anges att prövningen av en åklagares beslut i fråga om tillträdesförbud skall göras av den tingsrätt där åklagaren skall föra talan i brottmål i allmänhet. Med det menas den tingsrätt där åklagaren normalt för talan. Om åklagaren normalt för talan vid flera domstolar, bör han eller hon överlämna ärendet till den tingsrätt som med hänsyn till omständigheterna ligger närmast till hands för att pröva frågan. Vid denna bedömning bör kunna beaktas var ett förbud helt eller huvudsakligen tillämpas eller avses bli tillämpat eller var den som förbudet gäller eller avses gälla har sitt hemvist eller mera varaktigt uppehåller sig (jfr 7 § första stycket).

### 15 §

I paragrafen föreskrivs att domstolen skall begära yttrande av åklagaren, om det inte är obehövligt. I yttrandet kan åklagaren närmare belysa bakgrunden till frågan om förbud, ge sin syn på hur olika rättsliga frågor bör bedömas och redovisa sin uppfattning om risk för framtida brottslighet m.m. Yttrandet kan vara skriftligt eller avges muntligen i samband med förhandling när förbudsfrågan prövas i mål om allmänt åtal, se 21 §.

#### 16 §

Enligt paragrafen får domstolen besluta om inhibition av ett tillträdesförbud, dvs. förordna att förbudet tills vidare inte skall gälla. Domstolen får också besluta om ett tillträdesförbud fram till dess att ärendet avgjorts slutligt, om ett sådant inte har beslutats tidigare. Beslutet kan ha sin grund i att nya omständigheter inträffat sedan ärendet överlämnades till domstolen. Domstolen kan självfallet också göra en annan bedömning än åklagaren.

#### 17 §

Enligt paragrafen har en part rätt att på begäran få till stånd ett sammanträde inför domstolen i ärenden om tillträdesförbud. Om ett sammanträde äger rum, bör domstolen normalt avgöra saken i anslutning till detta. Tingsrätten skall då enligt 18 § bestå av en lagfaren domare och tre nämndemän.

#### 18 §

I paragrafen behandlas tingsrättens sammansättning och omröstning i ärenden om tillträdesförbud.

I *första stycket* föreskrivs i första meningen att tingsrätten består av en lagfaren domare och tre nämndemän när den avgör saken. Eftersom nämndemän skall medverka vid avgörande av sakfrågan, kommer tingsrätten normalt att ha samma sammansättning oavsett om frågan om förbud handläggs i mål om allmänt åtal eller som ett ärende enligt lagen (1996:242) om domstolsärenden. Vid annan handläggning, t.ex. olika förberedande åtgärder, består tingsrätten enligt andra meningen däremot av en lagfaren domare (jfr kommentaren till 17 § om sammanträde). Det samma gäller t.ex. vid avskrivning av ärendet efter återkallelse.

Enligt *andra stycket* tillämpas bestämmelserna om omröstning i brottmål i 29 kap. rättegångsbalken. Vid meningsskiljaktighet leder dessa bestämmelser till ett förmånligare resultat för den mot vilken förbudet avses gälla på samma sätt som för en tilltalad i brottmål.

#### 19 §

I paragrafen regleras frågan om fördelning av rättegångskostnader i ärenden om tillträdesförbud. Som huvudregel gäller att vardera parten skall svara för sin kostnad. Det innebär t.ex. att den som har begärt domstolsprövningen men inte fått framgång med sin talan inte kan förpliktas att betala motpartens kostnad. Genom en hänvisning till 18 kap. 6 § rättegångsbalken gäller dock ett undantag för det fallet att en part genom vårdslöshet eller försummelse vållat en kostnad för den andra parten.

#### 20 §

Utöver de relevanta bestämmelserna i förevarande lag tillämpas enligt denna paragraf lagen (1996:242) om domstolsärenden vid domstolens handläggning av ärenden om tillträdesförbud. Därvid tillämpas i fråga om begäran om prövning enligt 13 § vad som sägs i den lagen om ansökan. Lagen tillämpas dock inte om förbudsfrågan handläggs i mål om allmänt åtal för brott med stöd av bestämmelsen i 21 §. Då skall i stället rättegångsbalkens regler om rättegången i brottmål tillämpas.

