

Tryggare idrottsarrangemang

*Betänkande av Utredningen för
tryggare idrottsarrangemang*

Stockholm 2025



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2025:46

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2025

ISBN 978-91-525-1229-6 (tryck)

ISBN 978-91-525-1230-2 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen beslutade den 7 december 2023 att tillkalla en särskild utredare med uppdraget att överväga och föreslå författningsändringar i syfte att minska våldsamheter och andra ordningsstörningar vid fotbollsmatcher och andra idrottsarrangemang. Samma dag förordnades Anders Hübinette, beredningschef i Högsta domstolen, som särskild utredare.

Den 19 januari 2024 förordnades som sakkunniga i utredningen rättssakkunniga Isabella Bjurling Willis, Justitiedepartementet, kansli- rådet Marcus Hellqvist, Socialdepartementet, och rättssakkunniga Moa Pettersson, Justitiedepartementet. Som experter i utredningen förordnades samma dag kammaråklagaren Marie Bastin, Åklagar- myndigheten, säkerhetschefen Per Eliasson, Svensk Elitfotboll, juristen Maria Emanuelsson, Polismyndigheten, säkerhetschefen Martin Fredman, Svenska Fotbollförbundet, avdelningsjuristen Andreas Persson, Integritetsskyddsmyndigheten, säkerhetsansvariga Lena Sahlin, Riksidrottsförbundet och säkerhetschefen Abbe Törsleff, Svenska Ishockeyförbundet.

Den 27 mars 2024 entledigades Isabell Bjurling Willis. Den 10 maj 2024 förordnades rättssakkunnige i Justitiedepartementet, Jacob Avellan, som sakkunnig. Den 24 september entledigades Moa Pettersson och som sakkunnig förordnades samma dag kansli- rådet i Justitiedepartementet, Sara Skogh (f.d. Pettersson).

I utredningens referensgrupp förordnades fr.om. den 26 januari 2024 verksamhetsansvarige Anders Almgren, Enable Sverige AB, säkerhetschefen Jonas Arlmark, IFK Göteborg, säkerhetsansvarige Daniel Dietmann, Södertälje SK, evenemangs- och säkerhetschefen Frederik Ericsson, Helsingborgs IF, vice ordföranden Magnus Ericsson, Svenska Fotbollssupporterunionen, säkerhetschefen

Mats Jonsson, Djurgårdens IF, säkerhetschefen Henrik Koch, AIK, säkerhetschefen Linda Magnusson, Malmö Redhawks, säkerhetschefen Peter Narbe, Malmö FF, verkställande direktören Lotta Nibell, Gotevent AB, vice verkställande direktören Markus Nilsson, Hammarby IF, säkerhetsansvarige Markus Persson, Östersunds FK, och säkerhetsansvarige Tobias Runnfeldt, Stockholm Live AB.

Som sekreterare anställdes fr.o.m. den 1 januari 2024 rådmannen Anders Lundmark.

Utredningen har i arbetet kunnat beakta lagstiftning och andra förhållanden fram till mitten av mars 2025.

Utredningen har antagit namnet Utredningen för tryggare idrottsarrangemang. Härmed överlämnas betänkandet *Tryggare idrottsarrangemang* (SOU 2025:46). I allt väsentligt har experterna och de sakkunniga ställt sig bakom utredningens överväganden och förslag. Betänkandet är därför skrivet i vi-form. Ett särskilt yttrande har avgetts. Uppdraget är med detta slutfört.

Östersund i april 2025

Anders Hübinette

Anders Lundmark

Innehåll

| | |
|---|-----------|
| Sammanfattning | 13 |
| 1 Författningsförslag | 21 |
| 1.1 Förslag till lag om idrottsorganisationers behandling av personuppgifter för att främja ordning och säkerhet vid idrottsarrangemang | 21 |
| 1.2 Förslag till lag om ändring i ordningslagen (1993:1617) | 24 |
| 1.3 Förslag till lag om ändring i lag (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang | 26 |
| 2 Utredningens uppdrag och genomförande | 29 |
| 2.1 Utredningens uppdrag | 29 |
| 2.2 Utredningens genomförande | 30 |
| 2.3 Betänkandets disposition..... | 32 |
| 3 Bakgrund | 35 |
| 3.1 Tidigare lagstiftningsärenden | 35 |
| 3.2 Idrottsrörelsen | 38 |
| 3.2.1 Idrottsrörelsens organisation..... | 38 |
| 3.2.2 Förutsättningarna för de olika idrotterna varierar..... | 41 |
| 3.2.3 Statens idrottspolitik..... | 42 |
| 3.3 Brott och ordningsstörningar vid idrottsarrangemang..... | 44 |
| 3.3.1 Allmänt om brott och ordningsstörningar vid publika idrottsarrangemang | 44 |

| | | |
|----------|---|-----------|
| 3.3.2 | Statistik över vissa brottstyper | 48 |
| 3.3.3 | Specialidrottsförbundens redovisningar | 50 |
| 3.3.4 | Polismyndighetens uppföljningsrapporter för fotbollen | 57 |
| 3.4 | Hot, våld och trakasserier inom idrottsrörelsen | 60 |
| 3.4.1 | Mera glädje för pengarna | 61 |
| 3.4.2 | Rapport från Brottsförebyggande rådet 2018 | 63 |
| 3.4.3 | Stiftelsen Tryggare Sveriges rapport 2023 | 67 |
| 4 | Utgångspunkter | 73 |
| 5 | En skärpt syn på brott enligt ordningslagen | 85 |
| 5.1 | Uppdraget | 85 |
| 5.2 | Gällande rätt | 85 |
| 5.2.1 | Särskilda bestämmelser vid idrottsarrangemang | 85 |
| 5.2.2 | Den straffrättsliga regleringen av överträdelser av förbuden i 5 kap. 3 och 4 §§ ordningslagen..... | 90 |
| 5.3 | Allmänt om straffskalor, straffvärde och gradindelning | 92 |
| 5.4 | Pyroteknik | 94 |
| 5.4.1 | Kort om regleringen av pyroteknik | 94 |
| 5.4.2 | Risker med pyroteknik | 99 |
| 5.4.3 | Legal användning av pyroteknik? | 102 |
| 5.5 | En skärpt syn på brott enligt 5 kap. ordningslagen | 103 |
| 5.5.1 | En särskild straffskala för grovt brott vid överträdelser av förbudet mot att utan tillstånd inneha eller använda pyroteknik vid idrottsarrangemang | 106 |
| 5.5.2 | Straffskalan för normalgraden av brott mot förbudet att utan tillstånd inneha eller använda pyroteknik utvidgas | 115 |
| 5.5.3 | Straffskalan för brott mot de övriga förbuden i 5 kap. ordningslagen utvidgas | 117 |

| | | |
|----------|--|------------|
| 5.6 | Osjälvständiga brottsformer | 120 |
| 5.6.1 | Osjälvständiga former av brott mot förbudet att inneha och använda pyroteknik..... | 123 |
| 5.6.2 | Osjälvständiga former av brott mot förbuden att beträda och kasta in föremål på spelplanen samt att maskera sig..... | 126 |
| 5.7 | Överträdelse av Polismyndighetens ordningsföreskrifter..... | 131 |
| 5.7.1 | Gällande rätt | 131 |
| 5.7.2 | Åtgärder mot överträdelse av meddelade ordningsregler..... | 134 |
| 6 | Effektivare tillträdesförbud | 137 |
| 6.1 | Uppdraget..... | 137 |
| 6.2 | Gällande rätt..... | 137 |
| 6.2.1 | Tillämpningsområdet för lagen om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang | 137 |
| 6.2.2 | Förutsättningar för tillträdesförbud m.m. | 138 |
| 6.2.3 | Handläggning av ärenden m.m. | 142 |
| 6.2.4 | Förbudstidens längd m.m. | 143 |
| 6.2.5 | Straffansvar | 144 |
| 6.2.6 | Tillträdesförbudsregistret | 144 |
| 6.3 | Internationell utblick..... | 145 |
| 6.4 | En effektivare tillträdesförbudslagstiftning | 154 |
| 6.4.1 | Tillträdesförbud bör förebygga fler brottstyper än i dag..... | 158 |
| 6.4.2 | Tillträdesförbud ska verka förbyggande för all brottslighet vid publika idrottsarrangemang..... | 162 |
| 6.4.3 | En förenklad riskbedömning | 164 |
| 6.4.4 | Tillträdesförbud vid brott och trakasserier mot utövare m.fl. | 170 |
| 6.5 | Tillträdesförbudens giltighetstid..... | 180 |
| 6.5.1 | En förlängning av förbudstiderna..... | 183 |
| 6.5.2 | Möjligheten till förlängning av ett beslut om tillträdesförbud..... | 185 |

| | | |
|----------|--|------------|
| 6.6 | Åtgärder för att öka efterlevnaden av tillträdesförbuden... | 187 |
| 6.6.1 | Inledning..... | 187 |
| 6.6.2 | Rätten att vistas på en viss plats | 190 |
| 6.6.3 | Skyddet för den personliga integriteten och rätten till privatliv..... | 191 |
| 6.6.4 | Utökat geografiskt område för tillträdesförbud? | 193 |
| 6.6.5 | Anmälningsskyldighet? | 201 |
| 6.6.6 | Ansiktsgenkänning?..... | 206 |
| 6.7 | Straffansvar | 219 |
| 6.8 | Osjälvständiga former av brott mot tillträdesförbud..... | 225 |
| 7 | Personuppgiftsbehandling för tryggare idrottsarrangemang | 231 |
| 7.1 | Uppdraget | 231 |
| 7.2 | Gällande rätt | 231 |
| 7.2.1 | Internationella överenskommelser..... | 232 |
| 7.2.2 | Regeringsformen..... | 234 |
| 7.2.3 | Dataskyddsförordningen..... | 235 |
| 7.2.4 | EU:s dataskyddsdirektiv..... | 239 |
| 7.2.5 | Kamerabevakningslagen..... | 241 |
| 7.3 | Idrottsorganisationernas möjligheter att behandla personuppgifter för att främja ordning och säkerhet..... | 245 |
| 7.3.1 | Utvidgade frågeställningar..... | 245 |
| 7.3.2 | Begränsningar av ett ändamålsenligt användande av kamerabevakningsmaterial..... | 246 |
| 7.3.3 | Undantag från tystnadsplikten i kamerabevakningslagen | 270 |
| 7.3.4 | Personuppgiftsbehandling i kamerabevakningsmaterial..... | 280 |
| 7.3.5 | En generell personuppgiftsreglering | 286 |
| 7.4 | Lag om idrottsorganisationers behandling av personuppgifter för att främja ordning och säkerhet vid idrottsarrangemang | 287 |
| 7.4.1 | Rättslig grund för behandling av personuppgifter | 287 |

| | | |
|----------|--|------------|
| 7.4.2 | En ny lag om behandling av personuppgifter för att främja ordning och säkerhet vid idrottsarrangemang..... | 299 |
| 7.4.3 | Lagens syfte | 302 |
| 7.4.4 | Lagens tillämpningsområde | 304 |
| 7.4.5 | Idrottsorganisationer som omfattas av lagen..... | 305 |
| 7.4.6 | Lagens förhållande till annan reglering | 308 |
| 7.4.7 | Personuppgiftsansvar | 311 |
| 7.4.8 | Ändamålen med personuppgiftsbehandlingen | 314 |
| 7.4.9 | Personuppgifter får lämnas till en brottsbekämpande myndighet | 327 |
| 7.4.10 | Förhållandet till ändamålen för vilka uppgifterna samlats in | 332 |
| 7.4.11 | En tystnadspliktsbrytande bestämmelse | 333 |
| 7.4.12 | Behandling av brottsuppgifter | 343 |
| 7.4.13 | Tillgången till personuppgifter och längsta tid som personuppgifter får behandlas | 345 |
| 8 | Övriga åtgärder för tryggare idrottsarrangemang | 349 |
| 8.1 | Inledning | 349 |
| 8.2 | Arrangörsavstängningar | 352 |
| 8.2.1 | Närmare om arrangörsavstängningar | 352 |
| 8.2.2 | Riksidrottsförbundets handbok | 354 |
| 8.2.3 | Berörda specialidrottsförbund bör införa regler om arrangörsavstängning..... | 356 |
| 8.2.4 | Vem ska fatta beslut om arrangörsavstängning? | 358 |
| 8.2.5 | Föreningar bör vara skyldiga att besluta om arrangörsavstängning samt medverka till tillträdesförbud..... | 360 |
| 8.2.6 | Arrangörsavstängning bör beslutas även om tillträdesförbud meddelats | 362 |
| 8.2.7 | Arrangörsavstängningar bör minst vara lika långa som tillträdesförbud..... | 364 |

| | | |
|-----------|---|------------|
| 8.3 | Övriga säkerhetsåtgärder vid arrangemangen..... | 367 |
| 8.3.1 | Biljetthantering..... | 367 |
| 8.3.2 | Kamerabevakning och kontroll av tifo-fix inför match | 369 |
| 8.3.3 | Insläpp | 372 |
| 8.4 | Samverkan och dialog..... | 373 |
| 8.4.1 | Skydd och stöd vid otillbörlig påverkan m.m..... | 374 |
| 8.4.2 | Supporter- och evenemangspolisens roll..... | 377 |
| 8.4.3 | Polisens kommunikation om ändrade arbetssätt..... | 378 |
| 8.4.4 | Rutiner vid handläggning av tillträdesförbud..... | 380 |
| 8.5 | Föreningarnas och förbundens värdegrundsarbete..... | 381 |
| 8.6 | Uppgifter från tillträdesförbudsregistret | 383 |
| 9 | Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser | 385 |
| 9.1 | Ikraftträdande | 385 |
| 9.2 | Övergångsbestämmelser | 385 |
| 10 | Konsekvenser | 387 |
| 10.1 | Krav på konsekvensanalysen..... | 387 |
| 10.2 | Utredningens förslag i korthet | 388 |
| 10.3 | Konsekvenser för brottsligheten och för det brottsförebyggande arbetet | 389 |
| 10.4 | Konsekvenser för den personliga integriteten..... | 391 |
| 10.5 | Förslagets förenlighet med EU-rätten och internationella konventioner | 393 |
| 10.6 | Ekonomiska konsekvenser | 398 |
| 10.7 | Konsekvenser för idrottsrörelsen..... | 402 |
| 10.8 | Övriga konsekvenser..... | 404 |

| | | |
|-------------------|--|------------|
| 11 | Författningskommentar | 405 |
| 11.1 | Förslaget till lag om idrottsorganisationers behandling av personuppgifter för att främja ordning och säkerhet vid idrottsarrangemang..... | 405 |
| 11.2 | Förslaget till lag om ändring i ordningslagen (1993:1617) | 423 |
| 11.3 | Förslaget till lag om ändring i lag (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang..... | 427 |
| Bilaga | | |
| Bilaga 1 | Kommittédirektiv 2023:165 | 437 |

Sammanfattning

Uppdraget

Utredningen har fått i uppdrag (dir. 2023:165) att överväga och föreslå åtgärder som syftar till att motverka brott och ordningsstörningar vid idrottsarrangemang. Uppdraget kan sammanfattas i fyra huvudfrågor.

1. Överväga och föreslå ändringar av bestämmelserna i 5 kap. ordningslagen innefattande bl.a. att överväga en skärpt syn på överträdelser av de idrottsarrangemangsspecifika förbuden i lagen, såsom brott mot förbudet att inneha och använda pyroteknik.
2. Överväga och föreslå ändringar av bestämmelserna i lagen (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang (tillträdesförbudslagen), innefattande bl.a. att ta ställning till om tillämpningsområdet för tillträdesförbud bör utvidgas.
3. Ta ställning till om möjligheterna att dela kamerabevakningsmaterial mellan arenaägare och arrangörer bör utökas.
4. Överväga och lämna förslag på andra åtgärder som bedöms lämpliga och ändamålsenliga för arrangörerna eller andra aktörer att vidta för att stärka säkerheten samt förebygga våldsamheter och andra ordningsstörningar vid idrottsarrangemang.

Ordningslagen

En skärpt syn på överträdelser av förbuden i ordningslagen

I ordningslagens 5 kap. finns fyra idrottsarrangemangsspecifika förbud som är straffsanktionerade. Det är förbud mot att 1) inneha och använda pyroteknik, 2) obehörigen beträda spelplanen, 3) kasta

in föremål på spelplanen och 4) maskera sig. Föreskrivet straff för brott mot något av förbuden är böter eller fängelse i högst sex månader. I ringa fall ska inte dömas till ansvar. Vi har gjort bedömningen att den nuvarande straffskalan för brott mot förbuden i 5 kap. ordningslagen inte återspeglar allvaret av vissa överträdelser, särskilt när det gäller somliga fall av innehav eller användning av pyroteknik. Samtidigt finns en stor variation när det gäller hur klandervärda överträdelserna är. Straffskalan är således inte ändamålsenligt utformad i den övre delen. Vi lämnar därför förslag på straffskärpningar avseende brott mot dessa förbud.

För de allvarigare fallen av innehav eller användning av pyroteknik föreslår vi att det införs en ny brottstyp och en särskild straffskala för grovt brott. Särskilda kvalifikationsgrunder införs för bedömningen om vad som utgör grovt brott, nämligen om den pyrotekniska varan varit av särskilt farlig beskaffenhet eller hanterats på ett särskilt farligt sätt, innehavet eller användandet har avsett en större mängd eller ett större antal pyrotekniska varor eller om gärningen på annat sätt har varit av särskilt allvarlig art. Vi föreslår att det för grovt brott föreskrivs ett straff om lägst sex månader och högst två års fängelse.

För brott av normalgraden mot pyroteknikförbudet, liksom för brott mot de övriga förbuden i 5 kap., föreslår vi en straffskärpning innebärande att maximistraffet för sådana brott höjs från sex månaders fängelse till ett år.

Kriminalisering av osjälvständiga brottsformer

Ansvar för försök, förberedelse eller stämpling till brott mot förbuden i 5 kap. ordningslagen är i dag inte kriminaliserade. Vi föreslår att försök, förberedelse och stämpling till brott mot förbudet att inneha eller använda pyroteknik vid idrottsarrangemang kriminaliseras, såväl vad gäller grovt brott som brott av normalgraden. En sådan kriminalisering återspeglar en skärpt syn på sådana brott och ger även bättre förutsättningar för polis och arrangörer att förebygga förekomsten av pyroteknik vid arrangemangen. Vi gör också bedömningen att en sådan kriminalisering kan verka avhållande för den som planerar att föra in pyroteknik till idrottsanläggningarna.

Vi föreslår vidare att förberedelse och stämpling till brott mot förbudet att maskera sig kriminaliseras. Skälen till detta är i allt väsentligt desamma som angetts ovan, dvs. att verka avskräckande och att möjliggöra tidigare ingripanden.

Tillträdesförbudslagen

Ett utvidgat tillämpningsområde

I dag följer av 2 § första stycket tillträdesförbudslagen att en person kan få tillträdesförbud, om det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att han eller hon kommer att begå brott under ett idrottsarrangemang och brottet är ägnat att störa ordningen eller säkerheten där. Vi har gjort bedömning att även brott som inte kan sägas vara direkt ägnade att störa ordning och säkerhet vid ett idrottsarrangemang, t.ex. narkotikabrott, kan ha en negativ inverkan på ordningen, säkerheten och tryggheten där. Vi har därför föreslagit att tillämpningsområdet för tillträdesförbud utvidgas i syfte att förebygga fler typer av brott, genom att lokutionen *brottet är ägnat att störa ordningen eller säkerheten där* tas bort i bestämmelsen.

En förenklad riskbedömning

I dag följer av 2 § andra stycket tillträdesförbudslagen att vid bedömningen av om det finns en risk för att en person ska begå brott vid idrottsarrangemang det ska särskilt beaktas om personen tidigare har begått ett ordningsstörande brott under eller annars i samband med ett idrottsarrangemang. Denna hjälpregel om vad som särskilt ska beaktas vid riskbedömningen föreslår vi ska ersättas med en presumtionsregel innebärande att den som tidigare begått brott under, eller annars i samband med, ett idrottsarrangemang ska få tillträdesförbud, om inte särskilda skäl talar mot det. Syftet bakom ändringen är att åstadkomma en mer förutsägbar tillämpning samt att möjliggöra att tillträdesförbud beslutas i fler fall än i dag. På samma sätt som gäller i dag ska även icke straffbara ageranden kunna beaktas vid beslut om tillträdesförbud.

Tillträdesförbud vid brott och trakasserier mot utövare m.fl.

Brott och trakasserier som riktar sig mot personer i deras egenskap av utövare, funktionärer eller andra yrkesroller vid ett idrottsarrangemang utgör ett allvarligt problem inom idrottsrörelsen. Inte minst kan det många gånger antas ha en negativ inverkan på det sätt säkerhetsarbetet bedrivs. Det kan också antas att den som på ett mer utstuderat sätt agerar otillbörligt mot någon, för att påverka eller hämnas för hens yrkesroll eller liknande egenskap inom idrottsrörelsen, många gånger har en beredskap och förmåga att begå brott vid själva idrottsarrangemanget. Vi föreslår därför en bestämmelse innebärande att den som begått brott mot eller allvarligt trakasserat en representant för det allmänna, utövare, funktionär, representant för anordnaren eller idrottsorganisation eller annan i liknande ställning, för hans eller hennes funktion vid, eller till följd av, ett idrottsarrangemang, ska meddelas tillträdesförbud. Och detta även om brottet eller trakasserierna inte skett under, eller annars i samband med, ett idrottsarrangemang. Bestämmelsen överlappar delvis den föreslagna presumptionsregeln om att den som begått brott under, eller annars i samband med, ett idrottsarrangemang ska meddelas tillträdesförbud. Bestämmelsen har dock en annan anknytning till arrangemanget i det att den tar sikte på vem brottet (eller trakasserierna) riktats emot i stället för platsen eller annars sammanhanget det begåtts i.

Tillträdesförbudens giltighetstid

I dag gäller att tillträdesförbud kan meddelas för en tid om maximalt tre år. Vi föreslår att ett tillträdesförbud enligt huvudregeln ska bestämmas till minst ett år. Det ska dock i undantagsfall, om skäl finns för det, finnas möjlighet att bestämma en förbudstid understigande ett år. Den längsta tiden ett tillträdesförbud kan bestämmas till ska enligt vårt förslag vara fem år.

Enligt dagens ordning kan ett befintligt tillträdesförbud förlängas med högst ett år. Vi föreslår att ett befintligt tillträdesförbud ska kunna förlängas med upp till fem år i taget.

Våra förslag i denna del syftar till att åstadkomma generellt längre förbudstider än i dag. Detta för att ytterligare sätta kraft i det förebyggande arbetet och för att samhället ska kunna ingripa

med tydliga och kraftfulla åtgärder mot de individer som har begått, och riskerar att begå brott, vid idrottsarrangemang.

Överträdelse av tillträdesförbud

I linje med att vi i andra avseenden ser anledning till att skärpa synen på idrottsarrangemangsanknutna brott föreslår vi att maximistraffet för överträdelse av tillträdesförbud höjs från dagens sex månader till ett års fängelse.

Kriminalisering av försök

Vi föreslår att försök till brott mot tillträdesförbudslagen ska kriminaliseras. Skälet är att vi gör bedömningen att en sådan kriminalisering bör kunna ha en avhållande effekt för den som överväger att trotsa ett sådant förbud. En sådan kriminalisering fyller också en brottsförebyggande funktion i och med att det möjliggör tidigare ingripande eller andra åtgärder mot den som försöker ta sig in på en idrottsanläggning som omfattas av förbudet.

Personuppgiftsbehandling för att främja ordning och säkerhet vid idrottsarrangemang

En ny lag

Utifrån slutsatser som vi dragit under utredningens gång har vi sett ett behov av att något utvidga vårt uppdrag till att generellt avse förutsättningarna för klubbar och förbund att behandla personuppgifter för att främja ordning och säkerhet vid idrottsarrangemang. Vi har därför föreslagit att det ska införas en ny lag, *lag om idrottsorganisationers behandling av personuppgifter för att främja ordning och säkerhet vid idrottsarrangemang*.

De övergripande syftena med lagen är två. Det ena syftet är att möjliggöra för idrottsorganisationer att behandla personuppgifter på ett ändamålsenligt sätt för att främja ordning och säkerhet vid idrottsarrangemang. Det andra syftet är att skydda fysiska personer mot att deras integritet kränks vid sådan personuppgiftsbehandling.

I dag behandlar idrottsorganisationerna – dvs. klubbar, specialidrottsförbund och Riksidrottsförbundet – i sitt säkerhetsarbete personuppgifter med stöd av det generella dataskyddsregelverket. I förhållande till dagens ordning innebär den föreslagna lagen framför allt två nyheter eller, om man så vill, utökade möjligheter för idrottsorganisationerna att behandla personuppgifter. Det ena är att lagen ger ett tydligt rättsligt stöd för att behandla personuppgifter innefattande brottsuppgifter enligt artiklarna 6.1 e och 10 i EU:s dataskyddsförordning. Det andra är att idrottsorganisationer under vissa förutsättningar ska kunna ta del av och behandla personuppgifter som förekommer i kamerabevakningsmaterial, även om den idrottsorganisationen inte samlat in uppgifterna genom kamerabevakning.

