
Remissvar SOU 2025:46 *Tryggare idrottsarrangemang*

Forskning och erfarenhet är tydliga. Principiellt vet vi vad som krävs för en långsiktigt positiv ordningsutveckling runt fotbollen. Betänkandet SOU 2025:46 följer inte de principerna.

De frågor som våra lagstiftare står inför i och med betänkandet, handlar därför inte om ökad säkerhet och trygghet runt svensk idrott. Underlaget talar inte för sådana effekter.

Frågorna handlar istället om hur samhället ska möta en av landets största ungdomskulturer. De handlar om på hur svaga grunder det är rimligt att stifta lagar, som potentiellt innebär att vi sätter unga människor utan tidigare kriminell identitet eller livsstil i fängelse.

Vi ber alla inblandade att utmana sina egna känslor och ställa konkreta frågor till underlaget. Behövs de här åtgärderna? Är de rimliga?

1. SAMMANFATTNING

Decenniers forskning och erfarenhet av arbete med fotbollssäkerhet är tydligt. En långsiktigt positiv ordningstrend, förutsätter att man värnar ordningsarbetets *legitimitet*. Att lagar, arbetsmetoder och ordningsaktörer uppfattas som rimliga, rättvisa, rättssäkra och professionella. Detta görs genom att balansera repressiva principer och metoder, med normativa. De förra syftar till att kontrollera eller avskräcka från destruktiva beteenden, de senare till att uppmuntra ansvarstagande och motverka acceptans för regelöverträdelser.

Det svenska arbetet har, jämfört med på många håll i Europa, varit ett hyllat och lyckat exempel på det här. Vi har haft en jämförelsevis god balans i arbetet – och har belönats med en jämförelsevis god ordningssituation. Detta gäller sannolikt även åren efter pandemin.

Men trots att de beskrivna principerna återges i SOU 2025:46, tillämpas de inte. Tvärt om är betänkandets resonemang nära nog ensidigt repressivt. Dess förslag är mycket långt dragna, med ökad sannolikhet för fängelsestraff för vad som idag – på goda grunder, givet underlaget – betraktas som ringa brott. Som så ofta ligger fokus på illegal pyroteknik, utan att man riktigt lyckas motivera varför.

Problemet med betänkandets resonemang och förslag är att dess koppling till ett rimligt kunskapsunderlag är svagt. Betänkandet lyckas inte motivera varför förslagen vare sig behövs eller kan ses som proportionella; i båda fall grundläggande principer för såväl lagstiftning i rättsstater som för att man ska kunna hoppas på önskad operativ effekt.

Om de genomförs, kommer förslagen förändra det svenska arbetet i grunden; det är rimligt att tala om ett paradigmskifte för svenskt arbete med fotbollssäkerhet. Vi lämnar en traditionellt relativt balanserad svensk arbetsmetodik, till förmån för en mera repressiv inriktning av ett slag som är vanligare nere på kontinenten. Vi får därmed vänta oss resultat som liknar kontinentens. Det kommer sannolikt inte gynna ordningen runt svensk idrott.

ENABLE Sverige kan inte se det här som resultatet av en kunskapsbaserad analys. Tvärt om tycks underlaget i hög grad vara präglad av de heta känslor som alltid kännetecknar debatten om ordningen runt särskilt fotbollen.

Tyvärr ligger detta i linje med ett återkommande mönster av känslostyrda processer och åtgärdsförslag, som dokumenterats både i Sverige och exempelvis Storbritannien. Vi diskuterar och agerar på vad vi ser och retar oss på, snarare än utifrån breda, kunskapsbaserade analyser. Forskning och erfarenhet visar oss vad vi behöver göra, men vi agerar på magkänsla istället – hela vägen in i lagstiftningsprocesser. Inom akademien studeras detta under begrepp som *'moral panics'* och *'panic laws'*.

Det här måste få ett slut, om vi inte ska riva ned fungerande strukturer i det svenska arbetet och åstadkomma ett försämrat läge både för idrottens säkerhetsarbete, de individer som berörs och för samhället i stort.

Att pausa processen och komplettera analysen bakom lagförslagen i betänkandet SOU 2025:46 är en rimlig början.

Vår argumentation

Nedan kommer vi utveckla ovanstående, företrädesvis i PM-form med hänvisningar till fördjupat läsande. Vi argumenterar främst på en principiell nivå, snarare än på en specifik och detaljerad. Detta då vi anser att resonemangen i SOU 2025:46 rimligen måste kompletteras innan förslagen kan förverkligas.

ENABLE Sveriges rekommendationer, sammanfattning

1. Pausa processen kring de förslag i SOU 2025:46 som berör ordningslagen och tillträdesförbudslagen. Komplettera underlaget innan beslut.
2. Lyft ut och realisera förslagen om möjlighet att dela kameraövervakningsmaterial, med nödvändiga kompletteringar från centrala remissinstanser.
3. ENABLE Sverige är positiva till betänkandets resonemang om ökat skydd för funktionärer och anställda i händelse av trakasserier, hot och våld. Om centrala remissinstanser är överens om formerna, så stödjer vi eventuella lagändringar.
4. Utred former för ett kunskapsbaserat och systematiskt samverkansarbete runt idrotten; förslag har framförts i rapporten *"En svensk modell?"*.

2. OM DETTA REMISSVAR

ENABLE Sverige

ENABLE Sverige arbetar sedan snart tio år nära fotbollen, polisen och supportermiljön, bland annat med målet att bidra till välkomnande, säkra, trygga och stämningsfulla idrottsevenemang och en positiv supporterkultur.

Vi arbetar kunskapsbaserat, med utgångspunkt från aktuell forskning – exempelvis om hur folksamlingar och subkulturer fungerar – och etablerad bransch erfarenhet. I vår arbetsgrupp samlar vi årtionden av erfarenhet från arbete inom universitets-, fotbolls- och supportermiljön, samt inom polisen på nationell chefsnivå.

Vi används regelbundet som gästföreläsare inom såväl fotbollens som polisens utbildningsverksamhet (tex polisens SPT-utbildningar – utbildning av personal som ska arbeta med folksamlingar). Vi var en av aktörerna i den referensgrupp som fanns som resurs för utredarna Anders Hübnette och Anders P Lundmark vid framtagandet av SOU 2025:46.