Hänvisningen till lagen om domstolsärenden innebär bl.a. att förfarandet i princip är skriftligt (jfr dock 17 § om sammanträde i lagen om tillträdesförbud) och att domstolens avgörande sker genom beslut. Av allmänna processrättsliga principer följer att domstolen kan avskryva ett ärende om tillträdesförbud efter återkallelse (jfr kommentaren till 18 § om domförhet). Tingsrättens beslut kan överklagas till hovrätt. Prövningstillstånd krävs inte. Hovrättens beslut kan överklagas till Högsta domstolen (HD). Vid handläggningen i hovrätt och HD gäller reglerna i lagen om tillträdesförbud och i lagen om domstolsärenden, vilken bl.a. innebär ett krav på prövningstillstånd för prövning i HD.

#### 21 §

Bestämmelsen, som har diskuterats närmare i avsnitt 6.7, innehåller regler om gemensam handläggning, kumulation, av ett ärende om tillträdesförbud och ett mål om allmänt åtal för brott.

Domstolen får pröva ett beslut i fråga om tillträdesförbud i mål om allmänt åtal för brott under förutsättning att den brottsmisstanke som prövas i målet har betydelse för prövningen av frågan om förbud. Detta bör anses vara fallet när åklagarens beslut i förbudsfrågan helt eller huvudsakligen grundat sig på den brottsmisstanke som prövas i brottmålet. Om det kan finnas skäl för gemensam handläggning, bör åklagaren ange det i samband med överlämnandet av förbudsärendet till tingsrätten. Eftersom bestämmelsen är fakultativ behöver kumulation inte ske, om det saknar fördelar för handläggningen.

När förbudsfrågan prövas i ett mål om allmänt åtal tillämpas bestämmelserna om rättegången i brottmål vid handläggningen. Det innebär att särreglerna i lagen om tillträdesförbud om bl.a. tingsrättens sammansättning, sammanträde och rättegångskostnader inte gäller.

### **Straffansvar**

#### 22 §

I denna paragraf straffbeläggs överträdelse av tillträdesförbud. Den som bryter mot ett tillträdesförbud döms till böter eller fängelse i högst sex månader.

Eftersom tillträdesförbud grundas på en bedömning av en framtida brottsrisk som kan avse både tidigare brottslighet och andra omständigheter, behöver skuldfrågan rörande den tidigare brottsligheten inte vara slutligt avgjord för att någon skall kunna dömas för överträdelse av tillträdesförbud. För att ett tillträdesförbud skall få verkan mot den som avses med förbudet krävs dock att han eller hon har delgetts förbudet enligt bestämmelserna i 4 §. Delgivning är alltså en förutsättning för att straffansvar skall kunna utkrävas och också för att ingripanden som sägs nedan skall kunna komma i fråga.

Straffskalan innebär att normalstraffet bör vara böter. Den innebär också att anhållande och häktning i princip inte kan tillgripas. Däremot gäller bestämmelsen i 24 kap. 7 § andra stycket rättegångsbalken om att den som begått brott på vilket fängelse kan följa får gripas av envar om han eller hon påträffas på bar gärning eller flyende fot. Straffbestämmelsen innebär vidare att vanliga regler för ingripanden i samband med brott aktualiseras. Enligt 13 § polislagen (1984:387) får en polisman avvisa

eller avlägsna en person från platsen, om det behövs för att en straffbelagd gärning skall kunna avvärras. Vidare kan personen tillfälligt omhändertas, om ett avvisande eller avlägsnande är otillräckligt för att uppnå avsett resultat. Enligt 29 § polislagen har en ordningsvakt samma befogenheter. Bestämmelsen i 23 kap. 8 § rättegångsbalken om medföljande eller medtagande till förhör blir också tillämplig.

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

### 3 §

Genom ett tillägg i *femte punkten* föreskrivs att belastningsregistret skall innehålla uppgifter om den som har meddelats tillträdesförbud enligt lagen om tillträdesförbud. Bestämmelserna i lagen om belastningsregister om t.ex. rätt för enskilda och myndigheter att få ut uppgifter från registret kommer därmed att bli tillämpliga. Frågan om registrering av tillträdesförbud har behandlats i avsnitt 6.9.

### 16 §

Ändringen i *sjätte punkten* innebär att en uppgift i registret skall gallras om tillträdesförbud har upphävts.