Vi har gjort bedömningen att idrottsorganisationernas behandling av personuppgifter för att främja ordning och säkerhet vid idrottsarrangemang kan stödjas på den rättsliga grunden att den är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse enligt artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen.

Tillämpningsområde och ändamål

Vi har föreslagit en reglering med ändamål som knyter an till lagens tillämpningsområde som är idrottsorganisationers behandling av personuppgifter som de utför för att främja ordning och säkerhet vid idrottsarrangemang. I ändamålsbestämmelserna anges sedan vilken behandling som är tillåten enligt lagen. För att främja ordning och säkerhet vid ett idrottsarrangemang får en idrottsorganisation behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att

1. förebygga, förhindra eller upptäcka brott vid idrottsarrangemang eller överträdelser av de ordningsregler som gäller vid sådana arrangemang,
2. identifiera personer som kan misstänkas ha begått brott vid ett idrottsarrangemang eller överträtt en ordningsregel som gäller vid ett sådant arrangemang,
3. handlägga ärenden om att stänga av en person från att besöka idrottsarrangemang, med stöd av regler som antagits av Sveriges

Riksidrottsförbund eller specialidrottsförbund som är anknutna till Sveriges Riksidrottsförbund,

4. ansöka om tillträdesförbud och överklaga beslut i ärenden enligt lagen (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang, eller
5. tillhandahålla en annan idrottsorganisation personuppgifter om den behöver uppgifterna för något av de ändamål som anges i punkterna 1–4.

En tystnadspliktsbrytande bestämmelse införs

Bestämmelsen i 22 § kamerabevakningslagen innebär ett allmänt förbud mot att obehörigen röja eller utnyttja uppgifter om enskilda personliga förhållanden. Vi har gjort bedömningen att tystnadsplikten innebär hinder för idrottsorganisationerna att dels få tillgång till kamerabevakningsmaterial, dels behandla personuppgifter som förekommer i kamerabevakningsmaterialet på ett ändamålsenligt sätt i arbetet för att främja ordning och säkerhet vid idrottsarrangemang. Vi har därför föreslagit att det i lagen tas in en bestämmelse som bryter tystnadsplikten i kamerabevakningslagen. Bestämmelsen knyter an till de tillåtna ändamål som finns med behandling av personuppgifter enligt lagen. Det är således endast när en idrottsorganisation behöver personuppgifterna för något av de uttryckliga ändamål som uppställs i lagen som det är möjligt att dela sådana uppgifter till organisationen.

Brottsuppgifter ska kunna behandlas

Enligt artikel 10 i dataskyddsförordningen får behandling av personuppgifter som rör fällande domar i brottmål och lagöverträdelse som innefattar brott eller därmed sammanhängande säkerhetsåtgärder (brottsuppgifter) endast utföras under kontroll av en myndighet eller då behandlingen är tillåten enligt unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, där lämpliga skyddsåtgärder för de registrerades rättigheter och friheter fastställs.

För att åstadkomma ett nödvändigt och tydligt rättsligt stöd för behandling av sådana personuppgifter har vi föreslagit att det i en

särskild paragraf anges att brottsuppgifter kan behandlas för de i lagen tillåtna ändamålen samt när en aktör tillhandahåller idrottsorganisationerna uppgifter som förekommer i kamerabevakningsmaterial.

Övriga åtgärder för tryggare idrottsarrangemang

I avsnittet avseende övriga åtgärder för tryggare idrottsarrangemang redogör vi för våra bedömningar i vissa olika frågor där vi inte föreslår författningsändringar. I några fall lämnar vi också rekommendationer till olika aktörer som är involverade i säkerhetsarbetet vid idrottsarrangemangen.

Inom vissa specialidrottsförbund finns ett utvecklat system och regelverk för *arrangörsavstängningar*. Vi rekommenderar bl.a. att de specialidrottsförbund vars arrangemang är berörda av brott och ordningsstörningar och som inte har sådana system, eller där regelverket är bristfälligt, bör anta sådana regler. Vi rekommenderar också att berörda förbund bör följa upp föreningarnas regelefterlevnad i fråga om arrangörsavstängningar. Vi gör vidare bedömningen att en förening bör vara skyldig att besluta om arrangörsavstängning oberoende av om tillträdesförbud meddelas. Slutligen lämnar vi rekommendationer kring förbudstidernas längd.

När det sedan gäller vissa övriga möjliga och lämpliga säkerhetsåtgärder vid arrangemangen för vi resonemang kring frågor om personliga biljetter, kontroll av supportrars tillträde till arenorna i samband med s.k. tifofix och hur insläppen till arenorna bättre kan organiseras.

Vi för också resonemang kring vikten av att berörda aktörer arbetar för att upprätthålla en fungerande samverkan och dialog. Vi lyfter också fram betydelsen av ett fungerande skydd och stöd vid otillbörlig påverkan samt betydelsen av att föreningar och förbund bedriver ett seriöst värdegrundsarbete.

Därutöver tar vi upp några aspekter kring handläggning av tillträdesförbudsärenden med anledning av att tidsutdräkten vid handläggningen upplevs som problematisk.

Slutligen lämnar vi en uppmaning till idrottsorganisationerna att i samråd med Polismyndigheten närmare undersöka möjligheterna att behandla uppgifter från tillträdesförbudsregistret i digital form.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om idrottsorganisationers behandling av personuppgifter för att främja ordning och säkerhet vid idrottsarrangemang

Härigenom föreskrivs följande.

Lagens syfte

1 § Syftet med denna lag är att göra det möjligt för idrottsorganisationer att behandla personuppgifter på ett ändamålsenligt sätt för att främja ordning och säkerhet vid idrottsarrangemang och för att skydda fysiska personer mot att deras integritet kränks vid sådan behandling.

Lagens tillämpningsområde

2 § Denna lag gäller idrottsorganisationers behandling av personuppgifter som organisationerna utför för att främja ordning och säkerhet vid idrottsarrangemang.

Med idrottsorganisation avses i denna lag Sveriges Riksidrottsförbund samt föreningar och förbund som är anknutna till Sveriges Riksidrottsförbund.

Förhållandet till annan reglering

3 § Denna lag kompletterar Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om

det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), i lagen benämnd EU:s dataskyddsförordning.

Vid behandling av personuppgifter enligt denna lag gäller, om inte annat följer av denna lag, lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning och föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen samt kamerabevakningslagen (2018:1200).

Personuppgiftsansvar

4 § Varje idrottsorganisation är personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som organisationen utför med stöd av denna lag.

Ändamål med personuppgiftsbehandlingen

5 § I syfte att främja ordning och säkerhet vid ett idrottsarrangemang får en idrottsorganisation behandla personuppgifter, om det är nödvändigt för att

1. förebygga, förhindra eller upptäcka brott vid idrottsarrangemang eller överträdelser av de ordningsregler som gäller vid sådana arrangemang,

2. identifiera personer som kan misstänkas ha begått brott vid ett idrottsarrangemang eller överträtt en ordningsregel som gäller vid ett sådant arrangemang,

3. handlägga ärenden om att stänga av en person från att besöka idrottsarrangemang, med stöd av regler som antagits av Sveriges Riksidrottsförbund eller specialidrottsförbund som är anknutna till Sveriges Riksidrottsförbund,

4. ansöka om tillträdesförbud och överklaga beslut i ärenden enligt lagen (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang, eller

5. tillhandahålla en annan idrottsorganisation personuppgifter om den behöver uppgifterna för något av de ändamål som anges i punkterna 1–4.

6 § Personuppgiftsbehandling som sker med stöd av 5 § får inte ske i strid med de ändamål för vilka uppgifterna samlades in.

Den som samlat in personuppgifter får behandla uppgifterna för andra ändamål än vad som anges i 5 §, under förutsättning att uppgifterna inte behandlas på ett sätt som är oförenligt med det ändamål för vilket uppgifterna samlades in.

7 § Utan hinder av vad som sägs i 22 § kamerabevakningslagen (2018:1200) får den som tar befattning med personuppgifter som samlats in genom sådan kamerabevakning som har bedrivits för att främja ordning och säkerhet vid ett idrottsarrangemang, behandla och dela uppgifterna till en idrottsorganisation om den behöver uppgifterna för sådana ändamål som anges i 5 §.

8 § Personuppgiftsbehandling som sker med stöd av 5 och 7 §§ får innefatta personuppgifter som avses i artikel 10 i EU:s dataskyddsförordning.

Tillgången till personuppgifter

9 § Tillgången till personuppgifter ska begränsas till vad var och en behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter.

Längsta tid som personuppgifterna får behandlas

10 § Personuppgifter får inte behandlas under längre tid än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med behandlingen.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om ordningslagen (1993:1617)

dels att 5 kap. 5 § ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas tre nya paragrafer, 5 kap. 5 a, 5 b och 5 c §§ av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

5 §¹

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

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

Den som uppsåtligen bryter mot 3 § första stycket döms till böter eller fängelse i högst ett år. Ringa fall utgör inte brott.

Om ett brott som avses i första stycket är grovt, döms till fängelse i lägst sex månader och högst två år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om

- 1. den pyrotekniska varan har varit av särskilt farlig beskaffenhet,*
- 2. den pyrotekniska varan har hanterats på ett särskilt farligt sätt,*
- 3. om innehavet eller användandet har avsett en större mängd eller ett större antal pyrotekniska varor, eller*
- 4. om gärningen på annat sätt har varit av särskilt allvarlig art.*

5 a §

Den som uppsåtligen bryter mot 4 § döms till böter eller fängelse i högst ett år. Ringa fall utgör inte brott.

¹ Senaste lydelse 2009:101.

5 b §

För försök, förberedelse eller stämpling till brott enligt 5 §, första och andra stycket, döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

För förberedelse eller stämpling till brott enligt 5 a §, avseende brott mot förbudet i 4 § första stycket 3, döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

5 c §

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

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

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

dels att 2, 3 och 22 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas en ny paragraf, 23 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

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

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

2 §¹

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 §.

Den som tidigare har begått ett brott under, eller annars i samband med, idrottsarrangemang som avses i 1 § ska meddelas tillträdesförbud, om inte särskilda skäl talar mot det. Om inte särskilda skäl talar mot det ska tillträdesförbud också meddelas den som har begått brott mot eller allvarligt trakasserat en representant för det allmänna, utövare, funktionär, representant för anordnaren eller en idrottsorganisation, eller annan i liknande ställning, för hans eller hennes funktion vid, eller till följd av, ett sådant idrottsarrangemang.

¹ Senaste lydelse 2009:100.

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

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

Brott som personen har begått före femton års ålder får inte beaktas.

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

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

3 §²

Tillträdesförbud ska gälla för en viss tid, *högst tre år*.

Tillträdesförbud ska gälla för en viss tid, *minst ett och högst fem år*. Om det finns särskilda skäl får förbudstiden bestämmas till kortare tid än 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.

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

22 §³

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

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

² Senaste lydelse 2014:107.

³ Senaste lydelse 2005:321.

23 §

*För försök till brott enligt 22 §
döms till ansvar enligt 23 kap. brotts-
balken.*

2 Utredningens uppdrag och genomförande

2.1 Utredningens uppdrag

Regeringen beslutade den 7 december 2023 att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att lämna förslag på åtgärder som bedöms lämpliga och ändamålsenliga för att stärka säkerheten samt motverka våldsamheter och andra ordningsstörningar vid idrottsarrangemang. Uppdraget har bestått av flera delar. Bland annat har utredaren fått i uppdrag att ta ställning till om reglerna för tillträdesförbud bör ändras och om straffskalan bör skärpas för brott mot ordningslagen och brott mot tillträdesförbudslagen. Utredaren har vidare fått i uppdrag att ta ställning till om möjligheterna att dela kamerabevakningsmaterial mellan arenaägare och arrangörer bör utökas. I de nu nämnda delarna har utredaren fått i uppdrag att lämna nödvändiga författningsförslag. Utredaren har också fått i uppdrag att överväga och lämna förslag på andra åtgärder som bedöms lämpliga för arrangörerna eller andra aktörer att vidta för att stärka säkerheten samt förebygga våldsamheter och andra ordningsstörningar vid idrottsarrangemang.

Utredaren har varit oförhindrad att, om behov finns och utredningstiden tillåter, ta upp närliggande frågor som har samband med de frågeställningar som ingår i uppdraget.

Utredaren ska i den utsträckning det behövs inhämta synpunkter och upplysningar från berörda myndigheter och organisationer, däribland Integritetsskyddsmyndigheten, Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Riksidrottsförbundet, Svenska Fotbollförbundet, Svensk Elitfotboll, idrottsklubbar och organiserade supporterrelser. Utredaren ska också hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och utredningsväsendet.

I uppdraget har också ingått att undersöka och beskriva hur frågor som omfattas av uppdraget regleras i några länder som är jämförbara med Sverige.

Direktiven fogas som *bilaga 1* till betänkandet.

2.2 Utredningens genomförande

Utredningen (utredaren och sekreteraren) påbörjade sitt arbete i januari 2024. Arbetet har bedrivits på sedvanligt sätt med regelbundna sammanträden med expertgruppen. Sammanträden med expertgruppen har ägt rum vid åtta tillfällen. Därutöver har utredningen haft löpande kontakter i enskilda frågor med de experter och sakkunniga som ingått i expertgruppen.

Till utredningen har knutits en referensgrupp med representanter från bl.a. idrottsklubbar, arenabolag och supporterorganisationer. Videomöten med hela referensgruppen har ägt vid två tillfällen. Därutöver har utredningen bl.a. vid flera studiebesök träffat en eller flera av representanterna i referensgruppen. Utredningen har också haft särskilda möten med några av dem.

Utredningen har under utredningstidens gång vid tre tillfällen deltagit i uppföljningsmöten vid Justitiedepartementet och Socialdepartementet. Förutom berörda statsråd har vid dessa möten representanter för Svenska Fotbollförbundet (SvFF), Svensk Elitfotboll (SEF), Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Riksidrottsförbundet, Stockholm Live och Svenska Fotbollssupporterunionen (SFSU) deltagit.

Det har för utredningen varit angeläget att på plats studera och bilda sig en uppfattning om det säkerhetsarbete som föreningarna, och andra aktörer, bedriver vid idrottsarrangemangen samt inhämta synpunkter och reflektioner från de som är involverade i detta arbete. Utredningen har därför genomfört ett flertal studiebesök vid fotbolls- och ishockeymatcher men också deltagit i flera säkerhetskonferenser. Utredningen har strävat efter att få erfarenhet av säkerhetsarbetet utifrån olika aspekter och så långt som möjligt få en inblick i olika aktörers roller och funktioner i säkerhetsarbetet kring idrottsarrangemangen. Vid dessa studiebesök har utredningen, förutom representanter som ingår i referensgruppen, träffat ett

stort antal personer i olika roller som på ett eller annat sätt är involverade i säkerhetsarbetet vid arrangemangen.

Den 13 mars 2024 deltog utredningen vid en säkerhetskonferens för fotbollen som anordnades av SvFF och SEF.

Den 26 mars 2024 deltog utredningen vid SFSU:s medlemsmöte.

Den 21 april 2024 genomförde utredningen ett studiebesök på Friends Arena (numera Strawberry Arena) i Solna i samband med en fotbollsmatch i Allsvenskan mellan AIK och Djurgårdens IF. Värd för studiebesöket var SEF. Utredningen följde bl.a. match- och säkerhetsdelegaternas arbete.

Den 6 maj 2024 genomförde utredningen ett studiebesök på Gamla Ullevi i Göteborg i samband med en fotbollsmatch i Allsvenskan mellan GAIS och IFK Göteborg. Värdar för besöket var arenadriftsbolaget Gotevent AB tillsammans med GAIS. I anslutning till studiebesöket deltog utredningen i ett möte med Gotevent AB samt i ett möte med organisationen Enable Sverige.

Den 20 maj 2024 genomförde utredningen ett studiebesök på Kanalplan i Stockholm i samband med en fotbollsmatch i Damallsvenskan mellan Hammarby IF och FC Rosengård. Värd för studiebesöket var Hammarby IF.

Den 2 juni 2024 genomförde utredningen ett studiebesök i samband med en fotbollsmatch i Allsvenskan mellan Djurgårdens IF och Hammarby IF, vid vilket utredningen följde Polismyndighetens arbete i Stockholm och utanför arenan inför, under och efter matchen. Värd för studiebesöket var Polismyndigheten.

Den 31 augusti 2024 deltog utredaren i Svenska Ishockeyförbundets säkerhetskonferens.

Den 18 september 2024 genomförde utredningen ett studiebesök på Jämtkraft Arena i Östersund i samband med en fotbollsmatch i Superettan mellan Östersunds FK och Helsingborgs IF. Värd för besöket var Östersunds FK.

Den 26 september 2024 genomförde utredningen ett studiebesök på Eleda Stadion i Malmö i samband med en fotbollsmatch i UEFA Europa League mellan Malmö FF och Glasgow Rangers från Skottland. I samband med besöket träffade utredningen representanter från SFSU och lokala supporterföreningar.

Den 2 oktober 2024 deltog utredningen i ett möte med SFSU:s styrelse.

Den 18 oktober 2024 genomförde utredningen ett studiebesök i Scaniarinken i Södertälje i samband med en ishockeymatch i Hockeyallsvenskan mellan Södertälje SK och Östersunds IK. Värd för studiebesöket var Södertälje SK.

Den 20 oktober 2024 genomförde utredningen ett studiebesök på Tele2 Arena i Stockholm i samband med en fotbollsmatch i Allsvenskan mellan Hammarby IF och Djurgården. Förutom utredaren och sekreteraren deltog i studiebesöket också utredningens expertgrupp.

Den 23 januari 2025 genomförde utredningen ett studiebesök i Malmö Arena i samband med en ishockeymatch i SHL mellan Malmö Redhawks och Örebro HK. Värd för studiebesöket var Malmö Redhawks.

Utöver nu nämnda åtgärder har utredningen bedrivit sedvanligt utredningsarbete, bl.a. innefattande inhämtande av statistik över brott och ordningsstörningar för olika idrotter. Utredningen har också, via SvFF och Polismyndigheten, inhämtat information om andra länders regleringar avseende deras motsvarighet till tillträdesförbud.

2.3 Betänkandets disposition

Författningsförslagen återfinns i kapitel 1 och i detta kapitel redovisas utredningens uppdrag och genomförande. I Kapitel 3 återfinns en beskrivning av olika ämnen av relevans för de frågor som betänkandet avhandlar. Bl.a. redogörs för tidigare lagstiftningsarbeten, idrottsrörelsens organisation, statistik över ordningsstörningar samt tidigare upprättade studier och rapporter om brott och trakasserier inom idrottsrörelsen. I kapitel 4 redogörs för utredningens utgångspunkter. Därefter följer i tre kapitel, 5–7, allmänmotiveringarna för ändringarna i ordningslagen och tillträdesförbudslagen samt förslaget till lag om idrottsorganisationers behandling av personuppgifter för att främja ordning och säkerhet vid idrottsarrangemang.

I kapitel 8 redogörs för överväganden och rekommendationer beträffande andra åtgärder som bedöms lämpliga för arrangörerna eller andra aktörer att vidta för att främja ordning och säkerhet vid idrottsarrangemang.

I kapitel 9 återfinns allmänmotiveringen till förslag om ikraftträdande och i kapitel 10 redogörs för författningsförslagets konsekvenser. Författningskommentaren återfinns i kapitel 11.

3 Bakgrund

3.1 Tidigare lagstiftningsärenden

Frågan om att införa särskilda regler för att motverka brott och ordningsstörningar vid idrottsarrangemang har varit föremål för diskussion och överväganden i lagstiftningssammanhang under många år. Under 90-talet och början av 00-talet rörde diskussionen främst möjligheterna att genom någon form av straffsanktionerat förbud utestänga personer från arrangemangen.

Trygghetsutredningen föreslog 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.

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 ordningsstörande personer kan förbjudas att besöka ett idrottsevenemang och att brott mot sådana förbud blir straffbart.

Inom Justitiedepartementet utarbetades därefter promemorian Tillträdesförbud, Ds 2002:25, med förslag till en särskild lag om tillträdesförbud. Enligt förslaget skulle en idrottsorganisation eller en näringsidkare kunna förbjuda en person att under viss tid få tillträde till och vistas på en idrottsanläggning eller i en affärslokal. Överträdelse av förbudet föreslogs straffsanktioneras. Promemorians förslag mötte kritik vid remissbehandlingen. Remisskritiken riktade sig dock främst mot förslaget avseende affärslokaler. Den fick till

följd att det inte utarbetades någon lagrådsremiss i fråga om något av förslagen.

Inom Justitiedepartementet upprättades ett par år senare en ny promemoria, Lag om tillträdesförbud, Ds 2004:40, som lämnade förslag på en lag om tillträdesförbud som enbart tog sikte på idrottsarrangemang. Den 1 juli 2005 trädde lagen (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang i kraft, prop. 2004/05:77.

Under 2007 beslutade chefen för Justitiedepartementet att en utredare skulle biträda departementet med att överväga och lämna förslag till en effektivare lagstiftning mot ordningsstörningar i samband med idrottsarrangemang. Utredaren överlämnade i april 2008 promemorian Ytterligare åtgärder för att motverka ordningsstörningar i samband med idrottsarrangemang, Ds 2008:20. Vad gäller lagen om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang föreslogs i promemorian att Polismyndigheten skulle ges rätt att initiera ärenden om tillträdesförbud samt att åklagare skulle ges rätt att meddela interimistiska beslut om tillträdesförbud. I promemorian föreslogs vidare ett nytt kapitel i ordningslagen som särskilt tog sikte på ordning och säkerhet vid idrottsarrangemang, med bestämmelser om straffsanktionerade förbud mot att utan tillstånd inneha eller använda pyroteknik samt beträda eller kasta in föremål på spelplanen. Efter vissa mindre justeringar föranledda av synpunkter från Lagrådet genomfördes förslagen genom prop. 2008/09:78. Lagändringarna trädde i kraft den 1 april 2009.

I Mindre våld för pengarna – delbetänkande av nationell samordning mot brottslighet i samband med idrottsarrangemang, SOU 2012:23 – lämnades flera förslag till ändringar i tillträdesförbudslagen men även förslag till vissa andra författningsändringar av relevans för ordningen och säkerheten vid idrottsarrangemang. Vad gäller tillträdesförbudslagen föreslogs att det geografiska tillämpningsområdet för tillträdesförbud skulle utvidgas, att förbudstidens maximala längd skulle förlängas från ett år till tre år och att maximistraffet för brott mot tillträdesförbudet skulle skärpas, från fängelse sex månader till fängelse i ett år. Det föreslogs också att ett andra kapitel skulle fogas till tillträdesförbudslagen innehållande bestämmelser om idrottsorganisationers behandling av personuppgifter. Det föreslogs också ändringar i förordningen (2005:323) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang. Vidare föreslogs i delbetänkandet ändringar i lagen (2005:900) om maskeringsförbud inne-

bärande att förbudet i lagens 1 § om maskering vid vissa folksamlingar där det uppkommer störningar av den allmänna ordningen skulle omfatta även idrottsarrangemang. Slutligen lämnades ett förslag om ändring i 2 kap. 26 § ordningslagen innebärande att ersättningsskyldigheten för idrottsaktiebolag för polisbevakning skulle utmönstras.

Förslagen fick blandad kritik av remissinstanserna (Ku2012/694/MFI). Vad beträffar tillträdesförbudslagen gick regeringen vidare endast med förslaget som innebar att förbudstidens maximala längd skulle förlängas från ett till tre år (prop. 2013/14:68). Lagändringen trädde i kraft den 1 april 2014. Vad beträffar förslaget om ändringar i 2 kap. 26 § ordningslagen togs det omhand i 2014 års budgetproposition på så sätt att paragrafen upphävdes (prop. 2013/14:1). Lagändringen trädde i kraft den 1 januari 2014. Regeringen gick inte vidare direkt med övriga förslag.

Med anledning av några av de övriga förslagen togs emellertid inom Justitiedepartementet fram nya beredningsunderlag med förslag som liknade de som lämnades i SOU 2012:23.

Chefen för Justitiedepartementet gav 2013 en utredare uppdrag att ta fram ett underlag för lagstiftning för ett eller flera register över personer som har meddelats tillträdesförbud av åklagare eller domstol enligt tillträdesförbudslagen respektive stängts av från tillträde till ett arrangemang efter beslut av en arrangör (arrangörsavstängning). I departementspromemorian Register över Tillträdesförbud vid idrottsarrangemang, Ds 2013:77, lämnades förslag om en lag om register över tillträdesförbud vid idrottsarrangemang. I promemorian lämnades också ett förslag om att införa en ny bestämmelse innebärande att polismyndigheten skulle tillåtas fotografera en person som kan antas bli föremål för tillträdesförbud. Däremot lämnades inte något förslag om att införa ett register över personer som omfattades av en arrangörsavstängning. Förslagen genomfördes med vissa justeringar genom prop. 2013/14:254. Lagen (2015:51) om register över tillträdesförbud vid idrottsarrangemang och införande av 8 a § i tillträdesförbudslagen trädde i kraft den 1 april 2015.