Om resonemang och hänvisningar

Det finns två centrala kunskapsunderlag inför de beslut om framtiden för svensk fotbollssäkerhet, som våra lagstiftare står inför i och med betänkandet SOU 2025:46. Båda bör ses som måsteläsning för alla i beslutsposition i den här frågan.

Det ena är förstås nämnda betänkande. Det andra är ENABLE Sveriges rapport *”En svensk modell? En väg framåt för arbetet med fotbollssäkerhet”* (bifogas som bilaga).

”En svensk modell?” togs fram efter att vi sett det regeringsdirektiv som låg till grund för SOU 2025:46. Rapporten publicerades i april 2025, före betänkandet. Den är ett försök att beskriva hur ett långsiktigt effektivt säkerhets- och trygghetsarbete runt fotbollen bör bedrivas, utifrån vad vi vet från forskning och erfarenhet. I rapporten sammanfattas centrala erfarenheter och kunskapsområden, med hänvisningar till akademiska och andra källor. Den är skriven för att vara lättillgänglig även för personer utan fackkunskap.

Detta remissvar kommer främst skrivas i PM-form. Vi kommer i gengäld hänvisa till *”En svensk modell?”*, för den som vill få utförligare resonemang. Vill man söka fördjupad kunskap hänvisar vi till rapportens referenslista.

Huvudförfattare: Anders Almgren, verksamhetsansvarig i ENABLE Sverige

Bilaga: *”En svensk modell? En väg framåt för arbetet med fotbollssäkerhet”* (2025).

3. ENABLE SVERIGES RESONEMANG

Debatten om fotbollssäkerhet har i decennier präglats av heta emotioner. Begrepp som ”pyroteknik”, ”läktarvåld” och ”huliganer” har fått en symbolisk betydelse och laddats med värden som går bortom kunskapsunderlag. Det påverkar hela samtalsklimatet. Nyanser, problematisering och underlag får ofta stå tillbaka för indignerad rapportering och moraliserande tonlägen.

Vi *känner* ju vad som är rätt.

Den här typen av fenomen är inte isolerade till idrotten; de finns på flera håll. Det är väl studerat inom akademien och beskrivs av forskningen bland annat under termen *moral panics*. Diskursen letar sig in i offentliga rapporter och hela vägen in i lagstiftningsprocesser. Resultatet i form av brittisk lagstiftning har av akademiker benämnts som *panic laws*.ⁱ

Tyvärr tycks mönstret upprepa sig nu. Även om det finns starka delar i SOU 2025:46, lyckas betänkandet inte övertyga om att de ingripande förslagen vare sig behövs eller kan ses som proportionerliga. Kopplingen till aktuell lägesbild och kunskap är otydlig. Att ett införande är rimligt och att resultatet skulle bli förbättrad ordning, måste därmed ifrågasättas.

Att arbetet kring idrottssäkerheten har svag koppling till gediget kunskapsunderlag, men är desto mer präglad av känslor, händer gång på gång. Det måste få ett slut, om vi vill värna en positiv ordningstrend och samtidigt skydda både det kompetenta arbete som finns inom fotbollen och polisen och de samhällsvärden som dagens unga supporterkultur tillför.

Vi bör därtill begära en fast förankring i kunskapsunderlag och teori, när vi diskuterar lagar som kommer leda till att vi sätter unga människor, utan tidigare kriminell livsstil eller identitet, i fängelse. I det avseendet kommer SOU 2025:46 till korta.

För att detta ska finnas tydligt dokumenterat i processen innan beslut om lagstiftning tas, tar vi oss friheten att resonera brett i vårt remissvar.

Inledning: om förslagen i SOU 2025:46 och arbete med idrottssäkerhet

- Förslagen i betänkandet SOU 2025:46 representerar, om de genomförs, den mest ingripande skärpningen av lagarna runt svenskt idrottssäkerhet någonsin. Resonemangen kring förslagen är närmast ensidigt repressiva. Utvecklade diskussioner om normativa effekter, som hur de skulle påverka den upplevda legitimiteten i systemet, saknas.
 - Begreppet *legitimitet* – att regelverk, arbetsmetoder och ordningsaktörer betraktas som rimliga och rättvisa av de flesta av dem som berörs – är centralt i den forskning som brukar användas på arbetsområdet.ⁱⁱ Legitimiteten uppnås genom en balans mellan repressivt och normativt arbete; kontrollerande och lagförande metoder ska utformas så att de uppfattas som rimliga och rättvisa av

de flesta som berörs. Det leder till ökat ansvarstagande och minskad acceptans för störningar.