### 17 §

Denna paragraf innehåller bestämmelser om gallring av uppgifter utöver vad som följer av 16 §. Av den nya *tolfte punkten* följer att uppgift om beslut om tillträdesförbud skall gallras fem år efter beslutet. I 18 § finns bestämmelser om det fallet att det före utgången av den tid som anges i 17 § har gjorts en ny anteckning enligt bl.a. 3 § beträffande samma person.

## Sammanfattning av departementspromemorian Lag om tillträdesförbud (Ds 2004:40)

I promemorian föreslås att skyddet mot brottslighet under idrottsarrangemang förstärks. Det föreslås ske genom att det införs en lag om tillträdesförbud, som innebär i huvudsak följande.

En person får meddelas förbud att tillträda och vistas på en inhägnad plats, som huvudsakligen utgör en idrottsanläggning, när idrottsarrangemang anordnas på platsen av en idrottsorganisation (tillträdesförbud). Den som bryter mot ett tillträdesförbud döms till böter eller fängelse i högst sex månader.

Tillträdesförbud får meddelas, om det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att personen kommer att begå brott under kommande idrottsarrangemang. Brottet skall till sin typ vara sådant att det kan anses vara ägnat att störa ordningen eller säkerheten under arrangementet. Sådana brott kan t.ex. vara misshandel och skadegörelse. Vid riskbedömningen skall särskilt beaktas om personen tidigare har begått ett sådant brott under eller annars i samband med idrottsarrangemang.

Tillträdesförbud meddelas för högst ett år men kan förlängas med som mest ett år i taget.

Förbuden meddelas av allmän åklagare. Tillträdesförbud får meddelas på ansökan av den idrottsorganisation som anordnar det eller de arrangemang som förbudet avses skydda. Också specialidrottsförbundet inom Sveriges Riksidrottsförbund för den aktuella idrottsverksamheten får ansöka om förbud. Åklagarens beslut kan prövas av allmän domstol. Åklagaren får häva eller ändra ett förbud, om det på grund av ändrade förhållanden finns skäl till det.

För förfarandet hos åklagaren gäller vissa särskilda regler i den föreslagna lagen och därutöver vissa bestämmelser i förvaltningslagen (1986:223). Domstolens handläggning regleras enligt särskilda bestämmelser i den nya lagen och i övrigt enligt lagen (1996:242) om domstolsärenden. I vissa fall kan frågan om förbud prövas i mål om allmänt åtal för brott.

I promemorian föreslås vidare att lagen (1998:620) om belastningsregister skall gälla även uppgifter om tillträdesförbud.

I promemorian berörs också frågan om det bör införas en möjlighet att vid straffansvar utestänga personer från affärslokaler. Det anses dock att frågan om ett förstärkt skydd för affärslokaler får övervägas i ett annat sammanhang.

Den nya lagen och ändringarna i lagen om belastningsregister föreslås träda i kraft den 1 juli 2005.

## 1 Förslag till lag om tillträdesförbud

Härigenom föreskrivs följande.

### **Förutsättningar för tillträdesförbud, m.m.**

1 § Enligt denna lag får en person meddelas förbud att tillträda och vistas på en inhägnad plats, som huvudsakligen utgör en idrottsanläggning, när idrottsarrangemang anordnas på platsen av en idrottsorganisation (tillträdesförbud). Det gäller även om allmänheten har tillträde till platsen.

Lagen påverkar inte den rätt som tillkommer den som förfogar över platsen att besluta om tillträde till denna.

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

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

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

3 § Tillträdesförbud skall meddelas för viss tid, högst ett år.

Tillträdesförbudet gäller omedelbart, om inte annat bestäms.

Ett tillträdesförbud får förlängas med högst ett år i taget.

4 § Ett tillträdesförbud skall delges den förbudet avser. Bestämmelserna i 12 och 15 §§ delgivningslagen (1970:428) gäller inte delgivning av tillträdesförbud.

5 § Frågor om tillträdesförbud skall handläggas skyndsamt.

### **Förfarandet hos åklagaren**

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 specialidrottsförbundet inom Sveriges Riksidrottsförbund för den aktuella idrottsverksamheten.