Med anledning av EU:s dataskyddsreform och Sveriges genomförande av EU:s dataskyddsdirektiv gjordes ett flertal ändringar vad gäller den nämnda registerlagen. Lagen bytte namn till lag om idrotts-

organisationers behandling av uppgifter om tillträdesförbud och således omfattade regleringen endast idrottsorganisationernas behandling av uppgifter från registret. Bestämmelser som reglerar Polismyndighetens förande av tillträdesförbudsregistret infördes i stället i lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område (prop. 2017/18:269).

I mars 2014 gav chefen för Justitiedepartementet en utredare i uppdrag att lämna förslag till författningsändringar om ett förbud mot att maskera sig vid idrottsarrangemang. I departementspromemorian Maskeringsförbud vid idrottsarrangemang, Ds 2014:44, lämnades förslag om att i 5 kap. ordningslagen införa ett sådant straffsanktionerat förbud. Förslaget genomfördes, med vissa förändringar, genom prop. 2016/17:41, och trädde i kraft den 1 mars 2017.

3.2 Idrottsrörelsen

3.2.1 Idrottsrörelsens organisation

Den organiserade idrotten, idrottsrörelsen, har cirka 3 miljoner medlemmar knutna till olika idrottsföreningar eller liknande.¹ Merparten av dessa föreningar, cirka 19 000, ingår i Riksidrottsförbundet (RF) som samlande organisation. RF är organiserat i 19 distriktsidrottsförbund och har 72 specialidrottsförbund (SF) som medlemmar, t.ex. Svenska Fotbollförbundet (SvFF) och Svenska Ishockeyförbundet. Varje SF kan organisera flera idrotter. De flesta SF har en struktur med distriktsförbund, specialidrottsdistriktsförbund (SDF), t.ex. Stockholms Fotbollförbund.

RF:s primära uppgift är att stödja sina medlemsförbund och företräda idrottsrörelsen i dess kontakter med samhället. Därtill ansvarar RF för den strategiska ledningen av idrottsrörelsen i frågor kopplade till bl.a. ekonomi, organisationsform och kommunikation.

RF har vidare i uppdrag att i myndighets ställe fördela och följa upp statens anslag till idrottsrörelsen utifrån regeringens riktlinjer och i linje med idrottsrörelsens strategi och mål.

¹ Viss organiserad idrottsverksamhet sker t.ex. i aktiebolagsform, s.k. IdrottsAB.

RF:s verksamhetsidé är att idrottsrörelsen bedriver idrott i föreningar för att ha roligt, må bra och utvecklas under hela livet. Det görs med fyra grundläggande principer:²

- Glädje och gemenskap – ”Vi vill bedriva och utveckla all verksamhet så att vi ska kunna ha roligt, må bra och utvecklas under hela livet”.
- Demokrati och delaktighet – ”Föreningsdemokrati innebär att alla medlemmars röst har lika värde. Delaktighet innebär att alla som deltar får vara med och bestämma om och ta ansvar för sin verksamhet.”
- Allas rätt att vara med – ”Allas rätt att vara med innebär att alla som vill ska kunna vara med utifrån sina förutsättningar.”
- Rent spel – ”Rent spel och ärlighet är en förutsättning för tävlande på lika villkor. Det innebär att följa överenskommelser och leva efter god etik och moral.”

RF-stämman är RF:s högsta beslutande organ. Stämman hålls vartannat år och består av drygt 200 ombud från specialidrottsförbunden. Enligt RF:s stadgar har varje fullvärdigt SF en grundröst. Återstående röster fördelas efter SF:s föreningsantal. Distriktsförbund har ingen rösträtt men yttranderätt. RF-stämman fattar beslut om grundläggande policyfrågor och idrottsrörelsens gemensamma verksamhetsinriktning. Vidare beslutar stämman om inträde av nya medlemsförbund. Stämman utser även ledamöter till Riksidrottsstyrelsen (RS), som består av ordförande och tio ledamöter. RS primära uppgift är att verka för att idrottsrörelsens verksamhetsidé efterlevs, verkställa RF-stämmans beslut samt handha och ansvara för RF:s medel.

RS har ett kansli som ansvarar för det operativa arbetet med att genomföra RF-stämmans och RS:s beslut. Därtill ger kansliet olika former av stöd och service till medlemsförbunden, bedriver utvecklingsprojekt samt ansvarar för opinionsbildning och kontakter med det omgivande samhället.

SF och SDF och dess medlemmar, idrottsföreningarna, lyder under RF:s stadgar, som är det övergripande regelverket för idrottsrörelsens bedrivande i Sverige. Varje SF har i sin tur egna stadgar.

² 1 kap. RF:s stadgar, Idrottsrörelsens verksamhetsidé, vision och värdegrund.

Utöver stadgarna utgör SF:s tävlingsregler³ det viktigaste styrverktyget för idrottens bedrivande. Dessa kompletteras inte sällan med uppförandekoder, riktlinjer, policys och andra nedskrivna normgivande dokument.

SF har vidare att förhålla sig till de internationella sammanslutningar som förbunden ingår i. För SvFF utgör det europeiska fotbollförbundet, UEFA, och det internationella fotbollförbundet, FIFA, de internationella organ som har störst betydelse för det förbundets verksamhet. Svenska ishockeyförbundet ingår som förbund i det internationella ishockeyförbundet, IIHF.

Det är vanligt att elitföreningar inom vissa idrotter, vid sidan av tillhörigheten till RF och SF, ingår i associationer av olika slag som syftar till att värna olika intressen för dessa föreningar, bl.a. ekonomiska och sportsliga. Dessa associationer kan också i andra avseenden inverka på hur den idrottsliga verksamheten bedrivs, bl.a. i frågor rörande anläggningskrav och säkerhet. På vilket sätt och i vilken associationsform föreningarna är organiserade – liksom associationens förhållande till berört SF – varierar dock mellan de olika idrotterna.

Ett exempel på en sådan association är den ideella föreningen Svensk Elitfotboll (SEF), i vilken ingår samtliga föreningar i de två högsta serierna inom herrfotbollen, dvs. Allsvenskan och Superettan. Ett annat exempel är Svenska Hockeyligan AB, vars aktieägare utgörs av de idrottsföreningar som tävlar i ishockeyns högsta serie på herrsidan, SHL. Även elitföreningarna inom bandyn, handbollen och basketen ingår i liknande associationer vid sidan av de SF där de är medlemmar.

De nu nämnda elitassociationerna ingår inte själva som medlemmar i SF och är inte heller medlemmar i RF. Däremot företräder elitassociationen ofta berörda föreningar i gemensamma frågor inom, och gentemot, SF.

³ Begreppet "tävlingsregler" är en samlingsbeteckning på alla bestämmelser som på ett eller annat sätt styr tävlingsverksamheten (såväl vad gäller det faktiska utövandet som tävlingsadministrationen – allmänt eller för en specifik tävling). Till tävlingsregler kan räknas tävlingsbestämmelser, tävlingsreglementen, utövanderegler (t.ex. spelregler för bandy, basket och fotboll), föreskrifter (ofta avseende en viss tävling), anvisningar och cirkulär. Se Hübinette och Malmsten, *Idrottens bestraffnings- och tävlingsregler*, 7 u., s. 128 f. Obs. dock att den av RF tillsatta kommittén "Översyn av RF:s stadgar – Trygg Idrott" i sin rapport den 14 november 2024 föreslagit att begreppet "Övriga idrottsregler" ska införas för att klassificera regler som har ett bredare tillämpningsområde än tävling, se avsnitt 2.7.2.2 i utredningens rapport.

3.2.2 Förutsättningarna för de olika idrotterna varierar

Förutsättningarna för de olika idrotterna varierar kraftigt, på många olika plan. Vissa SF är sett till såväl medlemsantal som publikintresse stora medan andra är små. Idrotterna i vissa SF med stora medlemsantal kan ha, relativt sett, färre publika arrangemang och inte locka samma åskådarantal till arrangemangen. Naturligtvis varierar också förutsättningarna mellan föreningar inom samma idrott och även inom samma serie eller tävling. Detta får bl.a. till följd att de ekonomiska och organisatoriska förutsättningarna för att arbeta med frågor relaterade till ordning och säkerhet varierar kraftigt mellan olika idrotter, och mellan olika föreningar inom samma idrott.

I vårt arbete är det naturligt att fokusera på de lagidrotter som samlar mycket publik, och vid vars arrangemang brott och ordningsstörningar är ett förhållandevis vanligt eller återkommande inslag i de publika miljöerna. Det gäller särskilt fotbollen och ishockeyn inom de högsta serierna på herrsidan. Ett sådant fokus ligger också i linje med vårt uppdrag. I avsnitt 3.3 redogörs närmare för i vilka sammanhang som problematiken med ordningsstörningar och brott i den publika miljön är som mest påtaglig.

Det måste dock påpekas att även många andra idrotter lockar till sig stor publik, utan att deras arrangemang präglas av ordningsstörningar eller brottslighet i den publika miljön. Även inom de idrotter där problematiken är påtaglig finns en stor variation mellan olika föreningars arrangemang. Vår bild är att de allra flesta publika idrottsarrangemang genomförs i avsaknad av en sådan problematik.

Den lagstiftning som särskilt syftar till att förebygga brott och ordningsstörningar vid idrottsarrangemang, 5 kap. ordningslagen och tillträdeförbudslagen, är dock inte specifikt utformad för en viss idrott utan tillämpningsområdet är alla publika idrottsarrangemang som äger rum vid inhängande idrottsanläggningar. Se avsnitten 5.2.1 och 6.2.1 för de närmare avgränsningarna. I våra överväganden till förslag på författningsändringar, liksom förslag på åtgärder i övrigt, måste således dessa nu nämnda förhållanden beaktas. Även om vårt arbete främst är inriktat på fotbolls- och ishockeymatcher på elitnivå, och i viss mån andra större publika lagidrotter, måste våra förslag fungera även hos de övriga aktörer som anordnar publika idrottsarrangemang.

3.2.3 Statens idrottspolitik

Staten lämnar varje år ekonomiskt stöd till idrottsrörelsen. Motiven till statens idrottsstöd har varierat över tid och i takt med samhällsutvecklingen. På ett övergripande plan har bidraget emellertid alltid tjänat två syften. Det första syftet är att uppmuntra och tillvarata de positiva effekter som frivilligt organiserad idrottsutövning anses leda till. I början av 1900-talet formulerades detta gärna i form av (manlig) karaktärsdaning, fosterländskhet och skapandet av ”en sund själ i en sund kropp”. I dag anförs på motsvarande sätt att idrott och motion är positivt för folkhälsan och att det skapar glädje, rekreation och meningsfull fritid för både unga och gamla. Som belysande exempel framhåller regeringen i 1999 års idrottspolitiska proposition – En idrottspolitik för 2000-talet – att god folkhälsa utgör en ”betydelsefull komponent för välfärden i vårt samhälle” och att det därför är viktigt att barn och ungdomar tidigt skapar sig ”motionsvanor som varar hela livet”, jämte att även äldre och personer med funktionsnedsättnings behov av motion för-tjänar uppmärksamhet.⁴

Statens andra syfte är att stödja ”en fri och självständig folk-rörelse”. Denna strävan har två dimensioner. Först och främst är den ett erkännande av den frivilliga idrottsrörelsens många ideella krafter. Ur detta perspektiv utgör statens stöd en sorts hjälp till självhjälp, där offentliga medel har som mål att stärka idrottsrörelsens förutsättningar att vara, och förbli, en omfattande, mångfacetterad och självständig massrörelse i en ideell samhällssektor. Den andra dimensionen rör de demokratiska ideal och värderingar som finns inbäddade i själva folk-rörelseperspektivet, såsom allas lika rätt att få vara med och delta utifrån sina egna förutsättningar, likvärdiga villkor för flickor och pojkar, integration av eftersatta grupper liksom ett värnande av god etik och sunda ideal. Viktigt är även att idrottsrörelsen aktivt verkar för alla medlemmars faktiska möjlighet till inflytande och delaktighet.⁵

Statens idrottspolitik är rättsligt reglerad. Enligt 1 § lagen (1995:361) om överlämnande av förvaltningsuppgifter till Sveriges Riksidrottsförbund prövar Riksidrottsförbundet frågor om fördelning av statsbidrag till idrottsverksamhet i enlighet med vad

⁴ Prop. 1998/99:107 s. 28.

⁵ Se Centrum för idrottsforskningens rapport Statens stöd till idrotten, uppföljning 2023, s. 45 f., med hänvisning till prop. 1998/99:107 s. 28.

regeringen bestämmer. I förordningen (1999:1177) om statsbidrag till idrottsverksamhet formaliseras de mål och syften som staten har med sin idrottspolitik, förutsättningar för bidragsfördelning och återrapportering m.m. Syftena med statens stöd till idrotten framgår närmare av förordningens 4 §.

Det är att märka att staten som bidragsgivare inte till någon del ställer upp mål för idrottsrörelsens verksamhet i sig. Däremot ska staten ange mål, syften och riktlinjer för sin bidragsgivning. Den principiella skillnaden är att staten formulerar målen och syftena för vad den vill uppnå med statsbidraget till idrotten medan idrottsrörelsen självständigt sätter målen för den egna verksamheten.⁶

De idrottspolitiska mål som formaliserats bl.a. i förordningen om statsbidrag till idrottsverksamhet materialiseras på framför allt tre sätt. I budgetpropositionen kommenterar regeringen idrottspolitikens inriktning och utveckling. För anslaget över statsbudgeten utfärdar regeringen dessutom årliga riktlinjer till Riksidrottsförbundet. I dessa preciseras den statliga idrottspolitikens mål, syften och återrapporteringskrav fördelade över olika verksamhetsgrenar. Slutligen utfärdar regeringen även ett regleringsbrev (ställt till Kammarkollegiet) som preciserar bidragets anslagposter och särskilda villkor. De tillskjutna medlen kan således på det sättet "öronmärkas" till särskilda verksamheter inom idrotten.⁷

För budgetåret 2025 uppgick statens anslag för stöd till idrotten till 2 126 811 tkr.⁸ I regleringsbrevet för budgetåret 2025 avseende anslag 13:1, Stöd till idrotten, har regeringen beslutat om ett nytt permanent bidrag till idrotten på 10 mkr för att "öka motståndskraften mot idrottsrelaterad brottslighet." Enligt ett regeringsbeslut den 20 mars 2025 ska härvid Riksidrottsförbundets arbete fokusera på att identifiera och motverka kriminella aktörer som försöker infiltrera idrottsföreningar, samt bidra till att bekämpa organiserad idrottskorruption som till exempel matchfixning och oseriös agentverksamhet av spelare. En annan viktig del av arbetet är vidare att bidra till att förhindra att barn och unga rekryteras till kriminella gäng via idrottsmiljöer. Riksidrottsförbundet kommer genom satsningen även förstärka sitt pågående arbete med att säkerställa att ekonomiskt stöd används korrekt och motverka bidrags-

⁶ Se prop. 2008/09:126 s. 18.

⁷ Centrum för idrottsforskning rapport Statens stöd till idrotten, uppföljning 2023, s. 46 f.

⁸ Prop. 2024/25:1 utg.omr. 17, avsnitt 16.8.1.

fusk. Målet är att idrottsrörelsen ska ha relevant kunskap om brottslighet och kunna agera vid behov eller utsatthet, samt stärka samarbetet med berörda myndigheter och andra organisationer för att motverka idrottsrelaterad brottslighet och därmed värna idrotten och dess positiva betydelse för samhället.⁹

3.3 Brott och ordningsstörningar vid idrottsarrangemang

3.3.1 Allmänt om brott och ordningsstörningar vid publika idrottsarrangemang

I denna utredning väcks naturligtvis frågan om hur omfattande problemet är med brott och ordningsstörningar vid idrottsarrangemang. I det följande kommer vi att redogöra för vår bild av problematiken och hur ordningsläget har sett ut vid arrangemang i vissa publika lagidrotter under de senaste åren. Våld och ordningsstörningar vid idrottsarrangemang är inte ett nytt fenomen. Vi har dock inte i detta arbete haft som ambition att göra en historisk jämförelse avseende denna problematik. De uppgifter kring brott och ordningsstörningar som vi tagit fram berör således läget under de senaste åren.

I frågeställningen ovan ligger i någon mening en värdering, som samtidigt är en utgångspunkt för detta arbete, nämligen att förekomsten av brott och ordningsstörningar vid idrottsarrangemang är ett problem. Vi har på andra ställen i betänkandet närmast oss frågan om vad som utgör en positiv supporterkultur och vad som är företeelser som inte kan eller bör accepteras vid ett idrottsarrangemang. Redan nu vill vi dock framhålla att brott vid idrottsarrangemang inte kan accepteras, oavsett om dessa anses ingå i en supporterkultur eller inte.

Det bör i sammanhanget påpekas att det inte bara är arrangörerna och de som besöker arrangemangen som berörs av problematiken rörande brott och ordningsstörningar. Det omgivande samhället påverkas i olika grad och i olika hänseenden av den. Förutom de olägenheter detta medför för helt utomstående personer innebär

⁹ Regeringen satsar 10 miljoner för att bekämpa idrottsrelaterad brottslighet, Socialdepartementet, www.regeringen.se, 2025-03-20.

det att samhället får bära kostnader av olika slag med anledning av arrangemangen.¹⁰

Vi har i det följande utgått bl.a. från statistik som vi fått från olika specialidrottsförbund beträffande ordningsläget för arrangemang inom dessa idrotter samt inhämtad statistik från Brottsoffermyndigheten, Brå. Vi har också haft tillgång till olika typer av rapporter, bland annat Polismyndighetens lägesbilder för de gångna säsongerna i elitfotbollen på herrsidan. En särskild svårighet är att de olika specialidrottsförbunden och Polismyndigheten har olika sätt att se på vad som utgör en ordningsstörning eller vad som t.ex. utgör en allvarlig händelse av ordningsstörande karaktär. De olika aktörerna har således sammanställt sin statistik och övrig lämnad redovisning utifrån olika utgångspunkter. Detta är i sig inte något konstigt men försvårar jämförelserna.

Vad som utgör ett brott är naturligtvis inte i sig en svårighet att definiera, om än att det i enskilda fall naturligtvis kan vara förenat med svårigheter att avgöra huruvida ett brott har begåtts. När det gäller ordningsstörningar, som inte samtidigt utgör brott, kan det dock vara svårare att på ett enkelt sätt ringa in vad det är för företeelser som avses.

Några legaldefinitioner av begreppen ordning och ordningsstörning finns inte. Lite förenklat kan en ordningsstörning beskriva såväl ett normbrytande och störande beteende av en enskild person som en uppkommen situation av oordning där flera personer deltar, t.ex. i en folksamling. Det ska dock sägas att långt ifrån alla normöverskridande ageranden är av ordningsstörande karaktär, oavsett om de utgör lagbrott eller inte.

I polislagen förekommer begreppen allmän ordning eller störning av ordning på flera ställen, och då även i betydelsen företeelser och ageranden som inte nödvändigtvis utgör brott. I 2 § första stycket 2 polislagen stadgas att till Polismyndighetens uppgifter hör att övervaka den allmänna ordningen och säkerheten och ingripa när störningar har inträffat. Dessa skyldigheter är inte begränsade till att motverka och beivra brott. När det gäller ingripanden mot annat än brott måste dock en avvägning ske med hänsyn till motstående intressen. För att i sådana fall aktualisera ett ingripande

¹⁰ Enligt Polismyndigheten uppgick exempelvis myndighetens kostnader för bevakning i samband med fotbollsmatcher inom herrelitfotbollen till cirka 72 mkr för 2024. I detta ingår inte overheadkostnader.

i den allmänna ordningens och säkerhetens intresse torde krävas att det är fråga om en olägenhet eller risk som inte är av helt bagatellartad natur och som enligt en naturlig bedömning lätt kan utvecklas till en mera allvarlig situation om något ingripande inte äger rum.¹¹ 2 § polislagen är en övergripande bestämmelse som beskriver en av Polismyndighetens uppgifter men kastar föga ljus över vad en ordningsstörning egentligen är.

Enligt vad som följer av 13 § polislagen får en polisman, om någon genom sitt uppträdande stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna, när det är nödvändigt för att ordningen ska kunna upprätthållas, avvisa eller avlägsna honom från visst område eller utrymme eller, om det inte är tillräckligt, omhänderta personen tillfälligt. Detsamma gäller om en sådan åtgärd behövs för att en straffbelagd handling ska kunna avväjas. Även en ordningsvakt har sådana befogenheter. Med ordningsstörning avses i detta sammanhang ett uppträdande som innefattar angrepp på ett ordningsintresse av betydelse för allmänheten eller annars från allmän synpunkt.¹²

Flera bestämmelser i ordningslagen är vidare av intresse för frågan om vad som kan inbegripas i begreppet ordning eller ordningsstörning. Enligt 2 kap. 16 § ordningslagen ska den som anordnar en allmän sammankomst eller offentlig tillställning svara för att det råder god ordning vid sammankomsten eller tillställningen. Av paragrafens andra stycke följer att Polismyndigheten får meddela de villkor som behövs för att upprätthålla ordning och säkerhet vid sammankomsten eller tillställningen. Enligt 2 kap. 17 § är den som inte följer de ordningsregler för en allmän sammankomst eller offentlig tillställning som ska gälla enligt villkor som Polismyndigheten har meddelat med stöd av 16 § andra stycket skyldig att på tillsägelse lämna sammankomsten eller tillställningen. Sådana villkor kan inbegripa ett stort antal regler av mycket varierande slag. Överträdelse av sådana regler kan sägas utgöra störningar av ordningen på tillställningen eller sammankomsten, men kan vara av en annan karaktär än vad som får förstås med en ordningsstörning enligt 2 eller 13 § polislagen.

Enligt 2 kap. 23 § ordningslagen får Polismyndigheten upplösa en *allmän sammankomst*, om det uppkommer svårare oordning vid

¹¹ Munch & Sverne Arvill, Polislagen (8 november 2013), kommentaren till 2 §.

¹² A.a., kommentaren till 13 §.

själva sammankomsten eller, som en direkt följd av den, i dess omedelbara omgivning eller om sammankomsten medför avsevärd fara för de närvarande eller allvarlig störning av trafiken. Enligt samma paragraf får Polismyndigheten upplösa en *offentlig tillställning*, om det vid den förekommer något som strider mot lag eller om den medför oordning, fara för de närvarande eller allvarlig störning av trafiken. Vad nu gäller *ordningen* krävs således en situation av svårare oordning för att upplösa en allmän sammankomst medan det räcker för att upplösa en offentlig tillställning att den medför oordning. Med svårare oordning torde avses upploppsliknande situationer. Betydligt lägre krav ställs för att bedöma att en offentlig tillställning medför oordning.¹³

Den mänskliga samvaron regleras på olika sätt, dels av statsmakten och myndigheter genom lagar och andra föreskrifter, dels genom skrivna och oskrivna normer av annat slag. Reglerna eller normerna kan många gånger vara av ordningskaraktär. Huruvida ett agerande eller beteende utgör ett sådant normöverskridande att det är att betrakta som en ordningsstörning beror bl.a. på i vilken kontext beteendet eller agerandet äger rum. Ett agerande kan med andra ord bedömas vara en ordningsstörning i ett sammanhang medan samma agerande i ett annat sammanhang inte bedöms vara det, utan tvärtom helt accepterat och kanske t.o.m. efterfrågat. Ett något tillspetsat exempel på detta skulle vara att högljutt stämma in i en ramsa eller sång. Det är ju fullt ut accepterat under en fotbollsmatch, låt vara att innehållet i ramsan och sången kan väcka olika reaktioner i den omgivande miljön. Att däremot på t.ex. en tandläkarmottagning eller i ett bibliotek, eller för den delen på en tennismatch, stämma in i samma ramsa eller sång, skulle däremot uppfattas som mycket störande och också betraktas som en ordningsstörning.

I detta sammanhang är naturligtvis av intresse de olika idrottsliga regelverk som innehåller bestämmelser som är av karaktären ordnings- eller uppföranderegler. Det är dels fråga om regler som gäller och verkar inom den organiserade idrotten generellt, t.ex. enligt 14 kap. RF:s stadgar, dels fråga om bestämmelser som är specifika för en viss idrott, t.ex. Svenska Fotbollförbundets eller Svenska Ishockeyförbundets tävlingsbestämmelser. I vilken mån man vid överträdelse av sådana regler kan hänföra agerandet till kategorin ordningsstörning måste på ett generellt plan förbli osagt.

¹³ Åberg, Kazimir, Ordningsslagen, Kommentar och rättspraxis, 4 u, s. 114 f.

Det kan dock konstateras att det i dessa regelverk finns bestämmelser som inte kan tolkas på annat sätt än att överträdelser av bestämmelserna kan avse ageranden som är att betrakta som ordningsstörningar enligt dessa regelverk men för vilka det inte går att finna stöd i lag för att motsvarande agerande skulle vara att betrakta som en ordningsstörning, t.ex. enligt polislagen eller ordningslagen. Ett exempel på detta är att det följer av 6 kap. 8 § SvFF:s tävlingsbestämmelser att vissa framföranden av politiska budskap kan utgöra en bestraffningssanktionerad ordningsstörning, vilket naturligtvis i andra offentliga sammanhang skulle fara för långt att betrakta som en ordningsstörning.