- I betänkandet återges dessa grunder som principiella utgångspunkterⁱⁱⁱ, men tillämpningen är svag i argumentationen.
- Mest prioriterad i betänkandet är pyroteknikfrågan. Detta illustreras av mycket ingripande förslag om att en särskild straffskala ska införas för grovt pyroteknikbrott, att brott av normalgraden mot pyroteknikförbudet skärps samt att brottskategorin föreslås bli ett artbrott, som gör fängelsepåföljd vanligare.^{iv}
 - Pyroteknikfrågan har haft en särställning i arbetet runt framför allt fotbollen i decennier. Det är den vanligaste brottsformen, men samtidigt finns få dokumenterade fall av allvarliga skador. Frågan har blivit en symbolfråga för konflikten mellan etablissemang och läktare och driver därigenom polarisering.^v
 - Dess symbolvärde innebär att pyroteknikdelen av betänkandet sannolikt blir formativt för vilken legitimitet föreslagna åtgärder får inom supporterkulturen.
- Enligt vår bedömning förändrar förslagen, om de genomförs, svenskt arbete med fotbollssäkerhet i grunden. Man kan tala om ett paradigmskifte, där vi går från en jämförelsevis balanserad arbetsmetodik mot en mera ensidigt repressivt inriktad.
 - Under lång tid har det svenska arbetet, relativt flera jämförbara ligor i Europa, präglats av en balans mellan repressiva (kontrollerande, lagförande) och normativa (dialogbaserade, förebyggande) arbetsmetoder. Detta har bidragit till att svensk fotboll, åter relativt ligor i Europa, tycks ha haft ett gott ordningsläge.^{vi}
 - Om betänkandets förslag genomförs river de upp denna balans och tar det svenska arbetet mot en mera repressivt inriktad arbetsmodell. Att döma av resultaten i Europa, talar det *mot* ett förbättrat ordningsläge.
- Att hävda att betänkandet enbart är en del av ett helhetsarbete och att normativa insatser kan genomföras i andra sammanhang och av andra aktörer, räcker inte för att försvara legitimiteten i systemet.
 - För det första därför att det inte är trovärdigt. Den långsiktiga trenden är tydligt repressiv; andra typer av metoder har lägre prioritet. Trenden syns i både Storbritannien och Sverige.^{vii}
 - För det andra därför att utredningen och betänkandet har fått enorm uppmärksamhet som "lösningen på ordningsproblemen". Ingen annan åtgärd kommer ha samma påverkan på attityder och uppfattningar bland landets supportrar.
- Effekten av ett genomförande kan antas bli att supportermiljön alieneras, vilket rimligen kommer slå hårt mot systemets legitimitet. Vi såg samma sak i konflikten om polisens villkorsstrategi 2019-2021.
 - Resultatet kan antas bli att acceptansen för gränsöverskridande beteenden sprids, att de mera radikala grupperna radikaliseras ytterligare och uttrycken för den mest destruktiva supportermiljön blir grövre.

Vad är det som saknas i förslagen?

Problemet med betänkandets förslag, är att de är så ingripande att det är närmast otänkbart att en majoritet av svenska supportrar kommer att se dem som rimliga. Det är som en följd mycket tveksamt att de kommer ha en positiv inverkan på ordningsläget; givet underlag och forskning på arbete med folksamlingar är det mera sannolikt att effekten över tid blir negativ.

Vi illustrerar detta genom att resonera om hur förslagen svarar mot behovs- och proportionalitetskriterierna.

- **Behov och proportionalitet** är grundläggande principer både för lagstiftning i rättsstater och för hur man utformar arbetsmetoder som ska kunna uppfattas som legitima. Att detta är centralt noteras även i SOU 2025:46^{viii}.
- **Behov** handlar dels om att en ingripande åtgärd – exempelvis en lag – ska vara rimlig utifrån aktuell lägesbild. Det kan handla om att en negativ **ordningstrend** måste brytas. Åtgärden ska även på goda grunder kunna antas vara **verkningsfull**; i annat fall behövs den inte.^{ix}
 - **Ordningstrenden:** Betänkandets genomgång av ordningstrenden fokuserar främst på perioden efter pandemin, åren 2022-2023, med nedslag i 2024. Generellt konstateras att vissa typer av störningar ökade markant under 2022-2023, men att förekomsten av pyroteknik låg på en hög och jämn nivå. Det nämns även en tillbakagång av störningarna under 2024.^x
 - Genomgången fokuserar på ordningssituationen under en relativt kort periods utveckling i Sverige. Ett bredare grepp hade sannolikt stärkt analysen.
 - ENABLE Sverige tar detta bredare grepp i *”En svensk modell?”*^{xi} För det första konstaterar vi att försämringen 2022-2023 var en del av europeisk trend, som tycks ha utlösts av de restriktioner som Covidpandemin innebar. Mönstret syntes i många ligor efter att läktarna öppnades igen.
 - För det andra noterar vi att det var vissa typer av störningar som ökade, vilket har betydelse då olika störningar har olika orsaker och verksamma motåtgärder. Exempel på störningar som ökade 2022-2023 var fler (men fortfarande relativt få) fall av våld, fler fall av kastade bengaler mellan supportrar, fler knallskott och fler fall av utskjuten pyroteknik. ”Vanligare” pyroteknik – bengaler eller rökutvecklare – ökade möjligen, men mera marginellt.
 - För det tredje belyser vi en längre trend. Vi refererar till det relativt goda ordningsläget före pandemin, 2018-2019, samt betonar det faktum att 2024-2025 inneburit en tydlig tillbakagång av de typer av incidenter som ökade 2022-2023.
 - Detta tyder på att *trenden 2022-2023 var en anomali utlöst av särskilda omständigheter (pandemirestriktionerna), men att vi nu är på väg mot en*

normalisering. Sett till ordningstrenden tycks alltså inte kraftigt ingripande lagskärpningar behövas.

- **Förslagens effekter:** Behovet av lagförslagen ska även bedömas utifrån förväntade effekter. Finns det skäl att tro att de föreslagna lagskärpningarna kommer att leda till ett förbättrat ordningsläge? Vi hävdar att betänkandet inte övertygar i det avseendet.
 - Arbetsområdet handlar om hur ordning, säkerhet och trygghet skapas i komplexa sociala miljöer: subkulturella folksamlingar med en stark gemensam identitet och hög intern solidaritet.
 - Forskningens rekommendationer^{xii} om vikten av balans mellan repression och normativa insatser, samt målvärdet legitimitet, har återgivits ovan.
 - Utmaningen är att hitta repressiva metoder som är effektiva, men samtidigt så brett accepterade att de även möjliggör ett effektivt arbete med normer och attityder. Om acceptans för störningar eller misstro mot ordningsmakten sprids, så är det svårt att kontra det med repression^{xiii}. Utvecklade resonemang om detta saknas i SOU 2025:46.
 - Istället återkommer man till att de skärpta lagarna kan antas ha en avskräckande eller brottsavhållande effekt^{xiv}. Hur stor en sådan effekt kan vara måste emellertid ifrågasättas.
 - Den avskräckande effekten av skärpt lagstiftning anses oftast vara låg. I *”En svensk modell?”* berörde vi ämnet med en hänvisning till en rapport från Kriminalvården, som i sin tur refererade till amerikansk forskning.^{xv}
- Vår bedömning är att förslagen, om de genomförs, kraftigt kommer att alienera stora delar av den svenska supporterrörelsen. Vi tror att fler kommer att lockas till grupperingar där acceptansen för ordningsstörande beteende och ifrågasättande av myndigheter är utbredda. Över tid kan acceptansen för än grövre störande uttryck antas öka.
 - Resultatet riskerar att bli en försämrad ordningssituation och fördyrade ordningsinsatser. Och detta är bara effekterna runt fotbollen; notera även att unga som genom fotbollen får sin första insikt om eller kontakt med rättsväsendet, tar med sig erfarenheten ut i övriga livet och samhället.
- Då argumentationen om förslagens effekter inte övertygar, kan vi inte heller i detta avseende anse att förslagen uppfyller behovskriteriet.
- **Proportionalitet:** Proportionaliteten i förslagen ska här diskuteras utifrån två perspektiv. Dels utifrån huruvida de föreslagna påföljderna är **rimliga i förhållande till riskerna med aktuella brott**. Dels utifrån om förslagen är **rimliga i förhållande till hur samhället hanterar jämförbar brottslighet**. Resonemanget fokuserar på pyrotekniken eftersom denna är så hårt prioriterad i betänkandet; exemplet belyser analysen i allmänhet.
 - **Riskerna med pyroteknik:** Som betänkandet påpekar är förekomsten av illegal pyroteknik omfattande, särskilt runt fotbollen. Att så varit fallet länge är