7 § Frågor om tillträdesförbud prövas av åklagaren i den ort där förbudet helt eller huvudsakligen avses bli tillämpat eller där den mot vilken förbudet avses gälla har sitt hemvist eller mera varaktigt uppehåller sig. Om den sistnämnde är misstänkt för brott som har betydelse för frågan om

tillträdesförbud, får frågan prövas även av åklagare som är behörig att väcka åtal för brottet.

I fråga om åklagare tillämpas 7 kap. rättegångsbalken.

8 § Åklagaren får anlita biträde av polismyndighet för utredning av frågor om tillträdesförbud.

I fråga om utredningen gäller i tillämpliga delar 23 kap. 4, 6, 7 och 9–12 §§ rättegångsbalken. Vid tillämpningen av 4 och 11 §§ skall bestämmelserna om den som är misstänkt i stället avse den mot vilken förbudet avses gälla.

9 § Innan frågan om tillträdesförbud avgörs, skall den som är part under rättas 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, om det kan befaras att det annars skulle bli avsevärt svårare att genomföra beslutet i ärendet eller om avgörandet inte kan uppskjutas.

Åklagaren bestämmer hur underrättelsen skall ske.

10 § Ett beslut genom vilket åklagaren avgör ett ärende om tillträdesförbud skall vara skriftligt och ange

1. sökande och motpart,
2. meddelat förbuds innebörd och omfattning,
3. de skäl som har bestämt utgången, däribland brott som åberopas vid riskbedömningen samt tiden och platsen för brottet,
4. åberopade lagrum,
5. påföljden vid överträdelse av meddelat förbud samt
6. möjligheten att begära omprövning enligt 12 § och domstolens prövning enligt 13 §.

11 § Vid åklagarens handläggning av ärenden om tillträdesförbud gäller i övrigt endast 4–9 §§, 14–15 §§, 20 § första stycket andra meningen 1 och 4 och andra stycket samt 26 § förvaltningslagen (1986:223).

12 § Om det på grund av ändrade förhållanden finns skäl till det, får åklagaren häva eller ändra ett tillträdesförbud som har meddelats av åklagaren eller domstolen. Åklagaren får dock utvidga ett förbud endast om det begärs av en sökande som avses i 6 §.

Första stycket gäller inte, om förbudet är föremål för domstolens prövning.

### **Domstolens prövning**

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.

14 § Behörig domstol är den tingsrätt där den åklagare som har prövat frågan om tillträdesförbud skall föra talan i brottmål i allmänhet.



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

16 § Domstolen får förordna att ett tillträdesförbud tills vidare inte skall gälla. Om ett tillträdesförbud inte har meddelats tidigare, får domstolen meddela ett sådant förbud fram till dess att ärendet avgjorts slutligt.

17 § Sammanträde inför domstolen skall hållas, om en part begär det.

18 § Vid avgörande av saken består tingsrätten av en lagfaren domare och tre nämndemän. Vid annan handläggning består tingsrätten av en lagfaren domare.

Vid omröstning gäller bestämmelserna i 29 kap. rättegångsbalken i tillämpliga delar.

19 § Vardera parten skall svara för sin kostnad, om det inte föreligger sådant förhållande som avses i 18 kap. 6 § rättegångsbalken.

20 § Vid domstolens handläggning av ärenden om tillträdesförbud gäller i övrigt lagen (1996:242) om domstolsärenden i tillämpliga delar. Därvid gäller i fråga om begäran om prövning enligt 13 § vad som sägs i den lagen om ansökan.

21 § När domstolen skall pröva ett beslut i fråga om tillträdesförbud och den mot vilken förbudet avses gälla är misstänkt för brott som har betydelse för prövning av frågan om förbudet får beslutet prövas i mål om allmänt åtal rörande brottet. Därvid tillämpas bestämmelserna om rättegången i brottmål.

### **Straffansvar**

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

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2005.

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

Härigenom föreskrivs att 3, 16 och 17 §§ lagen (1998:620) om belastningsregister skall ha följande lydelse.