Sammanfattningsvis innebär det ovan sagda att det inte är möjligt att ge en allmängiltig definition av begreppet ordningsstörning, inte ens i det sammanhang som är relevant här, dvs. vid publika idrottsarrangemang. För läsningen av redogörelsen i det följande, för hur olika specialidrottsförbund och Polismyndigheten redovisat sina respektive siffror och uppfattningar om ordningsläget vid vissa idrottsarrangemang, bör således detta tas i beaktande.

3.3.2 Statistik över vissa brottstyper

Vi har från Brå låtit inhämta statistik över anmälda brott avseende de brottstyper som är av särskilt intresse i detta sammanhang, dvs. dels överträdelser av tillträdesförbud, dels vissa brott mot förbuden i 5 kap. ordningslagen.

Det bör uppmärksammas att denna statistik alltså rör de idrottsarrangemangspecifika brottstyperna, som endast kan begås vid idrottsarrangemang. Naturligtvis begås också annan brottslighet vid idrottsarrangemang, t.ex. misshandel och skadegörelse. Att inhämta särskild statistik över annan sådan brottslighet, begången vid idrottsarrangemang, har dock inte varit möjligt.

Den statistik som presenteras i det följande avser endast anmälda brott och ger endast en indikation på antal begångna brott. Statistiken avser inte antalet lagförda gärningar.

Tabell 3.1 Anmälda idrottsarrangemangsanknutna brott

Perioden 2017–2023

| Brott | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|---|------|------|------|------|------|------|------|
| Överträdelse av tillträdesförbud ¹⁴ | 4 | 4 | 2 | 1 | 23 | 30 | 9 |
| Pyroteknik ¹⁵ | – | – | – | – | 687 | 836 | 795 |
| Obehörigt beträdande av spelplan ¹⁶ | – | – | – | – | 51 | 67 | 105 |
| Maskering och inkastande av föremål ¹⁷ | – | – | – | – | 321 | 392 | 542 |

Källa: Brå. Brottskoderna för brott mot förbudet i 5 kap. ordningslagen infördes först 2021.

När det gäller uppgifterna om anmälda brott, mot t.ex. förbudet i 5 kap. ordningslagen, bör uppmärksammas att fortfarande fram till i början av 2022 rådde det vissa restriktioner och deltagarbegränsningar vid offentliga tillställningar med anledning av covid-19-pandemin.

De nu redovisade siffrorna bör under alla förhållanden tolkas mycket försiktigt vad gäller slutsatser om förekomsten av brott vid idrottsarrangemang av den typ som nu är fråga om. Inte heller går det av tabellen ovan att dra några säkra slutsatser angående trender, även om det förefaller vara en ökning av anmälda brott mot ordningslagen under 2023 jämfört med föregående år. Den ökning som kan skönjas för 2023 kan dock lika gärna hänga ihop med en något ökad anmälningsbenägenhet som en faktisk ökning av antalet begångna brott. Som kommer att visas i det följande, med anledning av de redovisningar som specialidrottsförbunden och Polismyndigheten tillhandahållit, torde förekomsten av vissa brott vara betydligt större än antalet anmälda brott. Det gäller inte minst brott mot förbudet att inneha eller använda pyroteknik utan tillstånd enligt ordningslagen.

Det ska också sägas att vad gäller siffrorna för brott mot maskeringsförbudet och brott mot förbudet att kasta in föremål på spelplanen det ligger nära till hands att dra slutsatsen att majoriteten av anmälningarna avser brott mot maskeringsförbudet. Den kan i sammanhanget påpekas att den som begått brott mot förbudet att använda eller inneha pyroteknik har som regel också varit maskerad, och därmed också begått brott mot maskeringsförbudet.

¹⁴ 22 § lag om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang.

¹⁵ 5 kap. 3 och 5 §§ ordningslagen.

¹⁶ 5 kap. 4 § första stycket 1 p. och 5 §.

¹⁷ 5 kap. 4 § första stycket 2–3 p. och 5 §.

En slutsats kan dock dras av de redovisade siffrorna, liksom av övriga tillgängliga data. Det är att den brottstyp som är vanligast förekommande vid publika idrottsarrangemang är brott mot förbudet i ordningslagen att utan tillstånd inneha eller använda pyroteknik.

3.3.3 Specialidrottsförbundens redovisningar

Utredningen har genom kontakter med företrädare för idrottsrörelsen getts en övergripande bild över ordningsläget vid arrangemangen inom de större lagidrotterna och som berör de aktuella frågeställningarna i utredningen. Vi har också genom att ta del av statistikuppgifter och rapporter av olika slag på ett övergripande plan skaffat oss en bra bild av problematiken och hur trenderna ser ut. I syfte att ge en mer samlad och jämförande bild har vi låtit specialidrottsförbund i några idrotter besvara följande frågor.

1. Uppgift om antalet åskådare totalt för säsongen i serien (inkl. ev. slutspel), totalt antal matcher samt publiksnitt.
2. Uppgift om antalet matcher där det rapporterats om begångna brott eller ordningsstörningar under säsongen.
3. Uppgift om det totala antalet enskilda incidenter av ordningsstörningar och brott under respektive säsong.
4. Skiljer sig ordningsläget för dessa två säsonger från hur situationen såg ut tidigare?
5. Vilka trender och vilken utveckling vad gäller ordningsstörningar ser ni inom er idrott?

Vi har önskat svar avseende de två senast avslutade säsongerna vad gäller följande serier/tävlingar.

- Ishockey: SHL och HockeyAllsvenskan (HA) samt SDHL.
- Basket: SBL Herr och SBL Dam.
- Handboll: Handbollsligan Herr och Handbollsligan Dam.
- Bandy: Elitserien Herr och Elitserien Dam.

- Innebandyn: SSL Herr och SSL Dam.
- Fotboll: Allsvenskan och Superettan samt Damallsvenskan.

Vi har erhållit svar från samtliga förbund. Vad gäller fotbollen har deras siffror redovisats av Svensk Elitfotboll, SEF, och Elitfotboll Dam, EFD. Förbunden, och i förekommande fall SEF och EFD, har haft olika sätt att spara och redovisa sin statistik. Siffrorna avser därför delvis olika saker och är med nödvändighet inte i alla avseenden jämförbara.

Svenska Ishockeyförbundets redovisning

Tabell 3.2 Ishockeyn i siffror

| Tävling (inkl slutspel) | Publik (totalt) | Antal matcher | Publik (snitt) | Antalet fall av ordningsstörningar |
|----------------------------|--------------------|------------------|-------------------|---------------------------------------|
| SHL 22/23 | 2 539 440 | 419 | 6 019 | 32 |
| SHL 23/24 | 2 536 120 | 406 | 6 313 | 35 |
| HA 22/23 | 1 254 282 | 412 | 3 044 | 42 |
| HA 23/24 | 1 346 282 | 409 | 3 292 | 41 |
| SDHL 22/23 | 52 639 | 162 | 325 | 0 |
| SDHL 23/24 | 74 614 | 204 | 366 | 0 |

Källa: Svenska Ishockeyförbundet.

I siffrorna är inräknade också slutspelsmatcher. Med fall av ordningsstörning avses här brott mot förbuden i 5 kap. ordningslagen, dvs. otillåtet innehav eller användning av pyroteknik, otillåten maskering, inkastande av föremål och beträdande av spelplan eller liknande område. Tabellen anger den totala summan av sådana brott. Ett visst tillfälle kan alltså bestå av fler än ett fall av ordningsstörning. Någon redovisning för antalet matcher med brott eller ordningsstörningar har inte gjorts. För damishockeyn redovisas inga kända ordningsstörningar av nu nämnt slag. Nedbrutet i kategorier av ordningsstörningar ges följande tabell.

Tabell 3.3 Typer av brott inom ishockeyn

| Tävling | Pyro | Maskering | Inkastande av föremål | Beträdande av spelplan | Totalt |
|-----------|------|-----------|-----------------------|------------------------|--------|
| SHL 22/23 | 18 | 3 | 8 | 3 | 32 |
| SHL 23/24 | 15 | 3 | 16 | 1 | 35 |
| HA 22/23 | 18 | 2 | 18 | 4 | 42 |
| HA 23/24 | 18 | 2 | 18 | 3 | 41 |

Källa: Svenska Ishockeyförbundet.

Noterbart är att antalet fall av ordningsstörningar, eller med andra ord brott mot förbuden i 5 kap. ordningslagen, är relativt jämnt fördelade över såväl säsongerna som serierna, dock med ett visst antal fler fall när det gäller den lägre serien Hockeyallsvenskan. Detta trots att matcher i denna serie lockar en jämförelsevis mindre publik än SHL.

Svenska Ishockeyförbundet har i sitt svar redovisat att ordningsstörningar inom ishockeyn har ökat de två senaste säsongerna. Förbundet uppger också att användningen av pyroteknik och att maskera sig är trender som de ser och har sett under de senaste säsongerna samt att i takt med att ordningsstörningar ökat så har även antalet fall av arrangörsavstängningar ökat.

Svenska Innebandyförbundets redovisning

Tabell 3.4 Innebandyn i siffror

| Tävling (inkl slutspel) | Publik (totalt) | Antal matcher | Publik (snitt) | Publik SM-final | Antalet fall av ordningsstörningar |
|-------------------------|-----------------|---------------|----------------|-----------------|------------------------------------|
| SSL Herr 22/23 | 201 642 | 217 | 929 | 12 922 | 0 |
| SSL Herr 23/24 | 210 791 | 215 | 980 | 18 370 | 4 |
| SSL Dam 22/23 | 79 338 | 205 | 387 | 10 489 | 0 |
| SSL Dam 23/24 | 88 701 | 204 | 435 | 15 794 | 0 |

Källa: Svenska Innebandyförbundet.

SM-finalen i innebandy för såväl damer som herrar avgörs genom genomförande av endast en match på en större arena och ingår i beräkningen av publiksnitt och total publik. Antalet fall av ordningsstörningar inom innebandyn är som statistiken utvisar få.

Svenska innebandyförbundet (SBIF) har besvarat frågorna fyra och fem samt kommenterat statistiken enligt följande.

I tre av de fyra fallen av rapporterade fall av ordningsstörningar var incidenterna att betrakta som misstänkta brott (ringa misshandel, banger i samband med att bortalaget skulle gå på sin spelarbuss och hets mot folkgrupp). I fjärde fallet handlade det om åskådare som i samband med match tog sig ner till bortalagets spelarbås och störde spelarna.

SBIF såg en negativ utveckling av ordningsläget med ett antal incidenter under föregående säsong, vilket stack ut även i ett längre perspektiv än de två senaste säsongerna. Dock från mycket låga nivåer jämfört med framför allt ishockey och fotboll. Det återstår att se om denna ökning var tillfällig eller början på ett tilltagande problem med ordningsstörningar. Förutom de ovan nämnda incidenterna, förekom även ett antal incidenter i lägre serier, vilket tidigare också varit sällsynt. En del av den noterade ökningen under förra säsongen skulle kunna förklaras med en högre grad av rapportering av incidenter än tidigare, då SIBF prioriterat säkerhetsarbetet högre och i samband med detta ställt högre krav på föreningarnas säkerhetsarbete, samt haft en tätare dialog med föreningarnas säkerhetsansvariga.

Förutom ovan nämnda utvecklingen avseende antalet fall av ordningsstörningar ses att det i samband med dessa i flera fall förekommit risksupportrar som har sitt ursprungliga engagemang i andra idrotter, såsom fotboll, ishockey och bandy. De tillhör där oftast de yngre, och inte de mest framträdande risksupportrarna, men som börjat göra sig kända hos föreningarna i andra idrotter och hos supporterpolisen. Det är en oroande utveckling för en sport som innebandy som verkar i ofta kommunalt ägda anläggningar med låg fysisk säkerhetsnivå och där det ofta är svårt att separera supportrar från varandra. Föreningarna saknar också kompetens och resurser för att hantera personer som besöker arrangemang med illvilliga avsikter, eftersom innebandyn som helhet varit och fortfarande är förskonad från denna problematik i någon större omfattning.

Svenska Basketbollförbundets redovisning

Tabell 3.5 Basketen i siffror

| Tävling (inkl slutspel) | Publik (totalt) | Antal matcher | Publik (snitt) | Antalet fall av ordningsstörningar |
|-------------------------|-----------------|---------------|----------------|------------------------------------|
| SBL Herr 22/23 | 226 213 | 196 | 1 093 | 3 |
| SSL Herr 23/24 | 214 714 | 173 | 1 173 | 3 |
| SSL Dam 22/23 | 49 062 | 130 | 454 | 0 |
| SSL Dam 23/24 | 46 434 | 153 | 354 | 0 |

Källa: Svenska Basketförbundet.

Svenska Basketbollförbundet uppger att man inte har några ordningsstörningar att tala om. De fall som förekommit har t.ex. handlat om att personer gått nära spelplanen och skrikit. Förbundet följer dock noga samhällsutvecklingen.

Svenska Bandyförbundets redovisning

Tabell 3.6 Bandyn i siffror

| Tävling (inkl slutspel) | Publik (totalt) | Antal matcher | Publik (snitt) |
|-------------------------|-----------------|---------------|----------------|
| Elitserien Herr 23/24 | 287 144 | 211 | 3 722 |
| Elitserien Dam 23/24 | 14 390 | 82 | 435 |

Källa: Svenska Bandyförbundet.

Svenska Bandyförbundet (SBF) har inte inkommit med statistik avseende ordningsstörningar eller brott. SBF har dock besvarat frågorna fyra och fem, sammanfattningsvis enligt följande.

Kulturen kring säkerhetsarbetet inom bandyn är dålig. Det görs t.ex. sällan polisanmälningar vid misstänkta brott. Inrapportering av ordningsstörningar till förbundet görs uteslutande av domarna i enlighet med det interna regelverket (bandyns tävlingsbestämmelser), t.ex. vid förekomst av pyroteknik. En brist är att domarna endast kan rapportera in sådant de ser när de är på plan under matchen.

Förbundet ser en ökning av ordningsstörningar, främst användning av pyroteknik, och en ökning av supportrar som inte är intres-

serade av bandy men vill utöva sitt supporterskap året runt, t.ex. i städer där en förening samlar flera lagidrotter. Klubbarna har svårt att hantera problematiken. De får ibland påtryckningar från supportrar att de inte ska tvingas sluta använda pyroteknik då det är stämningshöjande och tillhör en levande supporterkultur. Klubbarna tycker det är obekvämt att behöva ta ställning mot supportrarna.

Många lag spelar på öppna idrottsparkar där det inte finns ett bra skalskydd eller möjligheter till inhägnad. De knappa ekonomiska förutsättningarna för klubbarna gör det svårt att motivera dem att ta ett större ansvar för evenemangssäkerheten, t.ex. i fråga om att visitera publik eller förbättra arenasäkerheten.

Svenska Handbollförbundet redovisning

Tabell 3.7 Handbollen i siffror

| Tävling (inkl slutspel) | Publik (totalt) | Antal matcher | Publik (snitt) | Antalet fall av ordningsstörningar |
|-------------------------|-----------------|---------------|----------------|------------------------------------|
| HL herr 22/23 | 290 264 | 206 | 1 409 | 0 |
| HL herr 23/24 | 294 589 | 209 | 1 411 | 0 |
| HL dam 22/23 | 77 588 | 159 | 487 | 0 |
| HL dam 23/24 | 80 404 | 161 | 499 | 0 |

Källa: Svenska Handbollförbundet.

Svenska Handbollförbundet besvarar frågorna fyra och fem enligt följande.

Handbollen är förskonad från ordningsstörningar och lagbrott. Det kan givetvis ha funnits enstaka incidenter genom åren, men på det hela taget har handbollen sluppit denna typ av problem.

Efter pandemin har förbundet noterat att allt fler föreningar har fått supporterklackar som samlas i grupp på läktaren för att sjunga och stötta sitt lag. Förbundet arbetar för att kanalisera allt det positiva som detta innebär samtidigt som det är vaksamt kring de negativa effekter sådana klackar kan leda till.

Svensk Elitfotbolls och Elitfotboll dams redovisningar

Tabell 3.8 Fotbollen i siffror

| Tävling | Publik (totalt) | Antal match | Publik (snitt) | Ordnings- störning (antal matcher) | Ordnings- störning (enskilda fall) | Pyroteknik (antal fall) |
|---------|--------------------|----------------|-------------------|---|--|----------------------------|
| AS 23 | 2 404 142 | 480 | 10 017 | 175 | 220 | 9 700 |
| AS 24 | 2 588 708 | 480 | 10 786 | 158 | 183 | 7 100 |
| SE 23 | 624 395 | 482 | 2 601 | 85 | 112 | 1 800 |
| SE24 | 603 811 | 482 | 2 516 | 63 | 64 | 1 200 |
| DA 23 | 202 605 | 182 | 1 113 | 5 | 23 | 275 |
| DA 24 | 157 163 | 182 | 864 | 3 | 17 | 93 |

Källa: SEF och EFDI. AS= Allsvenskan, herrar. SE= Superettan herrar, DA= Damallsvenskan.

Med ordningsstörningar avses här kastande av föremål mot spelplanen, användning av bangers och utskjutande pyroteknik, våld mellan supportergrupperingar, planstormningar, entréstormningar, kast av farliga föremål mellan sektioner samt grövre skadegörelse på egendom. Svensk Elitfotboll (SEF) redovisar uppgifter om övrig pyroteknikanvändning och maskering separat. Dessa företeelser kategoriseras som brott mot fotbollens regelverk och inordnas/rapporteras inte under kategorin ordningsstörningar. Kolumnen längst till höger avser antalet fall av otillåten pyroteknikanvändning. Någon särskild redovisning över antalet fall av maskering har inte lämnats. Det ska sägas att det är ytterst ovanligt att otillåten pyroteknik används av personer som inte är maskerade.

Vad gäller Damallsvenskan baseras uppgifterna från cirka 40–50 matchdelagatrapporter per säsong och i och med det kan inte uppgifterna om ordningsstörningar helt kvalitetssäkras. Bedömningen är dock att resultatet är med sanningen nära överensstämmande då matchdelegat tillsatts att närvara vid matcher med en förväntad högre risk.

SEF anger följande som svar på frågorna fyra och fem. De senaste säsongerna skiljer sig från tidigare genom en större förekomst av pyroteknik, maskering och inkastade föremål. Särskilt 2023 utmärker sig för Allsvenskan och Superettan. Analysen är att det var en postpandemisk effekt då säkerhetsläget uppvisade en bättre trend före pandemin. Den senaste säsongen, dvs. 2024, har för samtliga tre

ligor uppvisat en positiv trend genom minskade ordningsstörningar jämfört med föregående säsong, däremot en i stort sett oförändrad användning av pyroteknik.

3.3.4 Polismyndighetens uppföljningsrapporter för fotbollen

Polismyndigheten sammanställer varje år en uppföljning av ordningsläget för den gångna säsongen inom herrfotbollen, utifrån de matchrapporter som myndighetens närvarande personal upprättat. De allra flesta matcher i Allsvenskan, Superettan samt vissa internationella matcher och i Svenska Cupen är inkluderade i underlagen. Matcher inom elitfotbollen där ingen polisiär närvaro förekommit är inte inkluderade i underlagen. Dessa är uteslutande matcher som spelats utan ordningsstörningar eller brott.

Sammanställningar i sin nuvarande form har skett för säsongerna 2021–2024, dock med vissa variationer i ansats och fokus. Dessförinnan var Polismyndighetens formulär för matchrapport annorlunda utformat. Bland annat var frågor och skattningsskalor för ordningsläget annorlunda utformade, och därmed även uppföljningsrapporterna. Det ska sägas att fotbollssäsongen 2021 präglades av att det under säsongen rådde restriktioner och besöksbegränsningar vid offentliga tillställningar med anledning av covid-19-pandemin, vilket också naturligtvis påverkade ordningsläget för arrangemang under den säsongen och därmed även Polismyndighetens uppföljningsrapport. Vi har valt att koncentrera denna mycket sammanfattande redovisning till rapporterna för säsongerna 2022–2024.

Det övergripande instrumentet som Polismyndigheten använder till grund för sina slutsatser utgörs av en analys av en skattningsskala där ordningsläget vid varje match klassas efter en skala från 1 till 6, där 1 motsvarar ett mycket lugnt läge och 6 motsvarar ett allvarligt ordningsläge¹⁸, baserat på matchrapporterna. Skattningarna är enligt myndigheten att betrakta som indikatorer eller för att demonstera en trend eller utvecklingstendens.

¹⁸ Vid förekomst av begångna brott såsom våldsamt upplopp (enstaka tillräckligt), angrepp på spelare, domare, företrädare för idrotten, polis ordningsvakter eller säkerhetspersonal, exempelvis våld mot tjänsteman, blåljussabotage, användande av icketillståndsgiven pyroteknik som leder till att flertalet föremål fattar eld eller flera brännskador på person samt användning av flera explosiver, såsom bangers, inne på idrottsanläggningen.

Förutom den övergripande skattningen har Polismyndigheten också utifrån matchrapporterna sammanställt förekomsten av vissa brott, t.ex. antalet fall av användande av pyroteknik, men också presenterat bl.a. uppgifter i vilken utsträckning olika föreningar är representerade i statistiken över brott och ordningsstörningar.

Årsuppföljningarna innehåller som sagt förutom dessa skattningar rena siffror och tabeller av olika slag men också kvalitativa analyser och iakttagelser av olika trender samt prognoser. I den senaste uppföljningen har myndigheten också redogjort för arrangörernas villkorsefterlevnad. Det är inte möjligt att inom ramen för denna redovisning redogöra för alla dessa siffror och analyser. Några nedslag förtjänar dock att göras.

När det gäller företeelser av olika slag, t.ex. förekomsten av en viss brottstyp, framträder en bild i de olika rapporterna om att dessa varierar något från säsong till säsong. Vissa typer av företeelser uppvisar från en säsong till en annan en uppgående trend medan andra visar en nedåtgående. Även de mer kvalitativa analyserna ger vid handen att läget kan ha förbättrats eller försämrats från en säsong till en annan i ett visst givet avseende. Det ska dock sägas att siffrorna, men även myndighetens kvalitativa slutsatser, gör gällande att säsongen 2023 uppvisade ett (något) allvarigare ordningsläge än säsongerna 2022 och 2024. Givet det fåtal antalet säsonger som omfattas av materialet är det dock inte möjligt att dra slutsatser om eventuella trender med anledning av skillnaderna mellan dessa år. Den övergripande slutsatsen man ändå kan dra är att förekomsten av brott och ordningsstörningar vid herrfotbollsmatcher på elitnivå de senaste åren legat på en förhållandevis hög och stabil nivå, alldeles oavsett vilken av dessa säsonger man tittar på. Enligt företrädare för såväl fotbollen som Polismyndigheten uppvisar de senaste säsongen ett sämre ordningsläge än jämfört med tiden före covid-19-pandemin.

När det gäller matcher med s.k. allvarligt ordningsläge i klass 5 och 6, dvs. matcher där det förekommer allvarliga ordningsstörningar på eller vid idrottsanläggningen, har dessa varierat i antal år från år. För säsongen 2022 var det endast en match som uppvisade ett sådant ordningsläge. En topp nåddes 2023 med hela 22 matcher för att sedan under säsongen 2024 minska till 16. När det gäller

matcher med förhöjt ordningsläge (klass 4)¹⁹ uppgick dessa till 112 för säsongen 2023 och 99 för säsongen 2024.

Den sett till numerär viktigaste variabeln för att förklara ordningsstörningar vid herrfotbollsmatcher på elitnivå är det otillåtna användandet av pyroteknik. Enligt vad som kan utläsas av rapporterna varierar antalet använda pyrotekniska varor från säsong till säsong. Antalet använda pyrotekniska varor under säsongen 2022 uppgick till cirka 5 000, under säsongen 2023 till cirka 11 300 och under säsongen 2024 till cirka 8 400.

I uppföljningen för säsongen 2024 skriver myndigheten att samtliga av de arrangemang som uppvisat ett förhöjt eller allvarligt ordningsläge har inslag av omfattande användning av pyroteknik och maskering. Användningen är bekymrande, menar myndigheten. I både matchrapporter och i media har rapporterats om att besökare, tjänstemän, funktionärer och andra personer på plats drabbas. Primärt handlar det om att individer drabbas av olika typer av bränn- och rökskador samt hörselskador och psykiskt obehag. Även skador på inventarier och teknik på arenorna samt annan egendom rapporteras in. Myndigheten ser således allvarligt på den fortsatta massiva användningen av illegal pyroteknik inom elitfotbollen. I jämförelse med andra idrotts-, kultur- eller nöjessektorer i samhället är detta något som avviker. Under nästan samtliga av de berörda matcherna förekommer också maskering på läktarna. Särskilt oroväckande är användningen av explosiver (bangers) samt modifierad illegal pyroteknik. Användningen av dessa explosiva varor är fortsatt omfattande och kan orsaka svåra eller livshotande skador.