odiskutabelt. Betänkandet återkommer vid upprepade tillfällen till att bland annat den här typen av företeelser "inte kan accepteras" vid idrottsarrangemang^{xvi}.

- Pyrotekniken är förknippad med risker. I synnerhet gäller det vissa pjästyper, exempelvis knallskott, kring vilka allvarliga skador förekommit.^{xvii}
- Pyrotekniken är dock förbjuden, med ett påföljdstak om sex månaders fängelse. Individer lagförs kontinuerligt. Beteendet "accepteras" inte.
- Om förslag ska framföras om att illegal pyroteknik ska betraktas som artbrott med ett års fängelse som tak i normalgraden och att grovt pyroteknikbrott ska rendera sex månader till två års fängelse, så bör man däremot även kunna styrka att agerandet innebär en påtaglig fara.
- Frågan om pyroteknikens potentiella konsekvenser hanteras i betänkandet under rubriken "*Risker med pyroteknik*"^{xviii}. Här skulle man kunna vänta sig exempelvis statistik över pyroteknikrelaterade skador runt idrotten.
 - Någon sådan statistik presenteras dock inte; det finns ingen. Detta trots att det bokstavligt talat brinner tusentals pjäser runt svensk fotboll varje år. Men stora tillbud med dokumenterade, allvarliga skador har i över två decennier varit så få att vi inte för statistik över dem.
 - Även den europeiska fotbollsscenen kan noteras här. I europeisk fotboll sker sannolikt hundratals större pyroteknikarrangemang *i veckan*. Ändå är nyheterna om allvarliga skador få.
 - Både svensk och europeisk fotboll har alltså en omfattande erfarenhet av illegal pyrotekniks konsekvenser. Ingenting tyder på en betydande skadehistorik.
- Ett annat sätt att påvisa riskerna, är genom hänvisningar till utlåtanden från fackexperter. Ett försök till detta görs i samma kapitel. Den källa man valt som huvudsaklig referens är en rapport från 2016, skriven av en Tom Smith på uppdrag av UEFA.^{xix} Utifrån detta förs resonemang om farorna exempelvis med pyroteknikens värme, brandfara, knallar, explosiva effekter, rökutveckling och risken för panik.
 - Valet av källa är dock olyckligt. Smith har ertappats med att förvanska underlaget både i sin rapport och i föredragningar om riskerna med pyroteknik^{xx}. Det är inte ett agerande från en trovärdig kunskapsauktoritet. Smiths trovärdighet är så ifrågasatt att han bör ses som en orimlig huvudkälla för riskbedömning i en SOU.
 - Bristerna i den här delen av betänkandet förstärks av att inget kompletterande underlag presenteras. Detta trots att svenska undersökningar genomförts av riskerna med pyroteknik. Bland dessa är emellertid resultaten motsägelsefulla. Den största – genomförd på Friends 2013 – beskrev riskerna med pyroteknik som låga.^{xxi}
 - Oavsett riskresonemangen och Smiths rimligen bristande trovärdighet, kvarstår hur som helst det faktum att vi har minst 25 års erfarenhet av att

pyroteknikscenen är förknippad med få allvarliga skador. Betänkandet avfärdar i någon mening detta med ett resonemang om att: *”Det förhållandet att det (...) hittills inte har skett olyckor med mycket allvarliga personskador, eller med dödlig utgång, ska inte tas till intäkt för att användningen inte är förenad med sådana risker.”*^{xxii}