### *Nuvarande lydelse*

### *Föreslagen lydelse*

#### 3 §<sup>3</sup>

Registret skall innehålla uppgifter om den som

- |   |  |
|---|--|
| <ol style="list-style-type: none"> <li>1. genom dom, beslut, strafföreläggande eller föreläggande av ordningsbot har ålagts påföljd för brott,</li> <li>2. har ålagts förvandlingsstraff för böter,</li> <li>3. med tillämpning av 30 kap. 6 § brottsbalken har förklarats fri från påföljd,</li> <li>4. på grund av åklagares beslut enligt 20 kap. 7 § rättegångsbalken, 9 eller 17 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare eller 46 § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall inte har åtalats för brott, eller</li> <li>5. har meddelats besöksförbud enligt lagen (1988:688) om besöksförbud.</li> </ol> | <ol style="list-style-type: none"> <li>5. har meddelats besöksförbud enligt lagen (1988:688) om besöksförbud <i>eller tillträdesförbud enligt lagen (2005:xxx) om tillträdesförbud.</i></li> </ol> |
|---|--|

#### 16 §

En uppgift i registret skall gallras

1. om en överrätt genom dom eller beslut frikänt den registrerade för den åtalade gärningen,
2. om en domstol efter resning har meddelat dom eller beslut som avses i 1,
3. om dom, beslut, strafföreläggande eller föreläggande av ordningsbot har undanröjts,
4. om överrätt har upphävt ett beslut om förvandlingsstraff för böter,
5. om åklagares beslut att meddela åtalsunderlåtelse har återkallats,
6. om besöksförbud har upphävts *6. om besöksförbud eller tillträdesförbud har upphävts eller*
7. när den registrerade har avlidit.

#### 17 §<sup>4</sup>

Utöver vad som följer av 16 § skall uppgifter om

1. fängelse- eller förvandlingsstraff för böter gallras tio år efter frigivningen,
2. fängelsestraff som skall anses helt verkställt genom tidigare frihetsberövande eller från vilket någon genom beslut om nåd helt har befriats gallras tio år efter domen eller beslutet,
3. fängelsestraff som har fallit bort enligt 35 kap. 8 eller 9 § brottsbalken eller förvandlingsstraff för böter som har fallit bort enligt 18 eller

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2003:1166.

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2003:1166.

21 § bötesverkställighetslagen (1979:189) gallras fem år efter det att straffet föll bort,

4. skyddstillsyn eller villkorlig dom gallras tio år efter domen eller beslutet,

5. slutna ungdomsvård gallras tio år efter det att påföljden helt verkstälts,

6. överlämnande till vård inom socialtjänsten eller vård enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall gallras tio år efter domen eller beslutet,

7. överlämnande till rättspsykiatrisk vård gallras tio år efter utskrivningen,

8. böter gallras fem år efter domen, beslutet eller godkännandet av strafföreläggandet eller föreläggandet av ordningsbot,

9. att någon enligt 30 kap. 6 § brottsbalken har förklarats fri från påföljd gallras tio år efter domen eller beslutet,

10. åklagares beslut att inte åtala för brott gallras tio år efter beslutet, och

11. beslut om besöksförbud gallras tio år efter beslutet.

11. beslut om besöksförbud *eller om tillträdesförbud* gallras tio år efter beslutet.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2005.

## Förteckning över remissinstanser

Remissyttranden har avgetts av följande instanser. Riksdagens ombudsmän, Göta hovrätt, Stockholms tingsrätt, Karlskoga tingsrätt, Justitiekanslern, Domstolsverket, Riksåklagaren, Rikspolisstyrelsen, Brottsförebyggande rådet, Brottsoffermyndigheten, Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning, Ombudsmannen mot etnisk diskriminering, Nämnden mot diskriminering, Handikappombudsmannen, Kriminologiska institutionen vid Stockholms universitet, Juridiska fakulteten vid Lunds universitet, Konkurrensverket, Svenska kommunförbundet, Sveriges advokatsamfund, Svensk Handel, Svenskt Näringsliv, Kooperativa förbundet, Sveriges Riksidrottsförbund, Sveriges domareförbund och Svenska Fotbollförbundet.

Riksåklagaren har överlämnat yttranden från Åklagarmyndigheterna i Malmö, Göteborg, Linköping, Västerås och Umeå. Åklagarmyndigheten i Linköping har till sitt yttrande fogat yttrande från Åklagarkammaren i Jönköping.

Sveriges Riksidrottsförbunds yttrande skall ses som gemensamt för förbundet, Svenska Fotbollförbundet och Svenska Ishockeyförbundet.

Företagarna och Landsorganisationen i Sverige har inbjudits att yttra sig men avstått.