I årsrapporten för 2023 redogörs för en ökning av förekomsten av hot och våld. Under året hade ett flertal våldsamma incidenter utspelat sig; det rör sig om våldsamt upplopp, användande av explosiver, slagsmål mellan supportrar och misshandel. Antalet anmälningar supportrar emellan är lågt och mörkertalet på området bedöms även vara stort rörande brott mot ordningsvakter och poliser. Speciellt bekymrande är våld och hot mot de poliser, ordnings-

¹⁹ Vid ordningsstörningar på eller vid idrottsanläggningen som anordnaren inte kan ingripa mot/inte ingriper mot utan polisens hjälp. Polispersonal eller ordningsvakter kan inte verka på delar av arenan. Fler än enstaka brott begångna. Exempelvis inkastade föremål, inhop, maskering, skadegörelse och misshandel. Icke tillståndsgiven pyroteknik används i mindre eller något större omfattning (fler än 20 st.). Användande av pyroteknik medför risk för skada på person och egendom eller leder till rökutveckling och denna hanteras inte av anordnaren.

vakter, funktionärer från fotbollsrorelsen samt övrig personal som arbetar med arrangemangen. Under året hade omkring 100 poliser och ett stort antal ordningsvakter utsatts för våld i sin yrkesutövning. Läger man till de som hotats, så är antalet betydligt större.

I årsrapporten för säsongen 2024 redogörs dock för att den tydligaste positiva trenden är att antalet fall av våld och hot mot de som arbetar med arrangemangen minskat betydligt.

En annan generell slutsats som dras i rapporterna är att förekomsten av brott och ordningsstörningar uppvisar en stor geografisk variation. I uppföljningen för säsongen 2024 uppger myndigheten att de föreningar vars supportrar är överrepresenterade i matcher med allvarligt ordningsläge är samtliga från landets storstadsregioner; Stockholm, Göteborg och södra Skåne. Under 2024 så har tre lag från Stockholm och två från Göteborg varit involverade i en majoritet av alla matcher med allvarligt läge. Även Malmö-Helsingborgsregionen uppvisar ett antal matcher med sådant ordningsläge, även om läget i den storstadsregionen till synes ha förbättrats från 2023, eftersom lag från denna region varit involverade i betydligt färre allvarliga incidenter än året innan. Det ska dock sägas att förekomsten av våld och ordningsstörningar förekommer i hela landet, även om vissa enskilda klubbar har liten eller ingen problematik att tala om. Två tredjedelar av de matcher som uppvisat ett allvarligt ordningsläge har varit matcher i Allsvenskan. De övriga matcher som uppvisat ett allvarligt ordningsläge har generellt haft karaktär av lokalderbys eller liknande.

3.4 Hot, våld och trakasserier inom idrottsrorelsen

Vårt uppdrag syftar främst till att föreslå författningsändringar i syfte att motverka brott och ordningsstörningar vid publika idrottsarrangemang, och då särskilt brott och ordningsstörningar som äger rum i den publika miljön under och i samband med idrottsarrangemangen. Närmast till hands ligger då att tänka på att motverka sådan brottslighet som typiskt sett är ordningsstörande, såsom exempelvis illegal användning av pyroteknik, andra brott mot förbuden i 5 kap. ordningslagen eller vissa typer av brott enligt brottsbalken. Vi har också i det föregående redovisat statistik och andra uppgifter med bäring på sådana brott och ordningsstörningar.

Flera rapporter och studier som berör hot, våld och trakasserier inom idrottsrörelsen har presenterats under de senaste åren. Dessa rapporter och studier har haft delvis olika ansatser. Gemensamt för studierna och rapporterna är dock att de studerat brott, ordningsstörningar och otrygghet utifrån ett bredare perspektiv än vad som enbart avser företeelser inom den publika miljön vid idrottsarrangemangen. Det handlar t.ex. om att personer, som arbetar professionellt eller ideellt inom idrottsrörelsen, med anledning av sin yrkesroll eller liknande inom rörelsen utsätts för hot, våld eller trakasserier. En sådan utsatthet kan få en direkt eller indirekt betydelse för arbetet med att motverka våld och ordningsstörningar vid de publika idrottsarrangemangen. Utifrån det övergripande intresset av att publika idrottsarrangemang ska vara välkomnade, trygga och säkra för alla som bevisar arrangemangen – publik, spelare, funktionärer och andra – har vi således sett det som naturligt att bredda vårt perspektiv till att även beröra brott och andra problematiska företeelser som sker utanför den publika miljön. I det följande kommer vi därför redogöra översiktligt för några av de iakttagelser och slutsatser som görs i några av studierna.

3.4.1 Mera glädje för pengarna²⁰

Inom ramen för sitt uppdrag lämnade den nationella samordnaren i uppdrag till stiftelsen Tryggare Sverige att kartlägga förekomsten av våld, hot och trakasserier mot funktionärer, anställda och ideella krafter inom fotboll och ishockey i de två högsta divisionerna på herrsidan. Studien genomfördes genom dels en enkätundersökning med 713 personer²¹, dels djupintervjuer med cirka 20 personer.

²⁰ SOU 2013:19. Mera glädje för pengarna. Slutbetänkande av nationell samordning mot brottslighet i samband med idrottsarrangemang.

²¹ Kartläggningen genomfördes under juni 2012 genom att frågeformulär skickades ut till 1 295 personer. Svarsfrekvensen var således relativt låg, 56 %.

Tabell 3.9 Utsatthet för våld, hot och trakasserier

| Funktion | Våld | Hot | Trakasserier | Totalt |
|----------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-------------------|
| VD/Sportchef/Klubbdirektör | 6 % (2) | 25 % (9) | 11 % (4) | 42 % (15) |
| Domare | 5 % (3) | 14 % (9) | 17 % (11) | 35 % (23) |
| Ordningstvakt/publikvärd | 12 % (15) | 16 % (21) | 2 % (3) | 30 % (39) |
| Säkerhets/event-ansvarig | 4 % (1) | 4 % (1) | 4 % (1) | 12 % (3) |
| Spelare | 2 % (3) | 3 % (6) | 6 % (11) | 10 % (20) |
| Övriga anställda | 0,5 % (1) | 3 % (4) | 3 % (4) | 7 % (9) |
| Styrelseledamöter | 1 % (1) | 3 % (2) | 3 % (2) | 7 % (5) |
| Tränare/lagledare | 1 % (1) | 6 % (4) | – | 7 % (5) |
| Totalt | 4 % (27) | 8 % (55) | 5 % (36) | 17 % (119) |

Källa: SOU 2013:19 s. 197.

Kartläggningen

Av tabellen ovan kan utläsas att 17 procent av de tillfrågade uppgav att de under det senaste året hade utsatts för våld, hot eller trakasserier med anledning av sitt arbete eller engagemang inom fotbollen eller ishockeyn. Det handlade i första hand om hot, men det förekom även trakasserier och våld. Den grupp som var mest utsatt i föreningarna var personer i ledningsfunktion. Även domare samt ordningstvakter och publikvärdar uppvisade en hög utsatthet. Noterbart var att 12 procent av ordningstvakterna och publikvärdarna uppgav att de utsatts för våld under det gångna året och 17 procent av domarna uppgav att de hade utsatts för trakasserier.²²

Fysiskt våld mot funktionärer, anställda och ideella, hade som regel inträffat på eller i anslutning till matcharenan. Gemensamt var att händelserna hade karaktären av att uppstå i stundens frustration. Det var således inte fråga om ett mer uppsökande eller beräknat våld. I de allra flesta fall hade det varit fråga om våld av förhållandevis lindrig karaktär. 32 procent av de som drabbats av våld beskrev att våldsvärkaren var påverkad av alkohol eller droger.²³

Utsattheten för hot var betydligt större än utsattheten för våld. Nästan var tionde person uppgav att de fått ta emot någon form av hot under det gångna året. Hoten var av mycket skiftande karaktär. Det handlade både om direkta hot om våld, till och med dödshot,

²² SOU 2013:19 s. 196 f.

²³ A.a. s. 197 f.

och om mer subtila hot. Majoriteten av hoten framfördes på matcharenan. Det vanligaste sättet hoten framfördes var vid personlig kontakt, vilket skedde i 55 procent av fallen. Det kan dock noteras att i 41 procent av fallen mottogs hot via e-post, SMS eller MMS. Vanligt förekommande var också att hot framfördes via sociala medier, i 25 procent av fallen, och via telefon, i 18 procent av fallen.²⁴

Fem procent av de som deltog i undersökningen beskrev att de under det gångna året hade utsatts för trakasserier med anledning av sitt arbete eller engagemang inom fotbollen eller ishockeyn. Den vanligaste formen av trakasserier var att någon spridit information om personen på internet, och att det skett i en sådan omfattning och på ett sådant sätt att det var frågan om trakasserier. Andra förekommande sätt var obehagliga telefonsamtal, i 39 procent av fallen, och obehagliga försändelser, i 36 procent av fallen.

Försök till påverkan

En majoritet av de funktionärer, anställda och ideellt engagerade inom idrotten som beskrev att de utsatts för våld, hot eller trakasserier under det gångna året menade att brotten uppstått i stundens frustration, vilket tyder på att gärningspersonerna inte hade ett alltför genomtänkt uppsåt att påverka den drabbade i dennes yrkesutövning. Även om uppsåtet inte var genomtänkt så fanns det emellertid ofta inslag av försök till påverkan bakom de fall av våld, hot och trakasserier som de drabbade utsatts för. Drygt hälften av de tillfrågade som utsatts för brott svarade ja på frågan om händelsen syftade till att påverka deras yrkesutövning.

3.4.2 Rapport från Brottsförebyggande rådet 2018

Under 2018 publicerade Brottsförebyggande rådet (Brå) en rapport om att motverka otillåten påverkan inom idrotten.²⁵ I Brås studie hade undersökts förekomsten av trakasserier, hot, våld och korruption inom idrotterna fotboll, ishockey, basket och bandy, med ett

²⁴ A.a. s. 198 f. Obs. att ett hot i vissa fall kan ha framförts på olika sätt, varför de redovisade andelarna inte summerat till 100 procent.

²⁵ Att motverka otillåten påverkan inom idrotten. En kunskapsförstudie om trakasserier, hot, våld och korruption. Brå, rapport 2018:5. Rapporten är skriven av utredaren och projektledaren Karolina Hurve och utredaren Anna Jonsson.

särskilt fokus på otillåten påverkan. Det var en kvalitativ undersökning som baserats på intervjuer, deltagande observationer och en genomgång av akter från Polismyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och Åklagarmyndigheten. Undersökningen baserades på 106 intervjuer med berörda yrkesroller och andra intervjupersoner av relevans för utredningen. Dessa var inte slumpvis utvalda utan intervjuer hölls med personer utifrån deras respektive kunskap eller erfarenhet i frågan. Det var främst fråga om personer som själva drabbats av trakasserier, hot, våld och korruption som deltog. Undersökningen hade sin huvudfokus på herridrott på elitnivå. Deltog i intervjuer gjorde spelare, ledare, domare, personer i ledningsfunktion och sådana som jobbar med säkerhetsfrågor, men även supportrar, publikvärdar och SLO:er²⁶ ingick.

Brå utgick i sin studie från de resultat avseende utsatthet som redovisades i SOU 2013:19. Som framgår ovan var de övergripande slutsatserna från den utredningen att 17 procent av de svarande i den omfattande enkät som gjordes med funktionärer, anställda och ideella krafter inom fotboll och ishockey i de två högsta divisionerna under det senaste året hade utsatts för trakasserier, hot eller våld med anledning av sitt arbete eller engagemang inom idrotten samt att drygt hälften, 53 procent, uppgav att händelserna syftade till att påverka dem i deras yrkesutövning.²⁷

Slutsatser från Brås rapport

I sin rapport konstaterade Brå att när det gäller utsatthet för otillåten påverkan tycks typ av idrott vara av underordnad betydelse. Det är i stället den funktion inom idrotten som personer har som i stor utsträckning avgör i vilka situationer påverkansförsök framför allt uppstår. En person i ledande ställning inom basket möts troligtvis av liknande yrkesrelaterade risksituationer som en person i ledande ställning inom exempelvis bandy. Det tycks dock finnas ett antal faktorer som har betydelse för i vilken omfattning och hur ofta personer inom olika funktioner utsätts inom de olika idrotterna. Dessa faktorer tycks framför allt kunna kopplas till de olika idrot-

²⁶ Supporter Liaison Officer. Det är en av föreningen anställd person som jobbar mot supportermiljön. En SLO kan lite förenklat beskrivas som en neutral länk mellan föreningen och supporterrörelsen.

²⁷ A.a. s. 11.

ternas ekonomi, omsättning och publikunderlag. Om individer i supporterskaran dessutom har ett skrämselfkapital utgör det en ytterligare dimension av hur utsattheten ser ut för personer inom olika funktioner och idrotter.²⁸

Trakasserier, hot, våld och korruptionsförsök förekommer dock även inom många andra organisationer och branscher (Brå:s Rapport 2016:13 – Otillåten påverkan mot myndighetspersoner. En uppföljning). Idrottens utmaningar är med andra ord inte unika. Genom att uppmärksamma problemet har myndigheters kunskap om medarbetares utsatthet ökat, och de har i större utsträckning kunnat arbeta förebyggande mot otillåten påverkan. Genom att undersöka hur andra organisationer har hanterat liknande situationer finns det med andra ord mycket att lära. Även inom idrotten har olika förbund och föreningar kommit olika långt i arbetet med att förebygga otillåten påverkan. Eftersom påverkansförsök ofta följer samma mönster kan olika idrotter och olika föreningar lära av varandra och jämföra incidenter med varandra.²⁹

Flera personer inom olika funktioner och idrotter gav uttryck för att det finns en machokultur som innebär att man inte pratar om den egna utsattheten. Det gäller särskilt för trakasserier, men ibland även för hot. Till stor del beror det på att många personer inom olika funktioner ursäktar olika typer av trakasserier som utförs av vissa supportrar. Det handlar till exempel om den stämning som kan uppstå inne på arenor i samband med vissa matcher, och där olika former av trakasserier ingår som ett vanligt inslag. I undersökningen framkom att många utsatta inte tyckte att detta var acceptabelt, men att de valde att inte säga något på grund av den normalisering som i vissa fall har utvecklats. Dessa intervjupersoner var bland annat oroliga för hur de skulle komma att bemötas om de valde att lyfta upp problemet. Det fanns även en rädsla för att verka avvikande. Detta riskerade att skada säkerhetsarbetet eftersom de risker som fanns inte kom till arbetsgivarens kännedom, vilket kunde försvåra det förebyggande arbetet. I en miljö där personer på ett legitimt sätt visar missnöje och där okvädningsord är vanliga fanns det därtill en risk att utsatta inte uppmärksammade om dessa beteenden övergick i otillåten påverkan.

²⁸ A.a. s. 110.

²⁹ Ibid.

Organisationer som däremot väljer att lyfta på locket och öppet prata om de risker som förekommer vinner många fördelar, inte bara för den enskilde utan även för säkerhetsarbetet i stort. Vissa utsatta uppgav att de saknat stöd från överordnade efter ett påverkansförsök. Det bristande stödet tycks ha flera orsaker. Vissa överordnade tycks vara rädda att själva utsättas för påverkansförsök om de öppet tar ställning för den drabbade medan andra helt enkelt inte vet hur de ska stötta den utsatta. Bristen på stöd kan få stora konsekvenser för de utsatta som är i behov av stöd. Vissa utsatta hade exempelvis valt att sluta efter påverkansförsök, medan andra valt att inte berätta om nya incidenter. Dessutom tycks det kunna inverka på de drabbades arbetsglädje och göra vissa passiva i sitt arbete. Detta kan leda till att kompetenta medarbetare slutar till följd av bristande stöd och att risker inte kommer till organisationens kännedom. Resultatet blir ett budskap till påverkaren att påverkansförsök lönar sig. Rykten om en organisation som inte stöttar sin personal efter ett påverkansförsök kan även leda till framtida rekryteringsproblem. Detta eftersom det finns en risk att kompetenta personer väljer bort idrotten som arbetsgivare.³⁰

En stor del av de påverkare som förekom i undersökningen betecknades som svårhanterliga. Detta eftersom de i sina påverkansförsök ofta tycks ha agerat rationellt, haft kapacitet att genomföra sina påverkansförsök och haft skrämsekapital. Det innebär bland annat att de kan vara väldigt krävande, att de utför återkommande påverkansförsök och att de riktar in sig på en specifik person. Den stora andelen påverkare med skrämsekapital gör att utsattheten inom idrotten skiljer sig från exempelvis utsattheten inom myndigheter eftersom utsatta myndighetspersoner vanligtvis möter en mer varierad grupp av påverkare, ofta ensamagerande. Inom idrotten förekommer det däremot att påverkare får andra att utföra påverkansförsöken i deras ställe och i vissa fall samordna stora grupper av personer i exempelvis nätdrev. Tidigare studier visar att strategiska påverkansförsök kräver en större organisatorisk beredskap jämfört med påverkansförsök som sker i affekt.

Ett allvarligt problem som framträdde i några föreningar var att vissa medlemmar skrämt andra medlemmar i syfte att påverka hur dessa skulle rösta på årsmötet. Vem påverkaren är i sådana situationer har betydelse för hur utsatta reagerar på händelsen. Om

³⁰ A.a. s. 112.

påverkaren hade ett skrämsekapital, exempelvis genom att ingå i en gruppering av något slag, beskrevs händelsen vanligtvis som betydligt mer skrämmande än påverkansförsök genomförda av någon utan skrämsekapital. Denna typ av händelser påverkar både föreningsdemokratis legitimitet, idrottsrörelsens trovärdighet och den drabbade föreningens rykte. Det är därför centralt att säkerställa att årsmöten genomförs på ett korrekt sätt.

I undersökningen förekom även andra exempel på påverkansförsök som också kan ses som demokratihotande. Det kan till exempel handla om utsatta sportjournalister som undvikit granskande reportage, medarbetare som tittat åt ett annat håll i samband med kontroller eller personer som undvikit att fatta vissa beslut. Gemensamt för dessa exempel är att påverkaren hade ett skrämsekapital. Att personer väljer att titta bort i samband med kontroller tycks även kunna grunda sig i otillbörliga relationer till personer inom vissa supportergrupperingar.³¹

3.4.3 Stiftelsen Tryggare Sveriges rapport 2023

Under 2023 publicerade Stiftelsen Tryggare Sverige en rapport om brott och otrygghet inom svensk idrott.³² Rapporten består av tre delar, en litteraturstudie av aktuell forskning avseende brott och otrygghet inom svensk idrott, en enkätstudie i syfte att kartlägga dels utsattheten för brott, dels förekomsten av rutiner för att rapportera, förebygga och hantera brott samt en intervjustudie med representanter för ett slumpvist urval av föreningar tillhörande de specialidrottsförbund som i enkäten rapporterat en hög utsatthet för brott.³³

Syftet med undersökningen var att kartlägga situationen kopplat till brott och otrygghet inom svensk idrott.³⁴

³¹ A.a. s. 113.

³² Brott & otrygghet inom svensk idrott – En kunskapsöversikt. Stockholm 2023. Rapporten har skrivits av kriminologerna William Reinler och Emma Sundkvist samt säkerhetssamordnaren Arber Jasharaj.

³³ A.a. s. 2.

³⁴ A.a. s. 6.

Enkätundersökning

Enkätundersökningen genomfördes med samtliga 71 vid den tidpunkten till RF knutna specialidrottsförbund. Sammanfattningsvis visar resultaten från enkätundersökningen att i stort sett samtliga av förbunden, vid minst ett tillfälle under de senaste 12 månaderna, fått kännedom om att personer har utsatts för brott med anledning av sitt utövande, engagemang eller arbete inom idrotten. I första hand handlade det om olika former av trakasserier (49 %), sexuella ofredanden (33 %) och stölder (30 %). Utsattheten var inte jämnt fördelad utan större förbund och förbund som samordnar lagidrotter rapporterade i större utsträckning att de fått kännedom om brott jämfört med mindre förbund och förbund som samordnar individuella idrotter. När det gäller specialidrottsförbund med en majoritet kvinnliga respektive manliga utövare fanns tydliga skillnader i vilken typ av brott förbunden rapporterade. En högre andel förbund där majoriteten av utövarna var kvinnor uppgav att de fått kännedom om trakasserier och sexuella ofredanden, medan förbund där majoriteten av utövarna var män rapporterade om fysiskt våld, matchfixning, skadegörelse, hot och utpressning samt påverkan eller försök till påverkan.³⁵

Trots att många av specialidrottsförbunden fått kännedom om brott saknade nästan hälften (48 %) rutiner i form av handlingsplaner, policydokument och motsvarande för hur enskilda individer och idrottsföreningar skulle rapportera händelser som kan vara brottsliga. Lika många förbund (48 %) saknade rutiner för att hantera de brott som inträffar och ännu fler (58 %) saknade rutiner för att förebygga brott. Resultaten visade att det i första hand är små förbund, förbund som samordnar individuella idrotter samt förbund där en majoritet av utövarna är män som saknade denna typ av rutiner.³⁶

Intervjustudie

Av kanske särskilt värde för denna utredning är vad som framkom genom Tryggare Sveriges intervjuer med föreningsföreträdare. Sammanfattningsvis visar resultaten från intervjustudien med

³⁵ A.a. s. 24.

³⁶ Ibid.

representanter för ett slumpmässigt urval av föreningar på en omfattande trygghetsproblematik. Det största problemet som föreningar ställs inför är ordningsstörningar i form av olämpligt språkbruk, fylla och användandet av pyroteknik i samband med arrangemang. Dessa problem är i första hand kopplade till de stora föreningarnas representationslag på herrsidan, främst inom fotbollen men i någon mån också inom ishockeyn. Andra vanliga problem är hot mot spelare och ledare samt en otrygghet på och kring de anläggningar där föreningarna har sin verksamhet.

Det finns tydliga skillnader ur ett förbunds-, elit-, genus- och barnperspektiv. Av intervjustudien framgår t.ex. att det framför allt är större föreningar inom lagidrotter som bedriver ett systematiskt säkerhets- och trygghetsarbete, medan mindre föreningar tenderar att hantera problemen vartefter de uppstår. Slutligen visar resultaten att många föreningar själva bedömer att de saknar den förmåga som krävs för att kunna bedriva ett professionellt säkerhets- och trygghetsarbete. I första hand saknas tydliga system och processer för att rapportera, förebygga och hantera brott och otrygghet.

Ordningsstörningar är det största trygghetsproblemet

58 procent av respondenterna i intervjustudien uppgav att ordningsstörningar i samband med arrangemang är det största trygghetsproblemet de har att hantera. I denna kategori ingår ett flertal olika trygghetsproblem som kan kopplas till problematiska skaror av hängivna hemma- och bortasupportrar. Det handlar om användning av pyroteknik, fylla och ett olämpligt språkbruk samt inkastade föremål. Även om vanliga besökare inte direkt drabbas av dessa företeelser bidrar de till en känsla av oordning, då de problematiska supportrarna upplevs som högljudda och hotfulla. Därutöver har en del av supportrarna kopplingar till kriminella grupperingar med ett högt våldskapital (huliganer) vilket ytterligare bidrar till en otrygghet. Detta drabbar inte minst barn och barnfamiljer som får bevittna händelserna från nära håll. Sammantaget skapar det en otrygg miljö för andra supportrar, där känslan är att situationen när som helst kan eskalera till våldsamheter. Det största problemet är emellertid den säkerhetsrisk som användningen av pyroteknik och inkastade föremål innebär. Det handlar om risk för

brand, olyckor och skador. Problematiken är som störst vid så kallade högriskmatcher då supportrar till respektive förening vill synas och höras mest, och samtidigt markera mot rivaliserande supportrar, till exempel genom banderoller med olämpligt innehåll, glåpord och hatiska ramsor samt utåtagerande, aggressivt beteende. Den sammantagna bilden från intervjuerna är att problematik med stökiga och våldsamma supportrar i princip uteslutande är relaterad till föreningarnas herrlag inom lagsporter och då främst fotboll och i någon mån ishockey och bandy.³⁷

Ett närliggande fenomen är rena konfrontationer mellan bråkiga supporterskaror och ultrasgrupper. Även om dessa företeelser inte tillhör vardagen såsom vissa av de andra trygghetsproblemen, så utgör de en stor utmaning som föreningarna arbetar med att förebygga och förhindra. Risker för dessa typer av sammandrabbningar är som störst när rivaliserande lag möts och kräver stor samordning mellan respektive förenings säkerhetspersonal samt polis och ordningsvakter, vilket ställer krav på goda inarbetade system och processer för hantering, men även avsättning av resurser i form av pengar och personal. Bråken innebär stora trygghetsproblem för alla besökare. Respondenterna uppgav att utvecklingen följde en negativ trend de senaste åren där problemen eskalerat. Det hade också blivit ökade hot mot ordningsvakter.³⁸

Ett ytterligare närbesläktat problem att hantera för vissa föreningar, främst inom herrfotbollen, är ultrasgrupperingar, huliganism och firmor. Dessa grupper och individer från dessa grupper står för bl.a. användning av pyroteknik, hot och våld mot rivaliserande grupperingar samt mot ordningsvakter på och i anslutning till arenorna. Respondenterna beskrev att våldsbenägenheten inom dessa grupperingar har utvecklats i negativ riktning. Det stora våldskapitalet leder till rädsla och otrygghet bland både spelare och ledare i föreningarna, som ibland utsätts för hot och otillåten påverkan. Den sammantagna bilden är att grupperingarna innebär en stor belastning för föreningarna med anledning av deras systematiska tillvägagångssätt vad gäller användning av pyroteknik, hot, otillåten påverkan samt våld.³⁹

³⁷ A.a. s. 35 f.

³⁸ A.a. s. 36 f.

³⁹ A.a. s. 39.