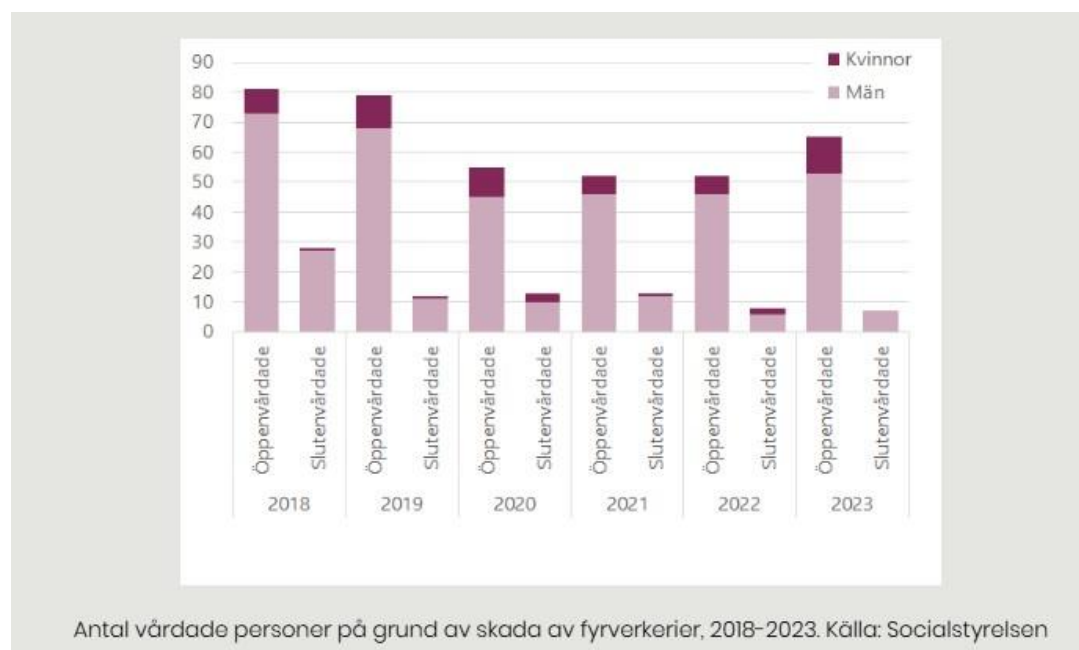
- Det är dock rimligare att vända på det. Det är mycket ingripande lagförslag som framförs. Ska sådana läggas fram, bör man kunna påvisa att konsekvenserna av det fenomen man vill bekämpa, är så stora att förslagen kan anses proportionerliga. Betänkandets argumentation motsvarar inte det kravet.
- **Jämförbar brottslighet:** En annan del av proportionalitetskriteriet, är att det aktuella området ska behandlas på ett sätt som motsvarar jämförbara fenomen i andra delar av samhället. Även här är pyroteknikfrågan särskilt intressant.
 - Pyroteknikfrågan har i decennier haft en symbolisk funktion i offentlig debatt om läktarstörningar. Ingen fråga väcker så mycket känslor på båda sidor. Men motiveras känslorna verkligen av själva sakfrågan – eller har det mer att göra med vilka som använder den? En jämförelse med liknande företeelser illustrerar det hela:
 - Omfattande och ofta otillåten pyroteknikanvändning förekommer inte bara runt idrotten. Det enskilt mest pyroteknikintensiva tillfället i kalendern är rimligen nyårsaftonsnatten. Kring tolvslaget går svensk medelklass man ur huse, inte sällan i berusat tillstånd, och bränner av pyroteknik i tätbefolkade områden.
 - Vad som borde motivera en infekterad debatt om pyroteknik – och framför allt skarpa lagförslag – är rimligen riskerna med användningen. Som framgått finns emellertid inget underlag som specifikt redovisar pyroteknikskador runt fotbollen.
 - Vad som däremot finns, är statistik över pyroteknikrelaterade skador i allmänhet. Enligt Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) omkom fem personer i pyroteknikrelaterade olyckor från millennieskiftet fram till och med 2023. Så sent som i januari i år ökade antalet till sex^{xxiii}. De årliga pyroteknikskador som leder till sjukhusvård har mellan 2018-2023 varierat från drygt 60 till nära 120 (tabell 1).^{xxiv} Detta är alltså pyroteknikskador i allmänhet.
 - Samma källa redovisar även hur de allvarligaste skadorna – de som ledde till behandling inom slutenvård – är fördelade under året. Nära 90% av dem inträffade *under januari månad* (tabell 2).
 - Vi har alltså en god överblick över pyroteknikrelaterade skador i Sverige; de är relativt många varje år. Men de sker i nära anslutning till nyårsfirandet – *när fotbollssäsongen har uppehåll*.

- Ändå är det främst fotbollsrelaterad pyroteknik som får känslorna att svalla och som motiverar ingripande förslag om särslagstiftning, som kommer innebära fängelsedomar mot unga människor. Det är *inte* den pyroteknik som är förknippad med medelklassens nyårsfirande och som leder till dokumenterade, allvarliga skador – inklusive flera dödsfall.
 - Det tycks uppenbart att vissa brott faktiskt *kan* "accepteras" – men vilka det är beror på vem som utför dem, inte på brottens art och risker.
- Betänkandets förslag kring pyrotekniken kan inte beskrivas som proportionerlig i förhållande till jämförbara fenomen på andra håll i samhället.

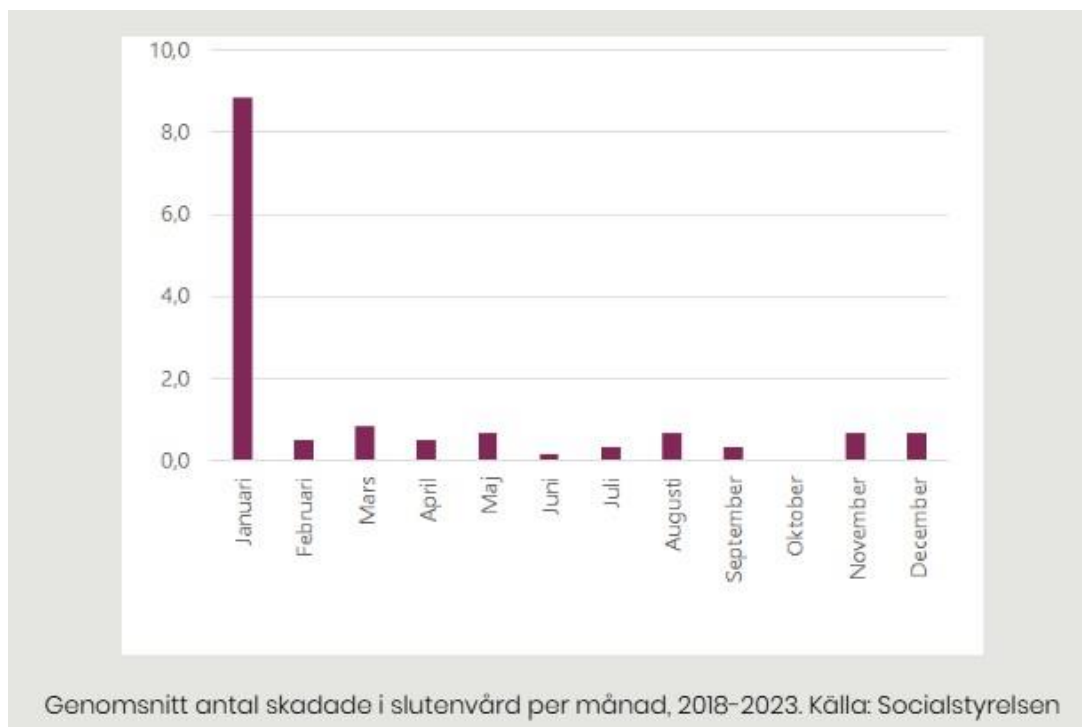
Vad vi velat påvisa här är brister i analysen bakom betänkandet, som är så allvarliga att underlaget inte motiverar att förslagen omsätts i lag. Vi vill dock påtala att vi av utrymmesskäl tvingats fokusera på just de valda delarna. Det finns mycket mer att säga om betänkandets innehåll, både i positiv och mera ifrågasättande mening.

Poängen är hur som helst att betänkandet misslyckas med att visa att förslagen motsvarar de grundläggande kriterierna för behov och proportionalitet. Att de flesta supportrar skulle se åtgärderna som rimliga utifrån underlag och aktuell lägesbild förefaller därför synnerligen osannolikt. Genomförs det här, så kommer effekten på systemets legitimitet snarare vara förödande – med direkta, negativa konsekvenser för ordningsläget runt svensk idrott.

Alla i beslutsfattande ställning bör fundera noggrant över vägen framåt.



Tabell 1: Pyroteknikrelaterade skador som behandlades inom vården 2018-2023.
 Källa: MSB.



Tabell 2: Fördelning av skadorna under året.

Källa: MSB.

4. HUR KUNDE VI HAMNA HÄR – OCH HUR KAN VI GÅ FRAMÅT?

ENABLE Sverige ifrågasätter alltså att argumentationen i betänkandet SOU 2025:46 lever upp till grundläggande rättsliga principer om behov och proportionalitet vid lagstiftning.

Vi hävdar att man bara tillämpat halva den kunskapsbas som behövs, samt att känslor ibland tycks ha en större påverkan än konkret faktaunderlag både i debatt och betänkande. Man har fört repressiva resonemang, men utelämnat normativa.

Är det påståendet rimligt? Hur kan det i så fall hända?

Tyvärr är det vare sig nytt eller ovanligt. Mönstret är återkommande och väl kartlagt inom samhällsforskningen. Vi introducerar det kort här, eftersom det är en viktig del av förståelsen både av innehållet i SOU 2025:46 och hur vi bör gå framåt. Vi hänvisar till rapporten "*En svensk modell?*" för fördjupning, i synnerhet kapitel 4.

Debatten om supporterkultur och fotboll

- Debatten om fotbollen och dess supporterkultur – som dominerar offentliga diskussioner om idrottens ordningsproblem – är generellt känslostyrd och problemsökande. ENABLE Sverige har beskrivit den på följande vis:^{xxv}
 - Debattens fokus ligger på det negativa, trots att normaliteten är positiv.
 - Den präglas ofta av ett stort emotionellt patos och en moraliserande ton.
 - Den saknar djup; vad som diskuteras är vad vi ser (ofta pyroteknik), medan mindre synliga problem eller morgondagens hot glöms bort.
 - Den är ofta svepande i beskrivningar av lägesbilder, problemorsaker och åtgärdsförslag.
 - Den tappar ofta kontakten med sin samhällskontext; "supportrar" eller "fotbollssäkerhet" blir "något annat", något som måste behandlas annorlunda än "vanliga frågor" i samhället (jmf ovan resonemang om nyårspyroteknik).
- Det här är inte unikt för fotbollen utan förekommer i många kontexter, inte minst kring unga subkulturer. Mönstret har studerats inom sociologin i över 50 år. Ett begrepp som tillämpas i sammanhanget är "*moral panics*" i offentlig debatt. Hur sådan kan växa fram beskrivs i fem faser:^{xxvi}
 - *Concern*: en oro utvecklas i debatten kring en viss grupp eller ett visst fenomen.
 - *Hostility*: en fientlighet tilltar mot gruppen, som anses utmana vad som ses som önskvärt eller " normalt".
 - *Consensus*: en konsensus tar form om beskrivningen av gruppen och de hot den anses representera; uppfattningen ses allt mer som en "sanning".
 - *Disproportionality*: den oro och emotionella investering som uttrycks om gruppen och dess uttryck, förlorar proportioner i förhållande till likartade fenomen.

- *Volatility*: den offentliga ”paniken” varar sällan länge, men ligger latent och kan snabbt blossa upp på nytt när tillfälle ges.
- Det här är viktigt, eftersom etablerade ”sanningar” i offentlig debatt kan få mycket stort genomslag, inklusive i kunskapsunderlag som offentliga rapporter. De blir därigenom en del av myndighetsbeslut och lagstiftningsprocesser.^{xxvii}
 - Fenomenet har noterats i både Storbritannien och Sverige.
 - I brittisk forskning har resultatet i termer av illa genomtänkt, framstressad lagstiftning benämnts som bland annat ”*panic laws*” och ifrågasatts hårt både utifrån effekter och i förhållande till internationella konventioner.
 - I SOU 2025:46 finns flera sådana här diskursiva premisser inbäddade. Ett exempel är då man utan problematisering hävdar att fotbollsarrangemangen innebär en kostnad för samhället, med hänvisning till att polisens kostnader 2024 kring fotbollen uppgick till 72 miljoner kronor (se kommentar i slutnoten)^{xxviii}.
- Vi ber våra lagstiftare att fråga sig: känns delar av det här igen från vad som beskrivits kring SOU 2025:46? Finns en risk att vi är på väg att upprepa det nu?
 - En blick på processen bakom SOU 2025:46 belyser frågan.

Lärdomar av processen bakom SOU 2025:46

Innan vi sammanfattar processen, ska en förutsättning nämnas. Vid sidan av de starka känslor som präglar arbetsområdet, är dess komplexitet en utmaning. Det är svårt att ens kartlägga vilka olika typer av kunskap och kompetenser som behövs i arbetet.