Förekomsten av hot och trakasserier

De bakomliggande orsakerna till förekomsten av hot beskrivs ofta vara ett missnöje med en enskild spelares eller domares prestation eller missnöje med hur föreningen sköts. Hoten yttrar sig på flera olika sätt. Det handlar om hotfulla kommentarer på sociala medier, som enligt föreningarna har blivit allt vanligare, men också om brev och telefonsamtal till föreningarna samt hotfulla kommentarer i samband med arrangemangen. Även om föreningarna beskriver att alla hot tas på stort allvar, menar de att en stor andel av hoten saknar substans och kan därför avfärdas. Det handlar då främst om hot som har yttrats i samband med alkoholintag i kombination med avsaknad av impuls kontroll bland enstaka individer under arrangemangen. När det gäller hot som har inkommit skriftligt, till exempel genom brev till föreningen, tas det på större allvar och leder ofta till en polisanmälan. Ett problem när det gäller hot är att de i många fall är subtila, vilket innebär att det är svårt att bedöma när det utgör ett brott och hur det ska hanteras. Flera beskriver hur detta är något som vissa supportergrupper drar nytta av, då de vet att de håller sig inom den lagliga gränsen, men ändå får fram sitt budskap och sprider rädsla.⁴⁰

Cirka en fjärdedel av respondenterna uppgav att trakasserier, kränkningar och ofredande är ett stort problem, som dessutom har ökat under de senaste åren. Denna problematik kan yttra sig på olika sätt och innebär oftast att en spelare eller ledare får ”obehagliga” kommentarer på sociala medier. En grupp som förefaller, utifrån respondenternas beskrivning, vara mer utsatt för trakasserier, kränkningar och ofredande är unga kvinnliga idrottsutövare.⁴¹

Infiltrationsförsök och otillåten påverkan

Vissa föreningar har varit utsatta för infiltrationsförsök och otillåten påverkan från supportrar. Det handlar om att personer genom hot har försökt få sin vilja igenom, till exempel för att hindra eller nå specifika beslut av föreningen. Hoten yttrar sig i form av mejl och brev till förtroendevalda och ledare i föreningarna, men i de mer extrema fallen har det även förekommit hembesök hos nyckel-

⁴⁰ A.a. s. 36 f.

⁴¹ A.a. s. 38.

personer samt besök på träningsanläggningar. Resultatet av detta är, som respondenterna beskriver det, en enorm otrygghet för de drabbade och något som i vissa fall lett till att nyckelpersoner har tvingats lämna föreningarna. Förekomsten av otillåten påverkan är beroende av den sportsliga framgången för främst föreningarnas representationslag på herrsidan.⁴²

⁴² A.a. s. 38.

4 Utgångspunkter

Utgångspunkter för utredningens överväganden

I vårt arbete och vid våra vägval har vi utmejslat och utgått från ett antal vägledande principer. I flera delar följer de av kommitté-direktiven, men vi har också funnit skäl att tydliggöra och utveckla hur vi viktar de olika intressen som oftast sammanfaller, men också delvis kan stå emot varandra, inom utredningens ämnesområden. I detta avsnitt redogör vi för dessa vägledande principer som i flera delar fått utgöra utgångspunkter för våra överväganden och förslag.

Inledningsvis bör dock slås fast att det är viktigt att ha en helhetssyn på den problematik som står i fokus för utredningens uppdrag. Det finns inte en, eller ens bara några, enkla lösningar för att åstadkomma det önskvärda läget; dvs. trygga och välkomnande idrottsarrangemang utan brott och ordningsstörningar. Och för att lyckas på längre sikt är det avgörande att nå en bred uppslutning om detta önskvärda läge liksom vägen dit. Vissa åtgärder, som kan framstå som väl så kraftfulla, kan säkerligen ge viss effekt på kort sikt, men är inte mycket värda om de inte påverkar den mer långsiktiga utvecklingen. Som vi konstaterar nedan är det därför avgörande att de åtgärder som föreslås uppfattas som legitima bland merparten av dem som berörs.

Den positiva läktarkulturen ska värnas ...

Supporterkulturen på de svenska läktarna håller i många stycken världsklass. Med sånger, hejramsor och tifo förhöjs stämningen kring matcherna och tävlingarna på ett sådant sätt att det i sig lockar

många att besöka evenemangen. I den högsta serien i herrfotbollen – Allsvenskan – slogs t.ex. publikrekord under 2024.¹

För många supportrar innebär också klacken en stor och givande gemenskap, inte sällan med människor på olika ställen i livet och med olika bakgrund som man inte skulle ha träffat och umgått med annars. Gemenskapen förstärks med gemensamma sånger, ramsor och tifo. På läktaren får man möjlighet att leva ut sina känslor på ett (positivt) sätt som inte alltid är möjligt i andra delar av livet.

Precis som framhålls i våra direktiv ska denna positiva läktarkultur och supporterrörelse värnas. Det har dock inte varit möjligt för oss att fullt ut definiera vad som avses med ”positiv läktarkultur”. Några företeelser som oftast sägs utmärka denna kultur, som sånger och tifo, har vi nämnt ovan. Det är emellertid inte vår uppgift att ange exakt vilka moment i detta som är positiva eller vilka som ingår i en ”riktig” supporterkultur.²

... men lagen gäller också på läktarna

Även om vi alltså inte funnit skäl att närmare bestämma vad som utgör en positiv supporterkultur står det från vår utgångspunkt dock klart att ageranden som innefattar brottsliga gärningar inte kan accepteras och uppfattas som positiva, alldeles oavsett dessa kan anses ingå i en kultur eller inte. Det är också vår uppfattning att idrottsarrangemang där läktarkulturen präglas av ageranden och företeelser som verkar uteslutande för vissa grupper och individer av idrottsintresserade inte kan anses vara en god läktarkultur. En självklar utgångspunkt är att idrottsarrangemang ska vara välkommande och upplevas som trygga av alla idrottsintresserade som vill besöka dem. Idrottsarrangemang ska likaledes vara trygga och säkra för övriga personer som befinner sig där; för spelare, ledare, domare, funktionärer och representanter för det allmänna. Brott och andra företeelser som motverkar en sådan inkluderande och trygg miljö kan alltså inte anses vara en positiv supporterkultur.

¹ ”Många nya publikrekord i svensk herrelitfotboll under jubileumssäsongen 2024” www.svenskelitfotboll.se, 11 november 2024.

² En ansats till att definiera vad en positiv supporterkultur är görs i SOU 2013:19 s. 265 ff. Se också Agneta Bloms Slutrapport från uppdraget med nationell samordning för att främja en positiv supporterkultur och motverka idrottsrelaterad brottslighet 2015.

Om samhället i demokratisk ordning funnit tillräcklig tungt vägande skäl att kriminalisera ett visst agerande, t.ex. otillåten användning av pyroteknik, får läktarna inte utgöra en fristad för lagöverträdelser under förövandningen att det är en del av en kultur- yttring. Det låter kanske som en självklarhet, men lagen ska gälla och respekteras även vid idrottsarrangemang och begås brott ska de beivras.

Individens brott ska beivras ...

På senare år kan strategierna inom det säkerhetsfrämjande arbetet kring idrottsarrangemangen sägas ha skiftat mot att i större utsträckning rikta in sig på de individer som begår eller kan tänkas begå brott. Polismyndigheten arbetar t.ex. vid såväl villkorsgivning som operativt enligt den s.k. exkluderingsstrategin.³ Grunden i exkluderingsstrategin bygger på trygga och säkra idrottsevenemang. Syftet är att utesluta de som inte ska vara på en arena och därmed förbättra säkerheten och öka tryggheten för publiken. Exkludering kan ske både genom beslut av arrangören, s.k. arrangörsavstängning, eller via tillträdesförbud enligt lagen (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang. En del i exkluderingsstrategin är också att lagföra dem som begår brott.⁴

Denna strategi har som vi uppfattat det brett stöd inom svensk fotboll och idrottsrörelsen i stort. Vi har också uppfattat att det även bland de enskilda arrangörerna, dvs. idrottsklubbarna, och bland företrädare för supporterorganisationerna finns en bred acceptans för att den huvudsakliga strategin för att komma till rätta med brott och ordningsstörningar bör vara att upptäcka, identifiera och lagföra de individer som begått brott och att hindra dem som riskerar att begå brott från att besöka idrottsarrangemangen.

... men kollektivet ska inte bestraffas

När brott begåtts av enskilda bör alltså exkluderingsstrategin tillämpas framför åtgärder som drabbar skötsamma supportrar och arrangören. Internationellt, bl.a. enligt det europeiska fotbollförbundets (UEFA)

³ Operationsorder IDROTT2023, 2023-03-13, dnr A147.815/2023.

⁴ Brott vid idrottsevenemang, www.polisen.se, 12 december 2024.

regelverk, har klubbar och nationsförbund inte sällan ett s.k. strikt ansvar för sina supportrars ageranden. Även om arrangerande klubb eller förbund vidtagit de åtgärder som rimligen kan förväntas av dem för att förebygga brott och ordningsstörningar straffas de, för vad supportrarna gjort, med exempelvis böter eller genom att få spela kommande matcher helt eller delvis utan publik. En sådan ordning tillämpades tidigare även inom svensk fotboll. Den bärande tanken bakom denna reglering med strikt ansvar är att supportrarna ska avstå från att begå brott och andra ordningsstörningar om de vet att klubben, och i förlängningen det bredare supporterkollektivet, riskerar att drabbas ekonomiskt eller på annat negativt sätt.

Det kan dock ifrågasättas om ordningen med ett strikt ansvar haft någon särskilt märkbar begränsande effekt på omfattningen av brott och ordningsstörningar på idrottsarrangemangen. När man inom svensk fotboll övergick från det strikta ansvaret till ett s.k. oaktssamhetsansvar för klubbarna motiverades således reformen med att det strikta ansvaret inte fungerade som det var tänkt. Man konstaterade att pyrotekniken inte hade minskat och det strikta ansvaret minskade klubbarnas incitament att lägga resurser på att göra ett bra säkerhetsarbete. Detta då en klubbs totala kostnader för säkerheten alltid bestod dels av kostnaden för säkerhetsorganisationen, dels av ådömda böter.⁵

Vår bild är att de fotbollsklubbar som deltar i såväl nationella som internationella tävlingar lägger ner ett likvärdigt arbete för att främja ordningen och säkerheten vid arrangemangen oavsett om ordningsstörningar riskerar att leda till bestraffning eller inte. Även om det av förklarliga skäl kan vara svårt att fastslå betydelsen av det strikta ansvaret inom europeisk fotboll kan det vidare konstateras att det trots denna reglering förekommer brott och andra ordningsstörningar i relativt stor omfattning vid UEFA:s tävlingar. Det framstår alltså som att det strikta ansvaret och kollektiv bestraffning inte inneburit någon avgörande lösning för att komma till rätta med problemet att individer begår brott och andra ordningsstörningar vid idrottsarrangemang. Och eftersom sådana bestraffningar och åtgärder direkt eller indirekt drabbar andra, dvs. klubbar och skötsamma supportrar, kan det alltså argumenteras för att man

⁵ Almgren, Anders; Lundberg Verendel, Filip; Havelund, Jonas (2020), Bilaga till "Arbetet runt svenska elitfotbollsevenemang – En systemöversikt 2020", s. 37.

bör avstå från dessa åtgärder om det inte har påvisbar, eller mer än marginell, effekt.

En åtgärd som vi har fått till oss som har fått viss effekt, i vart fall vid vissa matcher och för vissa arrangörer, är emellertid s.k. villkorat stängda läktare. Enligt UEFA:s regelverk är det således möjligt, och förekommer relativt ofta, att klubbar och förbund bestraffas med helt eller delvis stängda läktare men att påföljden är villkorad på så sätt att den endast träder i kraft om det under en viss angiven provperiod (t.ex. två år) återigen förekommer brott eller ordningsstörningar på matcherna. Risken att inte få besöka kommande matcher, eller att orsaka att andra inte får det, kan alltså ha en viss avhållande effekt för dem som annars är beredda att agera på ett otillåtet sätt. Frågan är dock om detta är en ordning som skulle fungera över tid och i en serietävling där matcher spelas var och varannan vecka, som t.ex. i Allsvenskan. Det kan inte heller uteslutas att sådana beslut skulle kunna komma att missbrukas av den som vill sabotera för den berörda klubben och dess supportrar.

En aspekt som bör lyftas i detta sammanhang är de konsekvenser som individens brott och andra ordningsstörningar får för den bredare publiken, inklusive dem som följer en TV-sändning av arrangemanget. Att t.ex. pyroteknikanvändningen kan leda till fysiska obehag och sämre sikt för den övriga, skötsamma, publiken på plats är uppenbart. Därutöver föranleder denna användning inte sällan matchavbrott och fördröjningar av spelet. De som tar sig rätten att begå sådana brott på läktarna förstör alltså för den bredare publiken, en slags "kollektiv bestraffning" av denna således. Denna aspekt bör vägas in när det övervägs vilka åtgärder som kan vara rimliga att ta till; den skötsamma publiken kan tänkas föredra åtgärder som på kort sikt drabbar dem (som tömda läktare eller avbrutna matcher) om dessa på längre sikt kan få bukt med den otillåtna pyroteknikanvändningen och dess ovälkomna följder.

I detta sammanhang ska det vidare tydliggöras att det kan förhålla sig på olika sätt i olika idrotter och i olika sammanhang. Det är således inte givet att en viss lösning eller reglering passar överallt. Om en viss typ av brott och ordningsstörningar, såsom användningen av pyroteknik, inte förekommit i någon nämnvärd omfattning inom en viss idrott eller i en viss tävling kan det vara verkningfullt med tydliga åtgärder för att trycka tillbaka det olämpliga agerandet på ett tidigt stadium (och innan det har blivit mer eller

mindre normaliserat). Och detta även om åtgärderna, t.ex. stängda läktarsektioner, kortsiktigt drabbar fler än dem som begått brott eller andra ordningsstörningar.

Vilken reglering i nu aktuellt avseende som är lämpligast bör dock bestämmas av respektive idrottsförbund och således inte författningsregleras. Lagstiftarens utgångspunkt bör i stället alltså vara att tillhandahålla verktyg för att komma åt de individer som begår brott och ordningsstörningar vid idrottsarrangemang. Och på motsvarande sätt bör polisen i sin villkorsgivning fokusera på att säkerställa att arrangörerna vidtar rimliga och verkningsfulla åtgärder för att förebygga, förhindra och upptäcka brott och ordningsstörningar. Villkoren bör dock inte i onödan drabba den skötssamma publiken, men polisen ska självfallet meddela, och följa upp efterlevnaden av, de villkor som är nödvändiga för att upprätthålla ordning och säkerhet vid arrangemanget (se 2 kap. 16 § andra stycket ordningslagen). Att det förekommer brott och andra ordningsstörningar vid ett arrangemang innebär dock inte per automatik att arrangören har brutit mot meddelade villkor. Har arrangören t.ex. gjort vad som ankommer på denna för att förhindra att pyroteknik kommer in på anläggningen, och så ändå sker, saknas det således grund för att hålla arrangören ansvarig enligt ordningslagen för denna förekomst av pyroteknik (jfr 2 kap. 29 § 1 ordningslagen). Har arrangören däremot brutit i sin villkorsefterlevnad, t.ex. i fråga om visitationer av besökarna, bör sådant ansvar kunna komma i fråga även om det inte förekommit några brott eller andra ordningsstörningar.

Arrangören har huvudansvaret vid arrangemangen ...

Av 2 kap. 16 § första stycket ordningslagen följer bl.a. att det är anordnaren av en offentlig tillställning, såsom ett idrottsarrangemang, som ska svara för att det råder god ordning vid tillställningen. Det har ansetts att en förutsättning för att en tillställning över huvud taget ska få äga rum är att anordnaren kan fullgöra de skyldigheter i fråga om ordning och säkerhet som ankommer på denne.⁶

⁶ Se prop. 1992/93:210 s. 24. Se också 2 kap. 25 § 2 ordningslagen som medför att Polismyndigheten får förbjuda att det hålls en offentlig tillställning om det vid en tidigare tillställning av samma slag har förekommit något som stred mot lag eller den har medfört

I en överenskommelse mellan Riksidrottsförbundet och Polismyndigheten konstateras att det är anordnaren som ansvarar för att det råder god ordning vid ett idrottsevenemang, men att polisen ansvarar för den allmänna ordningen och säkerheten. Målsättningen, enligt överenskommelsen, är att anordnaren ska kunna genomföra sitt evenemang utan polisiära resurser.⁷ Enligt Polismyndighetens operationsorder ”IDROTT2025” ska också polisens förhållningssätt till offentliga tillställningar (idrott) präglas av att det är anordnaren som i första hand har ansvar för ordningen vid arrangemangen.

Utredningen har inte funnit skäl att ifrågasätta utgångspunkterna i den ovan beskrivna ansvarsfördelningen. Det framstår som rimligt och ändamålsenligt att arrangören av en offentlig tillställning, som kan generera betydliga intäkter, har ett primärt ansvar för att svara för ordning och säkerhet vid tillställningen. Det kan t.ex. innebära att arrangören måste anlita och bekosta ordningsvakter och annan nödvändig säkerhetsrelaterad personal (se 2 kap. 16 § andra stycket andra meningen ordningslagen).

... men polisen ska inte tveka att agera (proportionerligt) vid behov

Att anordnaren ska svara för att det råder god ordning vid arrangementet begränsar dock inte det ansvar som polisen alltid har för att bl.a. övervaka den allmänna ordningen och säkerheten och ingripa när störningar inträffat samt att utreda och beivra brott som hör under allmänt åtal (2 § polislagen). Ingripanden ska alltid ske på ett sätt som är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. Måste tvång tillgripas, ska detta ske endast i den form och den utsträckning som behövs för att det avsedda resultatet skall uppnås (8 § polislagen). De nu beskrivna behovs- och proportionalitetsprinciperna ska iakttas i allt polisarbete. Behovsprincipen innebär att ett polisingripande får göras bara om ingripandet är nödvändigt för att polisen skall kunna fullgöra sina åligganden, exempelvis för att avvärja eller undanröja en aktuell fara

oordning, fara för de närvarande eller allvarlig störning av trafiken. Enligt paragrafens andra stycke får ett sådant förbud dock bara meddelas om mindre ingripande åtgärder inte kan anses tillräckliga.

⁷ Överenskommelse mellan Riksidrottsförbundet och Polismyndigheten, www.rf.se, 27 december 2024.

eller ordningsstörning. Proportionalitetsprincipen tar sikte på det intrång som polisingripandet medför för den som utsätts för det eller för något annat motstående intresse och innebär att detta intrång inte får stå i missförhållande till ingripandets syfte. Vidare klargörs att minsta möjliga tvång eller våld skall användas.⁸

Polisen ska alltså ingripa mot brott och ordningsstörningar, men ingripandena ska vara nödvändiga och proportionerliga. Och detta gäller självfallet även vid idrottsarrangemang. Läktarna utgör alltså inte en plats där brottslighet ska få pågå utan konsekvenser. Att polisen ingriper mot brott, t.ex. mot användande av pyroteknik, även på idrottsarrangemang utgör alltså en självklar del av dess uppdrag och bör inte vara ägnat att förvåna någon. Att polisen ändå under vissa omständigheter – där riskerna med ett ingripande kan vara större än det man vill åstadkomma med ingripandet – beslutar sig för att avstå från att ingripa framstår som en naturlig följd av den ovan beskrivna proportionalitetsprincipen. Det kan exempelvis vara förenat med säkerhetsmässiga risker för såväl ingripande poliser som omgivande publik att ingripa på en fullsatt läktarsektion. I vissa situationer kan det förefalla rimligt att avstå, särskilt om det är fråga om ingripande med anledning av ett förhållandevis lindrigt brott. I sådana fall får arrangör och polis i stället försöka identifiera gärningsmännen på annat sätt för att få dem lagförda, och belagda med tillträdesförbud, i efterhand. Huruvida ett ingripande ska ske får således avgöras från fall till fall.

De ovan beskrivna behovs- och proportionalitetsprinciperna gäller självfallet även i arrangörens säkerhetsarbete. Inom de ramar som arrangörens personal, t.ex. anlidade ordningsvakter, har möjlighet att agera mot brott och andra ordningsstörningar måste ingripanden vara nödvändiga och utföras på ett proportionerligt sätt. Och det säger sig självt att i de situationer där polisen gör bedömningen att ett ingripande inte kan ske, det inte heller kan krävas av arrangörens personal.

Om Polismyndigheten gör bedömningen att arrangören helt eller delvis förlorat kontrollen över arrangemanget, t.ex. vid omfattande och allvarlig brottslighet och ordningsstörningar, ligger det i myndighetens uppdrag att agera. I en sådan situation kan det övervägas att upplösa den offentliga tillställningen enligt 2 kap. 23 § ordningslagen. Som framgår av 24 § i samma kapitel får ett sådant

⁸ Se Berg, Polislagen (1984:387) 8 §, Karnov (JUNO) (besökt 2024-12-29).

beslut fattas endast om mindre ingripande åtgärder har visat sig vara otillräckliga för att hindra fortsatt lagstridigt handlande, återställa ordningen, skydda de närvarande eller begränsa störningen av trafiken. En sådan mindre ingripande åtgärd är t.ex. att tömma en viss läktarsektion där brottsligheten och ordningsstörningarna har pågått. För det fall ett sådant initiativ tas av Polismyndigheten sker åtgärden med stöd av 24 § polislagen.

I detta sammanhang kan det också på goda grunder ifrågasättas om det är rimligt att en offentlig tillställning ska få fortgå – utan åtgärder från vare sig arrangören eller Polismyndigheten – om det vid denna pågår en organiserad och flerfaldig brottslighet i form av otillåten maskering och pyroteknikanvändning (jfr vad som sägs om att detta agerande i någon mån kan sägas ha blivit normaliserat under senare tid). På senare år har elitfotbollen tillämpat en ordning att det är först om det förekommer s.k. bangers eller utskjutande pyroteknik som matchen stoppas tillfälligt. Även om dessa fenomen kan framstå som än allvarligare bör det kunna diskuteras om inte också annan organiserad och mångfaldig brottslighet på läktarna ska utgöra grund för i vart fall ett matchavbrott och, i förlängningen om brottsligheten fortsätter, att den offentliga tillställningen upplöses.

Åtgärder ska vara verkningsfulla, proportionerliga och uppfattas som legitima ...

Utredningens uppdrag är att lämna förslag på åtgärder som bedöms lämpliga och ändamålsenliga för att stärka säkerheten samt motverka våldsamheter och andra ordningsstörningar vid idrottsarrangemang.

I detta ligger för det första att de förslag som vi ska lämna ska bedömas som verkningsfulla för att möta de problem som föreligger. Det bör alltså inte komma i fråga att för sakens skull föreslå t.ex. hårdare straff eller andra repressiva åtgärder om vi inte tror att det kan främja säkerheten och ordningen vid idrottsarrangemang. Det är visserligen en mycket grannlaga uppgift att göra korrekta bedömningar om hur en viss åtgärd kommer att falla ut. Det innebär dock inte att vi kan avstå från att göra en analys baserad på tidigare erfarenheter och det övriga underlag som vi inhämtat.

Vidare ska de åtgärder som föreslås inte bara vara verkningfulla, utan de måste också vara proportionerliga. Åtgärderna ska, med andra ord, inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det eller de ändamål som har föranlett dem (jfr 2 kap. 21 § regeringsformen). Det bör alltså inte komma i fråga att föreslå, i och för sig verkningfulla, åtgärder om dessa framstår som orimliga givet graden av berörda problem.

Om de förslag som lämnas bedöms vara såväl verkningfulla som proportionerliga förefaller det rimligt att tro att de även kommer uppfattas som legitima hos de flesta berörda. För att så ska vara fallet är det dock viktigt att på ett pedagogiskt sätt kunna förklara varför en viss åtgärd föreslås. På detta sätt ökar sannolikheten för att de uppfattas som legitima hos dem som i första hand berörs av problematiken med brott och ordningsstörningar på idrottsarrangemang. Motsatsen, dvs. att skärpa lagstiftningen utan en tillräckligt bred förståelse och acceptans hos berörda, riskerar att underminera även de godaste av ansatser. Om åtgärderna har stöd hos flertalet besökare av arrangemangen kommer de också sannolikt bli mer verkningfulla i det att dem som överväger att begå brott och andra ordningsstörningar avstår för att inte dra på sig den bredare massans ogillande.

... och brott får inte normaliseras

Även om en viss olämplig och farlig företeelse fått fäste och börjat ses som något normalt i vissa situationer och sammanhang, kan det omgivande samhället och lagstiftaren inte låta en sådan företeelse fortgå. Enligt utredningen finns det vissa tecken på att förekomsten av pyroteknik inom särskilt herrelitfotbollen undergått en sådan normalisering. Som kommer framgå längre fram i betänkandet är användning av pyroteknik på idrottsläktare kriminaliserad på goda grunder. Att förekomsten – och möjligen också acceptansen (eller möjligen resignationen) – ökat sedan kriminaliseringen 2009 kan inte utgöra ett bärande skäl för lagstiftaren att backa. Tvärtom finns det anledning för det omgivande samhället att peka på det oacceptabla i agerandet och, vid behov, införa ytterligare verkningfulla och proportionerliga motåtgärder. I vissa sammanhang behöver alltså lagstiftaren synliggöra en ovälkommen normalisering

– eller kultur om man så vill – och gå före med lagstiftning för att påverka attityder och ageranden hos de som berörs. Det omgivande samhället och lagstiftaren kan inte heller vänta på att något mer allvarligt ska inträffa utan behöver vidta förebyggande åtgärder innan dess. Även om det i supporterklubsar finns delvis olika syn på hur farligt det är med pyroteknik, uppfattar vi också att det hos de flesta besökare finns en stor förståelse för att otillåten pyroteknik inte hör hemma på ett idrottsarrangemang.