Arbetets komplexitet

- Arbetsområdet handlar om komplicerade sociala miljöer, processer och interaktioner. Det rör sig mellan en mängd specialiserade kunskapsområden och mellan olika nivåer – från det nationella till det lokala. Allt måste beaktas vid större åtgärder eller reformer. I ”*En svensk modell?*” exemplifierar vi de olika nödvändiga kompetenserna, bland annat:^{xxix}
 - Kompetenser från polisen, både nationellt och lokalt.
 - Säkerhetskompetens från idrottsperspektiv, både nationellt och lokalt.
 - Kunskap om supporterulturens sammansättning, normer och uttryck samt dagsaktuella stämningar och prioriterade frågor.
 - Generaliserbar / akademisk kunskap om folksamlingar, normer, attityder, kollektiva beteenden, risk och riskprevention.
 - Juridisk kompetens.
 - Kännedom om historiska erfarenheter från arbetsområdet.
- Ovan är exempel; listan kan göras betydligt längre. Ingen ensam aktör kan besitta all den här kunskapen.

- Olika typer av kunskap är olika stark i olika delar av systemet. Som exempel är kännedomen om normativa, dialogbaserade arbetsmetoders funktion och effektivitet förknippad främst med den lokala nivån inom idrotten och polisen, där den direkta interaktionen med supportermiljön förekommer.
- Ofta tar det lång tid för personer som är nya i branschen att inse hur svårt det här är och hur beroende arbetet är av samverkan inom väl sammansatta tvärgrupper.

Processen bakom SOU 2025:46

- Innehållet i SOU 2025:46 förefaller vara mycket präglad av den process som ledde till utredningen.^{xxx}
 - Bakgrunden till utredningen var det eskalerade ordningsläget 2021-2023, efter att pandemirestriktionerna hävdes. Under dessa år skedde en rad incidenter som fick stor uppmärksamhet. Känslorna gick heta och tonläget höjdes.
 - Utvecklingen kulminerade i upplösningen av Allsvenskan i oktober-november 2023, som var historiskt problematisk. Bland annat skedde ett uppmärksammat rakettifo i Göteborg och den avslutande guldmatchen i Malmö drabbades av svåra störningar. Debatten exploderade.
 - Regeringens fattade beslutet om det direktiv som ligger till grund för SOU 2025:46 i direkt anslutning till det här, i december 2023 – när känslorna var som hetast.
 - I direktivets uppdragsformulering och utredningens format fanns faktorer som får ses som styrande för resultatet.
 - Utredarna skulle beröra fyra områden: förslag på förändringar i ordningslagen, förslag på förändringar av tillträdesförbudslagen, förslag på ändring av lagarna kring delning av kameraövervakningsmaterial samt en fjärde "övrig" punkt. Man skulle även ta intryck av namngivna länders arbete, där arbetet generellt sett är mera repressivt än i Sverige. Förväntansbilden var tydlig; det handlade om juridiska arbetsmetoder med repressiv riktning. I praktiken togs avgörande beslut redan i uppdragsformuleringen.
 - Till utredare utsågs Hübinette och Lundmark, två jurister med gott renommé; valet togs emot väl av alla inblandade, inklusive ENABLE Sverige. Till sin hjälp fick de en expertgrupp och en referensgrupp. Den förra involverades mycket i utredningsarbetet, den senare väldigt lite.
 - I expertgruppen ingick aktörer med kompetens från juridiken, polisen och idrotten, främst med uppdrag på nationell nivå. Vad som *inte* ingick, var aktörer med uppdrag på idrottens och polisens lokalnivåer (detta trots att utredningen främst motiverades av problem på fotbollens klubbnivå), aktörer med supporterperspektiv samt representanter för aktuell forskning. Aktörer där den normativa kompetens brukar vara starkast.

- I referensgruppen ingick bland annat den typ av kompetenser som saknades i expertgruppen, däribland ENABLE Sverige. Gruppen användes dock mycket sparsamt. Allt vi säger i detta remissvar, hade vi hellre påpekat under utredningsprocessen. Vi fick dock inte den chansen.
- Givet dessa omständigheter var det inte oväntat att betänkandet skulle landa i mycket repressiva lagförslag med sannolikt kontraproduktiva effekter, baserade på en analys som i princip bortsett från vad som kan sägas vara halva kunskapsfältet. Det handlar inte om individuella tillkortakommanden, utan om en struktur som återkommande driver arbetet i den här riktningen.
 - Vad vi beskriver ovan var tydliga tecken på vart vi var på väg, synliga redan vintern och våren 2023/2024.
 - För att illustrera det: ENABLE Sverige fattade beslut om att ta fram vår egen rapport *”En svensk modell?”* våren 2024, efter att ha analyserat tonläget i debatten, utredningsdirektivet samt expertgruppens sammansättning. Ambitionen var att ta fram ett kompletterande material, som baserades på forskning och erfarenhet och som även vägde in normativa aspekter – eftersom vi befarade att de delarna skulle vara underrepresenterade i regeringens utredning.
 - Notera att vi i detta remissvar nästan uteslutande refererat till *”En svensk modell?”*; de flesta resonemang vi behövt är med där. Detta trots att *den skrevs parallellt med utredningen och publicerades innan betänkandet*.

5. ENABLE SVERIGES REKOMMENDATIONER

ENABLE Sverige anser att så stora delar av betänkandets resonemang och förslag kräver komplettering, att det rimliga är en paus eller ett stopp i processen. Ordningssläget nu är betydligt mindre allvarligt än då beslutet om utredningsdirektivet fattades; det finns ingen anledning att stressa igenom reformer.

Ska vi lära något av vår historia kring arbetet med idrottssäkerhet – inklusive den del som SOU 2025:46 representerar – så är det att vi behöver hitta sätt att stärka systematiken, kunskapsförankringen och den partsöverskridande samverkan i arbetet. Det är ohållbart att fortsätta upprepa de mönster som beskrivits i detta remissvars del 4, eller för den delen i rapporten *”En svensk modell?”*^{xxxi}.

Ambitionen när vi går framåt, bör vara att både hitta fungerande, kunskapsbaserade samverkansformer och effektiva, proportionella åtgärder och arbetsmetoder. Justerad lagstiftning kommer säkert vara en del av detta, men knappast viktigast för ett förbättrat ordningssläge.

Våra förslag är därför, kopplade till betänkandet:

- Pausa processen kring de förslag i SOU 2025:46 som berör ordningslagen och tillträdesförbudslagen. Komplettera underlaget med en analys av normativa effekter samt legitimitetsstärkande åtgärder. Ta därefter ställning till om åtgärderna behövs och är rimliga.
 - På generell nivå bör förlängda tillträdesförbud, då de behövs, kunna åstadkommas inom ramen för befintlig lagstiftning med hjälp av Åklagarmyndighetens rättsliga vägledning.
- Lyft ut och realisera förslagen om möjlighet att dela kameraövervakningsmaterial, med nödvändiga kompletteringar från centrala remissinstanser. Syftet – att öka möjligheten till identifiering och lagföring – kan antas ha en reell brottsavhållande effekt utan orimlig negativ inverkan på andra områden.
- På generell nivå är ENABLE Sverige positiva till betänkandets resonemang om ökat skydd för funktionärer och anställda i händelse av trakasserier, hot och våld. Om centrala remissinstanser är överens om formerna för ett sådant skydd, så stödjer vi eventuella lagändringar.

Kompletterande åtgärder:

- Uppdra åt parterna, särskilt de olika idrotterna och polisen, att ta fram systematiska former för samverkan. Inom ramen för denna bör repressivt och normativt arbete balanseras. Förslag på former är skissade i *”En svensk modell?”*^{xxxi}
- Vad gäller utvidgning av förbudslängder i tillträdesförbudslagen, utred hur tillämpningen av lagen förändrats sedan 2020, då en undersökning gjordes^{xxxi}. Sannolikt har utdömda

tillträdesförbudstider redan förlängts till följd av förändrade rutiner inom Åklagarmyndigheten. Innan en lagändring görs, utvärdera i så fall effekterna.

- Vi har i *”En svensk modell?”* levererat en rad förslag på både repressiva och normativa åtgärder, som i vår analys av lägesbild och rimliga åtgärder bedömts stärka arbetet. Vi hänvisar till dessa även i detta sammanhang.^{xxxiv}

Till detta remissvar läggs rapporten *”En svensk modell?”* som bilaga. Rapporten kan även laddas ned från [ENABLE Sveriges hemsida](#).

För ENABLE Sverige

Anders Almgren, verksamhetsansvarig
anders.almgren@enablesverige.com
070-757 68 99

Till Justitiedepartementet

2025-08-29

ⁱ Almgren et al (2025), kap 4.5.

ⁱⁱ Almgren et al (2025), kap 2.5 och kap 3.

ⁱⁱⁱ Hübinette & Lundmark (2025), kap 4.

^{iv} Hübinette & Lundmark (2025), kap 5.5.

^v Almgren et al (2025), kap 2.8.

^{vi} Almgren et al (2025), kap 1.3.

^{vii} Almgren et al (2025), kap 4.6.

^{viii} Hübinette & Lundmark (2025), ss 81-82

^{ix} Ibid.

^x Hübinette & Lundmark (2025), kap 1.2.

^{xi} Almgren et al (2025), kap 1.2.

^{xii} Almgren et al (2025), kap 2.5 och kap 3.

^{xiii} Almgren et al (2025), kap 2.10 för exempel.

^{xiv} Hübinette & Lundmark (2025), tex ss 14, 17, 156 och 182.

^{xv} Almgren et al (2025), kap 2.9.

^{xvi} Hübinette & Lundmark (2025), tex ss 44, 74 och 155.

^{xvii} Almgren et al (2025), kap 2.8.

^{xviii} Hübinette & Lundmark (2025), kap 5.4.2.

^{xix} Hübinette & Lundmark (2025), s 100.

^{xx} Norsk Supporterallianse, NSA (hämtat 2025-08-22): [How UEFA and the Norwegian Football Federation got caught using bomb victim to denounce pyro](#)

^{xxi} Almgren et al (2025), kap 2.8.

^{xxii} Hübinette & Lundmark (2025), s 107.

^{xxiii} SVT (hämtat 2025-08-21): [15-åring död – skadades av fyrverkeripjäas i Södertälje på nyårsafton | SVT Nyheter](#)

^{xxiv} MSB (hämtat 2025-08-21): [Olyckor och fyrverkerier | MSB](#)

^{xxv} Almgren et al (2025), kap 4.4.

^{xxvi} Ibid.

^{xxvii} Almgren et al (2025), kap 4.5.

^{xxviii} Hübinette & Lundmark (2025), ss 44-45. Det här är en återkommande synpunkt och ser i regel ut på samma vis: kostnadssidan refereras, men inte intäktsidan. Det är sant att fotbollsarrangemang innebär en

kostnadspost i polisens budget, men att tala om nettot som en "samhällskostnad" utan vidare resonemang är orimligt. En motsvarighet på andra områden skulle vara att hävda att krognäringen i svenska stadskärnor innebär en samhällskostnad, eftersom tusentals våldsbrott utförs i anslutning till att lokalerna töms under helgernas småtimmar, något som medför poliskostnader både för övervakning och utredning. Ytterligare en skulle vara att svensk industri är en samhällskostnad eftersom den förutsätter statliga utgifter för infrastruktur. Naturligtvis skulle sådana uttalanden anses orimliga, eftersom de inte även tar hänsyn till de intäkter i termer av skatter och liknande värden som respektive bransch genererar. Alla är sannolikt överens om att nettot är en samhällsintäkt snarare än -kostnad. Det samma gäller när det är fotbollen som diskuteras, en underhållningsindustri som omsätter miljardbelopp och vars samhällsintäkter vida överstiger kostnaderna för polisens övervakning. Ändå är det en "sanning" i debatten som kan släppas utan vidare contextualisering; "alla är ju överens". Den återfinns alltså även i en SOU.

^{xxix} Almgren et al (2025), kap 4.2.

^{xxx} Almgren et al (2025), kap 1.5.

^{xxxi} Almgren et al (2025), kap 4.

^{xxxii} Almgren et al (2025), kap 6.1-6.2.

^{xxxiii} Forssblad, Ask (2020), *"Tillträdesförbud. Ett nationellt instrument med regional prägel"*. Uppsats vid Lunds Universitet, 30 p.

^{xxxiv} Almgren et al (2025), kap 6.3.