Betydelsen av idrottsrörelsens självständighet

En viktig utgångspunkt för statens idrottspolitik är en fri och självständig idrottsrörelse, en folkrörelse som engagerar många och som är betydelsefull för människors gemenskap och folkhälsa.⁹ I denna strävan efter att bevara idrottsrörelsens självständighet ligger enligt vår mening att statsmakterna inte onödigtvis ska reglera, eller ha synpunkter på, sådant som idrotten är bäst skickad att sköta själv. Våra överväganden och förslag är också, i den del de riktar sig till idrotten, framtagna i ljuset av detta principiella ställningstagande från statens sida.

Med denna autonomi följer dock ett stort eget ansvar. Om idrotten inte förmår ta de problem som finns kring idrottsarrangemangen på tillräckligt stort allvar – och inte heller vidtar tillräckligt verkningfulla åtgärder för att motverka brott och andra ordningsstörningar – förefaller det högst rimligt att staten måste kliva in. Detta gäller särskilt i den mån problemen drabbar inte bara idrotten, utan även det övriga samhället. Om brottslighet och andra ordningsstörningar fortsätter förekomma på idrottsarrangemangen – och klubbar och förbund inte gör tillräckligt för att motverka detta – kan det framöver framstå som motiverat med skarpare åtgärder från Polismyndigheten inom ramen för befintlig lagstiftning. Det kan inte heller uteslutas att lagstiftaren ser sig nödgad att ställa hårdare krav på arrangörerna. Enligt utredningen vore detta dock en mycket olycklig utveckling, som bör undvikas. Vi är övertygade om att det finns en gemensam vilja och förmåga inom idrottsrörelsen att, i samverkan med övriga berörda aktörer, vidta nödvändiga åtgärder för att komma till bukt med den problematik som föreligger.

⁹ Prop. 2024/25:1, Utgiftsområde 17, s. 169.

5 En skärpt syn på brott enligt ordningslagen

5.1 Uppdraget

Utredningen har fått i uppdrag att överväga om straffskalan för brott mot förbuden i 5 kap. ordningslagen ska skärpas. Förbuden gäller att någon vid ett idrottsarrangemang på en idrottsanläggning utan tillstånd innehar eller använder pyrotekniska varor, obehörigen beträder eller kastar in föremål på spelplanen samt maskerar sig. Utredningen ska också ta ställning till om det behövs skarpare verktyg mot den som inte följer de ordningsregler för en offentlig tillställning som följer av de villkor Polismyndigheten har meddelat för tillställningen.

Enligt direktiven är utredningen oförhindrad att ta upp närliggande frågor som har samband med de frågeställningar som ingår i uppdraget.

5.2 Gällande rätt

5.2.1 Särskilda bestämmelser vid idrottsarrangemang

5 kap. ordningslagen reglerar särskilt vissa frågor kring ordningen och säkerheten vid idrottsarrangemang som anordnas för allmänheten på en idrottsanläggning. Tillämpningsområdet för kapitlet är således sådana idrottsarrangemang dit allmänheten har tillträde. Med idrottsarrangemang avses tävlingar och uppvisningar i all idrott. Anordnare av ett idrottsarrangemang kan enligt 1 § i princip vara vilket rättssubjekt som helst, vilket således skiljer sig från vad som gäller i lag (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang där det förutsätts att det är en idrottsorganisation som är anordnare.

En definition av idrottsanläggning finns i 2 §. Platsen ska vara avsedd för idrott och vara inhägnad. Definitionen överensstämmer med den som finns i tillträdesförbudslagen. Typiska sådana platser är fotbollsarenor och inomhushallar för olika lagsporter. Simhallar och andra lokaler eller inhängande platser omfattas också, om idrottsarrangemang anordnas där. Att det inhägnade området eller den inhägnade lokalen också används i andra syften än för idrottsarrangemang hindrar inte att bestämmelserna i 5 kap. blir tillämpliga vid ett idrottsarrangemang. Utanför tillämpningsområdet faller vägar, skog och mark samt andra öppna platser, även om idrott utövas där. Gränsen för anläggningen utgörs av dess inhägnad jämte inpasseringskontrollerna, där biljett visas upp eller betalas.¹

I 3 och 4 §§ har uppställts förbud mot att utan tillstånd inneha och använda pyrotekniska varor, att obehörigt beträda eller kasta in föremål på spelplanen samt att maskera sig. Den som bryter mot ett sådant förbud kan straffas enligt vad som följer av 5 §.

Tillståndskrav för innehav och användning av pyrotekniska varor vid idrottsarrangemang

I 3 § uppställs ett absolut krav på Polismyndighetens tillstånd till att inneha eller använda pyrotekniska varor på en idrottsanläggning när ett idrottsarrangemang anordnas där. En pyroteknisk vara är ett föremål som innehåller explosivämne eller explosiv blandning avsedd att framkalla en verkan genom värme, ljus, ljud, gas eller rök, eller en kombination av dessa.²

Det är inte möjligt för någon annan än Polismyndigheten att ge ett tillstånd. All annan användningen än den som omfattas av Polismyndighetens tillstånd är förbjuden. Bestämmelsen har vidare företräde framför regleringen i 2 kap. 20 § av vilken följer att Polismyndigheten för vissa andra offentliga tillställningar kan meddela undantag från tillståndskravet.

¹ Prop. 2016/17:41 s. 29.

² 4 § MSBFS 2015:6.

Förbuden mot att obehörigen beträda eller kasta in föremål på spelplanen

Enligt 4 § första stycket 1 och 2 är det förbjudet att under ett idrottsarrangemang obehörigen beträda eller kasta in föremål på spelplanen eller liknande områden. I paragrafens andra stycket anges att förbudet också gäller områden som angränsar till de där avsedda områdena om det genom stängsel, skyltar eller på annat sätt framgår att allmänheten inte har tillträde dit.

Vid bedömningen av vad som innefattar ett obehörigt beträdande gäller att i den mån beträdandet överensstämmer med lag, rätt, sedvana eller medgivande blir förbudet inte tillämpligt. En grupp personer som har en självskrivet rätt att beträda spelplanen eller angränsande områden är t.ex. spelare, domare, tränare, tävlingssekretariat och andra funktionärer. En annan grupp personer som med nödvändighet måste få beträda spelplanen och angränsande områden är personer som ansvarar för upprätthållandet av ordning och säkerhet vid arrangemanget, till exempel polispersonal, personal från räddningstjänsten, sjukvårdspersonal, ordningsvakter och publikvärdar. Härutöver finns en tredje grupp personer som med särskilt tillstånd från arrangören kan få behörighet att beträda de områden som angränsar till spelplanen, till exempel journalister, pressfotografer och försäljare av mat och dryck. Utrymmet för att andra personer än de nu nämnda ska kunna beträda spelplanen eller liknande område utan att träffas av förbudet är tämligen begränsat.³

Förbudet mot att kasta in föremål på spelplanen och angränsande områden omfattar inte åtgärder som är befogade med hänsyn till idrottsarrangemangets genomförande. De åtgärder som avses är sådana som vidtas för att underlätta tävlingens genomförande eller är till nytta för en deltagare i tävlingen, till exempel att till spelplanen kasta tillbaka en boll som hamnat på en läktare. Det kan vidare tänkas vara befogat att den som befinner sig på åskådarp plats eller annars utanför den avgränsning som omgärdar spelplanen ombeds av till exempel en spelare, tränare eller någon annan funktionär att kasta in något föremål som behövs på spelområdet, exempelvis en vattenflaska, en handduk eller något idrottsredskap.⁴

³ Prop. 2008/09:78 s. 67 f.

⁴ A. prop. s. 68.

All annan inkastning av föremål, som inte är befogat med hänsyn till idrottsarrangemangets genomförande, träffas således av förbudet.

Förbuden mot att obehörigen beträda eller kasta in föremål på spelplanen omfattar således i sig också ageranden som framstår som mindre klandervärda. Nedan kommer att redogöras för hur sådana ageranden kan utgöra ringa och icke straffbara överträdelser av förbuden.

Förbudet mot att maskera sig

Enligt 4 § första stycket 3 är det förbudet att helt eller delvis täcka ansiktet på ett sätt som försvårar identifikationen av personen. Med rekvisitet ”täcka ansiktet” förstås inte enbart det aktiva påtagandet av maskeringsutrustning, utan även den därefter pågående handlingen att ha ansiktet täckt med maskering ända till dess plagget eller föremålet som använts för maskering avlägsnas från ansiktet. Med ansikte menas den del av huvudet som omger och innefattar ögon, näsa och mun, vilka utgör de viktigaste igenkänningstecknen för personen i fråga. All form av maskering som medför att identifikationen rent objektivt försvåras omfattas, dvs. när täckandet av ansiktet innebär att det blir svårt att känna igen personen. Exempel på maskering som kan omfattas är således användning av vissa klädesplagg men även ansiktsmålningar. Syftet med maskeringen saknar betydelse, men uppsåt till de objektiva rekvisiten krävs för straffansvar.⁵

Så kallade over-head-flaggor (mycket stora tygstycken), eller fasta installationer som personer tar skydd bakom vid exempelvis på- och avtagning av maskeringar eller vid användning av otillåten pyroteknik, omfattas däremot inte av förbudet.⁶

Förbudet mot maskering är generellt och således inte kopplat till den enskilda personens uppförande eller till ett deltagande i en folksamling som stör den allmänna ordningen. Detta till skillnad från vad som gäller enligt 1 § lagen (2005:900) om förbud mot maskering i vissa fall. Förbudet mot att maskera sig enligt den lagen gäller enbart vid vissa situationer av uppkomna ordningsstörningar

⁵ Prop. 2016/17:41 s. 29.

⁶ Ibid.

eller risk för ordningsstörningar, vid sammankomster eller annars vid folksamlingar på allmän plats.

I 4 § tredje stycket görs undantag från maskeringsförbudet för dels personer som av religiösa skäl täcker ansiktet, dels för dem som har skäl för att täcka ansiktet i tjänsten eller för idrottsarrangemangets genomförande. Religiösa skäl föreligger om personen täcker ansiktet i enlighet med en religiös sedvana som han eller hon normalt tillämpar. När det gäller täckande av ansiktet i tjänsten eller för idrottsarrangemangets genomförande avses personer som i sin yrkesutövning har behov av viss utrustning eller deltagare med sådan utrustning som täcker ansiktet.

Även med hänsyn till väderlek, hälsoskäl eller övriga omständigheter kan det finnas godtagbara skäl och därför vara befogat för åskådare och andra på idrottsanläggningar att ha ansiktet täckt på ett sätt som försvårar identifiering av personen. Av tredje stycket sista meningen i paragrafen följer att hot mot den allmänna ordningen och säkerheten ska särskilt beaktas vid bedömningen. Detta innebär att en person som maskerar sig i princip aldrig torde kunna bedömas ha fog för detta om personen samtidigt agerar våldsamt eller ordningsstörande eller i den situationen att det finns risk för brott eller ordningsstörning. En maskering som från början varit befogad med hänsyn till exempelvis väder eller hälsa kan övergå till att vara obefogad om situationen på idrottsanläggningen ändras. Även den allmänna säkerhetssituation som råder kan beaktas vid bedömningen av om en maskering kan anses vara befogad. Allmänt kan sägas att ju större hotbilden eller ordningsstörningen är desto starkare skäl krävs för att täckandet av ansiktet ska anses vara befogat.⁷

Liksom för överträdelser av förbuden mot att obehörigen beträda eller kasta in föremål på spelplanen finns det en ytterligare begränsning i maskeringsförbudet i och med att ringa överträdelser av förbudet är fria från straff.

⁷ Prop. 2016/17:41 s. 30.

5.2.2 Den straffrättsliga regleringen av överträdelser av förbuden i 5 kap. 3 och 4 §§ ordningslagen

Regleringen av straffansvaret för överträdelser av förbuden i 5 kap. är samlad i en paragraf, 5 §. Den som uppsåtligen överträder förbuden i 3 § första stycket och 4 § döms till böter eller fängelse i högst sex månader. Det straffbara området begränsas genom en föreskrift om att det inte ska dömas till ansvar i ringa fall. Något särskilt stadgande om grovt brott finns inte.

Vad som utgör ett ringa fall måste bedömas med beaktande av samtliga relevanta omständigheter. Även om straffbestämmelserna har en generell giltighet är det i första hand ordningsstörningar vid idrottsarrangemang i elitklassen i de större publika idrotterna, dvs. arrangemang där det typiskt sett samlas många människor på läktarna, som förbuden syftar till att motverka. Vid idrottsarrangemang i de lägre serierna och i mindre publika idrotter kan de faktiska förhållandena på idrottsanläggningen vara så pass annorlunda att de säkerhetsaspekter som bör anläggas på stora publika arrangemang inte gör sig lika starkt gällande. Förbuden och straffbestämmelserna är dock i sig tillämpliga även vid sådana idrottsarrangemang, så länge som förutsättningarna i övrigt är uppfyllda. I sådana fall kan det dock finnas ett större utrymme för att bedöma en gärning som ringa.

När det gäller pyrotekniska varor kan som exempel på ringa fall nämnas innehav av en, eller ett litet antal, mindre smällare med en obetydlig eller ofarlig sprängverkan. Det får utifrån omständigheterna i det enskilda fallet avgöras om ett sådant innehav kan anses utgöra ett ringa fall.⁸

Beträffande obehöriga beträdanden av spelplanen, och andra områden som träffas av förbudet, kan som exempel på ringa fall nämnas situationer då en åskådare beträdande av spelplanen visserligen är obehörigt men som inte stör tävlingen eller i övrigt innebär någon fara för säkerheten eller tryggheten på idrottsanläggningen, till exempel då en åskådare efter en tävling kortvarigt beträder spelområdet. Ett exempel på ringa brott mot det föreslagna förbudet att kasta in föremål på spelplanen kan vara situationen då åskådare vid en fotbollsmatch – i små mängder – kastar ut serpentiner eller konfetti över spelplanen eller angränsande områden, utan att detta

⁸ Se prop. 2008/09:78 s. 69.

har någon påverkan i övrigt på spelet. Att som tecken på uppskattning av en idrottslig prestation kasta in blommor eller andra ofarliga föremål kan också vara att betrakta som ringa fall. Inkastande av föremål som stör tävlingen eller som kan framkalla fara för idrottarna eller funktionärerna bör däremot normalt inte betraktas som ringa fall. Likaså bör inkastande av föremål mot en spelare vid till exempel en fotbollsmatch med det uppenbara syftet att störa honom eller henne, inte bedömas som ringa fall, även om de inkastade föremålen i och för sig kan betraktas som ofarliga.⁹

En överträdelse av maskeringsförbudet kan till exempel bedömas som ringa om en person, som vid en samlad bedömning i det enskilda fallet, inte kan anses ha betett sig så klandervärt att en straffrättslig sanktion bör följa. Detta trots att personen haft uppsåt till att täcka ansiktet helt eller delvis och att detta görs på ett sätt som försvårar identifikationen och handlandet inte kan anses ha varit befogat. Det kan till exempel röra sig om situationer där en ansiktsmålning bedöms täcka ansiktet på ett sätt som försvårar identifikation och detta med hänsyn till omständigheterna i och för sig inte bedöms vara befogat på grund av att det inte finns någon yttre omständighet som föranlett täckandet av ansiktet, men att det ändå skulle föra för långt att straffa beteendet.¹⁰

I bestämmelsens andra stycke, som reglerar konkurrenssituationer, föreskrivs att ansvar för brott enligt bestämmelsens första stycke inte ska dömas ut om gärningen är belagd med samma eller strängare straff i brottsbalken eller i annan författning.

⁹ Prop. 2008/09:78 s. 69

¹⁰ Prop. 2016/17:41 s. 30.

5.3 Allmänt om straffskalor, straffvärde och gradindelning¹¹

Straffskalor och straffvärde

Lagstiftarens syn på hur allvarlig en gärning är kommer framför allt till uttryck i straffskalan för den aktuella straffbestämmelsen. Vid fastställandet av straffskalan är utgångspunkten det skyddsintresse som ska värnas. Olika intressen har olika vikt. Som regel värderas exempelvis skyddet för liv och person högre än skyddet för egendom. Enligt 29 kap. 1 § brottsbalken ska straff, med beaktande av intresset av en enhetlig rättstillämpning, bestämmas inom ramen för den tillämpliga straffskalan efter brottets eller den samlade brottslighetens straffvärde. Enligt paragrafens andra stycke ska vid bedömningen av straffvärdet beaktas den skada, kränkning eller fara som gärningen inneburit, vad den tilltalade insett eller borde ha insett om detta samt de avsikter eller motiv som hen har haft. Det ska särskilt beaktas om gärningen inneburit ett allvarligt angrepp på någons liv eller hälsa eller trygghet till person.

Med straffvärde avses brottets svårhet eller allvar i förhållande till andra brott. Det görs åtskillnad mellan det abstrakta och det konkreta straffvärdet. Med det abstrakta straffvärdet avses en hel brottstyps straffvärde uttryckt genom brottets straffskala. Strafflatituden i en straffskala uttrycks i böter eller fängelse. Det abstrakta straffvärdet är ett mått på hur allvarligt lagstiftaren ser på den aktuella brottstypen i förhållande till andra brott. Inom straffskalan ska i princip alla tänkbara gärningstyper som faller inom det aktuella tillämpningsområdet för brottet kunna inordnas, och straffskalan måste därför ha en viss spännvidd, från ett lägsta straff till ett högsta. Med det konkreta straffvärdet avses det straffvärde som fastställs för en enskild gärning. Vid den bedömningen ska bland annat de principer om straffvärdebedömning som framgår av 29 kap. 1 § brottsbalken beaktas. Hänsyn ska även tas till försvårande och förmildrande omständigheter enligt 29 kap. 2 och 3 §§ brottsbalken.

¹¹ Det pågår olika lagstiftningsarbeten som på ett eller annat sätt ser över påföljdssystemet på ett generellt plan. Som exempel kan nämnas Utredningen om påföljder, återfall och verkställighet, SOU 2024:48, som i sitt betänkande bl.a. föreslår att fängelseminimum ska höjas till en månads fängelse. Ärendet bereds i Regeringskansliet. Även Straffreformutredningen kan nämnas, dir. 2023:115, som bl.a. ska genomföra en generell översyn av straffskalorna för de enskilda brotten. Utredningen ska redovisa sitt betänkande senast den 30 maj 2025.

Gradindelade brott

Vid gradindelade brott är varje grad av brottet en egen brottstyp. Vid de allra flesta gradindelade brott överlappar straffskalorna varandra. För ett brott av normalgraden kan det till exempel föreskrivas fängelse i högst fyra år och brottets grova variant bestraffas med fängelse lägst två och högst sex år. Anledningen till denna överlappning är att alla faktorer som påverkar straffvärdet, eller i övrigt straffets längd, inte påverkar gradindelningen. Exempel på sådana faktorer är att den tilltalade avsett att brottet skulle få allvarigare följder än det faktiskt fått eller att det är fråga om ett sådant återfall i brott som motiverar en straffskärpning. En viss överlappning av straffskalorna är således som regel motiverad.

Vid gradindelade brott är det vanligt att det anges vilka omständigheter, s.k. kvalifikationsgrunder, som särskilt ska beaktas vid bedömningen av till vilken grad en gärning ska hänföras. Dessa brukar dock som regel inte anses vara av obligatorisk karaktär. Det är således inte nödvändigt att kvalificera brottet som grovt när någon av omständigheterna föreligger men inte heller uteslutet att kvalificera brottet som grovt när ingen av de angivna omständigheterna föreligger. En samlad bedömning ska alltid göras. Gradindelningen ska i princip ske före straffvärdesbedömningen.

Minimistraff

Som utgångspunkt tillämpas oftast straffskalans minimistraff eller straff i närheten av minimistraffet. Skälet för denna ordning är att lagstiftaren, genom straffskalan, har förklarat att brott av det aktuella slaget ska ett straffvärde som motsvarar den nedersta delen i straffskalan. För att någon annan del av straffskalan ska väljas måste domstolen komma fram till att det är fråga om ett allvarigare brott än de enklaste fallen av brottstypen. Det förekommer också att ringa fall undantas från straffansvar. Det innebär att lagstiftaren har ansett att vissa gärningar, som i och för sig faller inom rekvisiten för det aktuella straffbudet, är av så bagatellartat slag att ett straffansvar skulle föra för långt.

När det gäller straffskalor som innehåller böter eller fängelse på viss tid brukar som regel böter dömas ut om brottet inte är särskilt allvarligt eller om det inte finns andra omständigheter som talar för

fängelse. En sådan omständighet kan vara att det rör sig om återfall i brott. Vid sådana straffskalor har också det föreskrivna maximistraffet en viss betydelse för vilka möjligheter som det i det enskilda fallet finns för att bestämma en annan påföljd än böter. Vid tillämpning av en straffskala som innehåller endast fängelse är utgångspunkten att straffvärdet bedöms ligga på en månads fängelse eller i vissa fall 14 eller 21 dagars fängelse. Det bör dock som sagt i sammanhanget noteras att det på straffrättens område pågår ett omfattande reformarbete.¹²

Ett annat skäl till att straffskalans minimistraff, eller straff i närheten av minimistraffet, oftast tillämpas är att olika brottstyper inte sällan är gradindelade. Vid gradindelade brott måste straffskalorna för de övriga graderna av brottet beaktas.

Straffskalan påverkar andra förhållanden i straffprocessen

Vilken straffskala som gäller för en brottstyp påverkar inte bara vilken påföljd som kan väljas utan har också betydelse för vilka straffprocessuella åtgärder som är möjliga att vidta. Som exempel på straffprocessuella tvångsmedel som är beroende av straffskalan kan nämnas häktning, anhållande och gripande samt hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig kameraövervakning. Straffskalan kan också påverka möjligheterna för brottsutredande myndigheter att ta del av uppgifter som skyddas av sekretess. Vidare har straffskalan betydelse för vilken preskriptionstid som gäller för brottstypen.

5.4 Pyroteknik

5.4.1 Kort om regleringen av pyroteknik

Pyroteknik är en explosiv vara

Den grundläggande regleringen för hantering av pyroteknik är lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor (LBE). I lagens 4 § anges att till explosiva varor hänförs 1. explosiva ämnen och blandningar, 2. explosiva föremål, och 3. ämnen, blandningar

¹² Se t.ex. Utredningen om påföljder, återfall och verkställighet, SOU 2024:48, som i sitt betänkande bl.a. föreslår att fängelseminimun ska höjas till en månads fängelse.

och föremål som inte omfattas av 1 eller 2 men som tillverkas i avsikt att framkalla en verkan genom explosion eller en pyroteknisk effekt.¹³

LBE trädde i kraft den 1 september 2010 och ersatte då lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor. LBE är en allmänt hållen ramlag och regelverket får sitt konkreta innehåll genom bestämmelser som meddelats av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. LBE omfattar såväl brandfarliga som explosiva varor. Detaljbestämmelser av utpräglat teknisk karaktär har undvikits på lag- och förordningsnivå. Den typen av bestämmelser har i stället utfärdats på myndighetsnivå. Myndighetsföreskrifter har tidigare meddelats av Sprängämnesinspektionen samt, efter 2001 och fram till utgången av 2008, av Statens räddningsverk. Statens räddningsverks verksamhet på området har fr.o.m. den 1 januari 2009 övertagits av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB. Myndigheten kungör sina föreskrifter i sin författningssamling (MSBFS). Regleringen på föreskriftsnivå är tämligen omfattande och av teknisk natur. Förutom föreskrifter tillhandahåller MSB information om regleringen genom handböcker och på myndighetens hemsida.

LBE syftar till att hindra, förebygga och begränsa olyckor och skador på liv, hälsa, miljö eller egendom som kan uppkomma genom brand eller explosion orsakad av brandfarliga eller explosiva varor. Lagen syftar även till att förebygga obehörigt förfarande med brandfarliga eller explosiva varor (1 § andra stycket). LBE gäller bl.a. för hantering, överföring och import av brandfarliga och explosiva varor samt för sådana förberedande åtgärder som behövs med hänsyn till brand- och explosionsrisken. Lagen och till den anknutna författningar på lägre nivå utgör genomförande av och komplement till flera EU-rättsakter.¹⁴

¹³ Varor tillhörande punkt 3 torde vara sällsynta. De pyrotekniska artiklar som är föremål för otillåten användning vid idrottsarrangemang utgör som regel explosiva varor hänförliga till punkterna 1 och 2. Se MSB:s handbok Hantering av explosiva varor till MSB:s föreskrifter MSBFS 2019:1, s. 12 och 17.

¹⁴ Europaparlamentet och rådets direktiv 2014/28/EU av den 26 februari 2014 om harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning om tillhandahållande på marknaden och övervakning av explosiva varor för civilt bruk (omarbetning) (EUT L96, 29.3.2014, s. 1–44, Celex 32014L0028), Europaparlamentet och rådets direktiv 2013/29/EU av den 12 juni 2013 om harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning om tillhandahållande på marknaden av pyrotekniska artiklar (omarbetning) (EUT L178, 28.6.2013, s. 27–65, Celex 32013L0029) samt Kommissionens direktiv 2008/43/EG av den 4 april 2008 om inrättande av ett system för identifiering och spårning av explosiva varor för civilt bruk i enlighet med rådets direktiv 93/15/EEG (EGT L094, 05.04.2008, s. 8.12, Celex 32008L0043).

Enligt 6 § LBE ska den som hanterar, överför, importerar eller exporterar brandfarliga eller explosiva varor vidta de åtgärder och de försiktighetsmått som behövs för att hindra, förebygga och begränsa olyckor och skador på liv, hälsa, miljö eller egendom som kan uppkomma genom brand eller explosion orsakad av varorna och för att förebygga obehörigt förfarande med varorna. Det bör framhållas att aktsamhetsregeln måste anses omfatta även skador av t.ex. psykiska slag hos människor och djur till följd av användningen av pyrotekniska varor. Regleringen av hanteringen av brandfarliga och explosiva varor kan sägas i stor utsträckning vara avsedd att motverka även rena ordningsstörningar.¹⁵

Enligt 16 § LBE krävs tillstånd för all hantering, överföring, import och export av explosiva varor. Med hantering avses såväl förvaring som användning. Brott mot 16 § är förenat med straffansvar enligt 29 §. För oaktsamma brott döms till böter och för grovt oaktsamma och uppsåtliga brott är straffskalan böter eller fängelse i högst 5 år, såvitt gäller explosiva varor.

Efter delegation har MSB, såvitt nu är aktuellt, meddelat föreskrifter bl.a. om vilka varor som på grund av sina egenskaper eller sin sammansättning eller av annan orsak ska anses utgöra brandfarliga eller explosiva varor, föreskrifter om klassificering av brandfarliga och explosiva varor, föreskrifter om undantag för lagens tillämpning i fråga om viss vara eller viss hantering, samt föreskrifter om undantag från tillståndskravet enligt 16 § LBE.

Pyrotekniska artiklar är samlingsnamnet för explosiva föremål som innehåller pyrotekniska satser. En pyroteknisk sats är en pulverblandning med oxidationsmedel och bränsle som huvudbeståndsdelar. För att få önskade effekter kan ämnen som ger exempelvis färg, rök eller ändrar brinnhastigheten tillsättas till grundkomponenterna. Pyrotekniska satsers funktion är att framkalla värme, ljus, ljud, gas eller rök, eller en kombination av två eller flera av dessa effekter.¹⁶

Enligt MSBFS 2015:6 ska pyrotekniska artiklar som släpps ut på marknaden bl.a. genomgå ett godkännandeförfarande, kategoriseras och märkas. Enligt 2 kap. 1 § ska kategorisering av sådana artiklar ske baserat på typ av användning eller syfte och skadepotential, inklusive ljudnivå. Kategorisering av fyrverkerier sker efter en skala

¹⁵ Se Åberg, Kazimir, Ordningslagen, Kommentar och rättspraxis, 4 u, s. 177.

¹⁶ Se 1 kap. 4 § MSBFS 2015:6.

F1–F4 utifrån krav på explosivämnets nettovikt, säkerhetsavstånd, ljudnivå eller likande. Till kategori F1 hänförs fyrverkerier med mycket låg skadepotential och försumbar ljudnivå avsedda för användning inom avgränsade områden, inklusive fyrverkerier avsedda för användning inne i bostäder. I den andra änden av skalan, till kategori F4, hänförs fyrverkerier med hög skadepotential avsedda att endast användas av personer med specialistkunskaper. Övriga pyrotekniska artiklar, som inte är fyrverkerier, kategoriseras antingen som T1 eller T2 (pyrotekniska sceneffekter) respektive P1 eller P2 (övriga pyrotekniska artiklar).

I 2 kap. 6 § MSBFS 2019:1 föreskrivs undantag från tillståndsplikten för den som använder eller förvarar sådana explosiva varor som tas upp i bilagan till förordningen. Av bilagan framgår att fyrverkerier enligt kategori F1 är undantagna tillståndskravet, liksom vissa typer av fyrverkerier enligt kategorierna F2 och F3. Till de sistnämnda kategorierna fyrverkerier hänförs t.ex. vissa bengaliska eldar, vissa enklare raketer (utan styrpinne) och vissa tomtebloss. Såvitt nu är av intresse gäller undantag för tillståndsplikten också för förvaring och användning av nödraketer och nödsignaler. Värt att notera att i bilagan också föreskrivs att ljudnivån för fyrverkerier i kategorierna F1–F3 inte får överstiga 120 decibel vid för den aktuella pyrotekniska artikelns angivna säkerhetsavstånd.¹⁷

Tillstånd till användning

Av 16 § jämte 18 och 19 §§ LBE följer att den som ska hantera sådan pyroteknik som inte är undantagen tillståndsplikten ska ansöka om tillstånd i den kommun som användning ska ske. En ytterligare inskränkning följer av 3 kap. 7 § ordningslagen som stadgar att pyrotekniska varor inte får användas utan tillstånd av Polismyndigheten, om användningen med hänsyn till tidpunkten, platsens belägenhet och övriga omständigheter innebär risk för skada på eller någon beaktansvärd olägenhet för person eller egendom. Tillståndsplikten i ett sådant fall innefattar även användning av sådana pyrotekniska varor som undantas tillståndsplikten enligt bilagan till MSBFS 2019:1. En bedömning ska göras i det enskilda

¹⁷ Kraftigare smällare med högre ljudeffekt än så, exempelvis s.k. bangers, är om de genomgått ett förfarande för godkännande för marknaden som regel hänförligatill antingen kategori F4 eller P2, beroende på typ.

fallet huruvida sådana nu nämnda risker föreligger. Typiskt sett är det förenat med sådana risker där många människor samlas. Med skada avses såväl psykisk som fysisk skada, t.ex. att ett barn eller djur blir skrämt. Begreppet olägenhet tar sikte på att användningen av pyrotekniska varor måste anses som störande för omgivningen. Skadan eller olägenheten måste emellertid vara så påtaglig att den är beaktansvärd.¹⁸

Med stöd av 3 kap. 9 § ordningslagen och 1 § förordning (1993:1632) med bemyndigande för kommuner och länsstyrelser att meddela lokala föreskrifter enligt ordningslagen (1993:1617) får kommuner meddela lokala ordningsföreskrifter för att förhindra att människors hälsa och egendom skadas till följd av användningen av pyrotekniska varor. Det kan t.ex. röra sig om förbud mot användning inom vissa områden som måste anses särskilt skyddsvärda mot de olägenheter som användning av pyroteknik medför, t.ex. sjukhusområden och begravningsplatser.

Straffet för brott mot förbudet i 7 § eller mot meddelad lokal ordningsföreskrift är enligt 22 § andra stycket penningböter.

Enligt 2 kap. 20 § ordningslagen får inte pyrotekniska varor utan tillstånd från Polismyndigheten användas vid en allmän sammankomst eller offentlig tillställning som hålls inomhus. Om det kan ske utan fara för ordning och säkerhet, får dock Polismyndigheten befria anordnaren från skyldigheten att söka tillstånd för sådan användning vid sammankomster eller tillställningar av visst slag. Till böter eller fängelse i högst sex månader döms enligt 2 kap. 29 § ordningslagen den som uppsåtligen eller av oaktsamhet anordnar en allmän sammankomst eller offentlig tillställning utan tillstånd enligt 20 §, i fall då sådant tillstånd behövs. Märk väl att straffbestämmelsen tar sikte på arrangörens ansvar för brott mot förbudet i 20 § och inte nödvändigtvis den som använder varan.

För idrottsarrangemang gäller enligt 5 kap. 3 första stycket ordningslagen att all användning av pyroteknik omfattas av tillståndskravet. Av paragrafens andra stycke framgår vilka regler som gäller för handläggning vid sådana beslut.

¹⁸ Prop. 1992/93:210 s. 283.

5.4.2 Risker med pyroteknik

I propositionen vid införande av ett förbud mot att utan tillstånd inneha eller använda pyroteknik vid idrottsarrangemang anfördes att användning av pyrotekniska varor kan innebära beaktansvärda risker för allvarliga skador på person och egendom samt vidare att förutom risken för direkta personskador till följd av den sprängverkan och värme som de pyrotekniska varorna utvecklar finns det en överhängande fara för att den rökutveckling som varorna ger upphov till allvarligt kan äventyra en utrymning på arenan, om en sådan skulle bli nödvändig. Regeringen hänvisade också till att användningen riskerar att skapa panik på läktaren där de används, vilket i sig kan utgöra en stor fara för besökarna. En användning av pyrotekniska varor på en idrottsanläggning kan också orsaka hörsel-skador.¹⁹

Den tämligt rigorösa regleringen av pyrotekniska varor, som bland annat kommer till uttryck genom LBE och därtill hörande författningar på förordnings- och föreskriftsnivå, syftar till att hindra, förebygga och begränsa olyckor och skador på liv, hälsa, miljö eller egendom som kan uppkomma genom brand eller explosion orsakad av sådana varor. Det förhållandet att vissa typer av pyrotekniska produkter får användas av allmänheten utan något särskilt tillstånd ska inte tas till intäkt för att produkterna är ofarliga som sådana, även om hanteringen av vissa produkter relativt sett är att betrakta som mindre riskfylld.

Alla pyrotekniska produkter, som är godkända och märkta, är försedda med särskilda anvisningar för dess användning. Detta gäller även sådana pyrotekniska varor som är undantagna tillståndskravet för användning. Ett exempel på en sådan anvisning är vilket säkerhetsavstånd som ska iakttas till andra personer vid antändning. Det är som regel fråga om säkerhetsavstånd som många gånger inte är möjliga att iakttä vid ett publikt arrangemang på en idrottsanläggning. Detta gäller även för pyrotekniska varor som klassas som mindre riskfyllda i sammanhanget.²⁰

¹⁹ Prop. 2008/09:78 s. 25.

²⁰ Se bilaga till MSBFS 2015:6.

En brittisk studie från 2016²¹ har undersökt riskerna med användningen av olika pyrotekniska produkter som förekommer vid publika fotbollsmatcher. Den generella slutsatsen som görs i studien är att all användning av pyroteknik i sådana sammanhang är förenat med beaktansvärda säkerhets- och hälsorisker utifrån att användningen i sådana miljöer sker i strid mot den specifika varans anvisningar om t.ex. säkerhetsavstånd. I det följande redogörs för några av de i studierna redovisade riskerna.

Vissa pyrotekniska varor brinner i mycket höga temperaturer (i extrema fall upp till 2 500 grader Celsius). Exempel på detta är s.k. bengaler och nödfacklor. Dessa kan vid användning lätt orsaka brännskador antingen från direkt kontakt med den pyrotekniska lågan eller i närheten av den. De kan vidare fastna på huden när de brinner. Även om kontakten bara är flyktig kan detta orsaka allvarliga skador. Vidare kan direktkontakt med en sådan varm pyroteknisk produkt kontaminera sår med förbränningsbiprodukter vilket innebär att sårets läkningsprocess kan kompliceras. De höga temperaturerna innebär vidare att syntetiska kläder kan smälta eller brinna. Detta kan leda till betydande brännskador på stora delar av kroppen om kläderna inte tas av snabbt eller släcks. De höga temperaturerna gör också att det finns en risk för antändning av andra material på arenan vilket kan orsaka såväl mindre lokala bränder som en omfattande brand.

De flesta pyrotekniska varor har en explosiv effekt som medför risker. De explosiva effekterna, även från sådana varor som emellanåt förekommer på fotbollsarenor, är sådana att de kan leda till mycket omfattande personskador, i värsta fall med dödlig utgång.²² Förutom direkta kroppskador är det mycket stor risk för att en explosion som sker av t.ex. en s.k. banger eller raket i närheten av en person kan orsaka hörselskador. De explosiva effekterna medför också risker för skador, inklusive brand, på själva anläggningen. Även

²¹ Pyrotechnics in Stadia - Health and Safety issues relating to the use of pyrotechnics in football stadia, Dr Tom Smith, CarnDu Ltd, UK, November 2016. https://www.uefa.com/MultimediaFiles/Download/uefaorg/Stadium&Security/02/48/11/68/2481168_DOWNLOAD.pdf

²² Även i två svenska studier, som har framtagits av MSB och Försvarets forskningsinstitut, FOI, dras slutsatsen att fyrverkeriraketer, även relativt små, kan ha sådana potentiellt farliga egenskaper. Injury potential from rockets – Investigation of severe injury by a firework rocket, Shulin Nie, Mikael Ekeberg, Reine Adolfsson samt Injury potential from rockets with net explosive content less than 75 g and shot tubes, Shulin Nie, Mikael Ekeberg. Studierna presenterades på International Symposium of Fireworks, 2013 respektive 2015, och finns tillgängliga hos MSB.

risker för stötskador, av t.ex. raketer, är beaktansvärd. Stötskador på ögonen eller kemisk kontaminering kan orsaka tillfällig eller till och med långvarig synförlust.

De flesta av de pyrotekniska varor som förekommer illegalt på idrottsarrangemang producerar rök som innehåller ickemetalliska och metalliska oxider och metallsalter. I de flesta fall är dessa inte direkt giftiga men kan orsaka andningsbesvär. Tungmetalloxider och salter kan dock ge långvariga kroniska effekter (inklusive potentiella cancerogena effekter) vid upprepad eller hög koncentrationsexponering. Färgade röker (särskilt de från mindre välrenommerade källor) kan innehålla mycket bioaktiva färgämnen. Färgad rök kan vidare ge fläckar på personer, kläder och fast egendom samt kan vara mycket irriterande vid inandning.

En ytterligare risk som studien lyfter fram är att användningen av pyroteknik, eller effekten av användningen, kan orsaka panik bland åskådarmassorna.

Den aktuella studien är gjord utifrån från de förhållanden som kan antas råda på fotbollsarenor, utomhus. Det ska naturligtvis framhållas att riskerna med att använda pyrotekniska varor kan variera beroende på hur arenan är utformad och andra omständigheter kring användningen. Det framstår dock som naturligt att dra slutsatsen att användning av vissa typer av pyrotekniska varor är förenade med än större risker och olägenheter om den sker på en inomhusarena.

Studien belyser den potentiella skadan som pyroteknik orsakar utifrån från varans ”normala” funktion. Pyroteknik kan, som alla produkter, vara behäftade med produktionsfel. Detta kanske särskilt gäller sådana produkter som inte genomgått föreskriven process för godkännande. Riskerna vid användningen av sådana produkter, eller sådana godkända produkter som manipulerats eller förändrats, är påtagliga.

Med hänsyn till det anförda ser vi inte några bärande skäl att göra någon annan bedömning om vilka risker och faror som är förknippade med användning av pyroteknik än den regeringen gjorde i samband med införandet av det aktuella förbudet.

5.4.3 Legal användning av pyroteknik?

I våra direktiv framhålls att användandet av pyroteknik kan vara en del av en positiv publikupplevelse om det sker under kontrollerade former och utan risk för skada på personer och egendom. Enligt direktiven kan det därför finnas skäl att överväga om det legala användandet är ändamålsenligt utformat.

I avsnitten ovan har redogjorts för att användningen av pyrotekniska varor kan innebära beaktansvärda risker för allvarliga skador på person och egendom. Det generella regelverket avseende tillstånd till användning av pyrotekniska varor, liksom förbudet att utan tillstånd inneha och använda sådana varor vid idrottsarrangemang, bärs upp av intresset att motverka sådana risker. I sammanhanget är naturligtvis av betydelse att riskerna med att använda pyroteknik är särskilt påtagliga i miljöer där många människor samlas på en begränsad yta, t.ex. vid idrottsarrangemang.

Även om regelverket kring innehav och användning av pyrotekniska varor på ett generellt plan är snårigt och i viss mån svårt att överblicka, se avsnitt 5.4.1, är det inte särskilt komplicerat i sig att söka tillstånd för att använda pyroteknik vid ett arrangemang. Tillstånd till sådan användning ska sökas hos Polismyndigheten i enlighet med vad som följer av 5 kap. 3 § andra stycket ordningslagen. Tillståndsförfarande följer i stora delar vad som generellt gäller för tillståndsförfaranden enligt 3 kap. ordningslagen.

Regelverket medger således att pyroteknik kan användas vid idrottsarrangemang under ordnade former. Så sker också vid vissa arrangemang. Vi har inte uppmärksammat på eller fått signaler om att tillståndsförfarandet, eller regelverket i annat avseende, inte skulle vara ändamålsenligt utformat för syftet att använda pyroteknik vid idrottsarrangemang. En annan sak är att sådan användning omgärdas av säkerhetskrav av olika slag; krav som är högst motiverade utifrån intresset av att motverka riskerna vid sådan användning.

Den användning av pyroteknik som är vanligt förekommande vid t.ex. fotbollsmatcher i Allsvenskan och som sker av besökare till arrangemanget, t.ex. tändande av bengaler på en ståplatsläktare, upplevs som ett positivt inslag av vissa personer. På sina håll finns också uppfattningen att en sådan användning utgör en del i supporter-kulturen. Det är som regel då fråga om en användning som, p.g.a. gällande säkerhetskrav, inte är möjlig att få tillstånd till.

Utifrån att det är arrangören som ansvarar för ordningen och säkerheten vid ett idrottsarrangemang förefaller det inte lämpligt att någon annan, t.ex. en besökare eller en supporterförening, skulle kunna söka ett sådant tillstånd. Ett alternativ för supportrar att använda pyroteknik legalt vid ett idrottsarrangemang skulle kunna vara att arrangören i samverkan med supportergrupper söker ett sådant tillstånd. En sådan tänkt användning torde också kräva att det sker i en samverkan med Polismyndigheten, utöver själva tillståndsförfarandet. Något regulatoriskt hinder mot att så sker finns inte.

Vi har dock inte fått signaler om att det skulle finnas ett intresse från supporterhåll att använda pyroteknik under sådana ordnade former som innebär en säker användning, t.ex. iakttagande av tillämpliga säkerhetsavstånd. Från berörda aktörer har vi inte heller fått uppfattningen att det skulle finnas något intresse av en sådan samverkan mellan arrangörer, Polismyndighet och supportrargrupper som torde krävas. En annan sak är att vi från vissa håll mötts av uppfattningen att pyroteknik borde tillåtas rent generellt och att det ”inte är så farligt”. Vår bedömning är att det inte är realistiskt att tänka sig att regeländringar vad gäller tillståndsförfarandet, eller i regelverket i övrigt (inkl. minimikrav vad gäller t.ex. säkerhetsavstånd), för att använda pyroteknik vid idrottsarrangemang skulle gå att förena med en eventuell efterfrågan från de supportrar som vill använda pyroteknik.

5.5 En skärpt syn på brott enligt 5 kap. ordningslagen

Bedömning: Den nuvarande straffskalan för brott mot förbuden i 5 kap. ordningslagen återspeglar inte allvaret av vissa överträdelser, särskilt när det gäller pyroteknik. Samtidigt finns en stor variation när det gäller hur klandervärda eller farliga överträdelserna är. Straffskalan är således inte ändamålsenligt utformad i den övre delen.

Ringa överträdelser bör alltjämt vara straffria.

Skälen för bedömningen

Det övergripande syftet bakom förbuden i 5 kap. ordningslagen är att stävja beteenden som inte är önskvärda utifrån intresset av att upprätthålla ordning och säkerhet vid idrottsarrangemang. Ageranden som träffas av förbuden, och därmed också det med förbuden förenade straffansvaret, gäller i viss mån enbart vid sådana idrottsarrangemang som anges i 5 kap. 1 § ordningslagen. Det är således fråga om gärningar, som om de ägt rum utanför ett idrottsarrangemang, i straffrättslig mening kan vara helt tillåtna. En överträdelse av ett förbud i 5 kap. ordningslagen kan dock innebära att ett annat brott begås, exempelvis enligt brottsbalken. För den sistnämnda situationen bör fortsatt gälla att om gärningen är belagd med samma eller strängare straff i brottsbalken eller i annan författning bör ansvar enligt ordningslagen inte dömas ut. Samtliga dessa omständigheter har, förutom den generella synen på en överträdelse av ett visst givet förbud, betydelse vid utformningen av straffskalan för överträdelser av vart och ett av förbuden.

Enligt den nuvarande regleringen gäller en gemensam straffskala alldeles oavsett om det är en överträdelse av förbudet mot att inneha eller använda pyroteknik utan tillstånd, kasta in föremål på eller beträda en spelplan eller maskera sig. Graden av fara eller klandervärdhet vid överträdelser av dessa förbud kan dock variera stort; dels mellan de olika förbuden sinsemellan, dels mellan olika överträdelser mot samma förbud. Ovan har redogjorts för att olika ageranden, som i och för sig utgör överträdelser mot nämnda förbud, kan anses så bagatellartade att de är att bedöma som ringa och därmed icke straffbara. I enlighet med vad som uttalades i förarbetena vid införande av de nämnda förbuden finns det situationer där en kriminalisering skulle föra för långt.²³ Vi delar den bedömningen. Den nuvarande ordningen att ringa fall ska vara straffria bör således behållas.

I andra änden finns det dock fall som enligt vår mening innefattar ageranden vars allvar inte återspeglas i den straffskala som gäller i dag. Det kan illustreras med att det t.ex. är en väsentlig skillnad vad gäller faran av att under en fotbollsmatch på planen kasta in en tom pappersmugg (som stör spelet och därmed inte är straffri) och en glasflaska (som utgör en fara för liv och hälsa). Den

²³ Se t.ex. prop. 2016/17:41 s. 30.

nuvarande straffskalan lämnar enligt vår mening inte tillräckligt utrymme för att, på ett nyanserat sätt, straffvärdesmässigt skilja sådana fall från varandra. Liknande exempel kan anföras även vad gäller överträdelser av de andra förbuden.

Utredningen anser att det även vid en jämförelse mellan överträdelser av ett visst förbud jämfört med ett annat finns vissa skillnader i allvarshänseende, eller med andra ord att det beträffande vissa förbud bör finnas ett än större utrymme för att bedöma en överträdelse allvarligare än inom ramen för andra förbud. Den typ av överträdelser som förtjänar särskild uppmärksamhet i sammanhanget är brott mot förbudet att utan tillstånd inneha och använda pyroteknik vid idrottsarrangemang. Som ovan redogjorts för i avsnitt 5.4.2 är det många gånger förenat med mycket stora risker att i publika sammanhang på ett okontrollerat sätt använda vissa typer av pyroteknik. Det otillåtna användandet medför också allvarliga konsekvenser för klubbar genom inställda eller uppskjutna matcher samt också ekonomiska konsekvenser för andra aktörer, t.ex. det allmännas kostnader för polis- och räddningsinsatser. Det illegala användandet av pyroteknik intar således en särställning som ordningsproblem vid vissa idrottsarrangemang. Samtidigt finns även för dessa överträdelser en stor variation av fara och klandervärdhet. På samma sätt som för överträdelser av de andra förbuden i 5 kap. ordningslagen kan det vid otillåtet innehav och användning av pyroteknik finnas fall där en skärpt syn framstår som mindre motiverad.

I det följande kommer vi att redogöra för våra överväganden och förslag om hur en straffskärpning för de allvarligare fallen av överträdelser mot förbuden i 5 kap. ordningslagen bör åstadkommas.

5.5.1 En särskild straffskala för grovt brott vid överträdelser av förbudet mot att utan tillstånd inneha eller använda pyroteknik vid idrottsarrangemang

Förslag: Straffet för de allvarligaste överträdelserna av förbudet mot att utan tillstånd inneha eller använda pyroteknik under idrottsarrangemang skärps genom att en särskild straffskala för grovt brott införs.

Särskilda kvalifikationsgrunder införs för bedömningen av vad som utgör grovt brott.

Skälen för förslaget

Synen på straff förändras över tiden

De straffskalor som finns i lagstiftningen är resultatet av kriminalpolitiska överväganden som gjorts utifrån de förhållanden och värderingar som rådde vid tiden för deras tillkomst och efter en jämförelse med övriga straffstadganden. Synen på hur allvarlig en brottstyp är kan komma att förändras, till exempel till följd av den utveckling som skett beträffande den specifika brottsligheten i fråga men också samhällsutvecklingen i övrigt. Det är viktigt att lagstiftningen återspeglar de värderingar som finns i samhället och följer den utveckling som skett inom det område vilket ett visst straffstadgande är satt att skydda.

Förbudet mot otillåtet innehav eller användande av pyroteknik värnar viktiga skyddsintressen

Det övergripande syftet bakom ett absolut krav på tillstånd för att inneha och använda pyroteknik vid idrottsarrangemang är att hindra, förebygga och begränsa olyckor och skador på liv, hälsa och egendom. Riskerna med att använda pyroteknik är naturligtvis särskilt påtagliga i sammanhang där många människor samlas på en begränsad yta och där användandet sker okontrollerat. Det framförs stundom att den pyroteknik som används t.ex. i samband med anordnande av tifton på en fotbollsläktare är ofarlig. Utredningen delar inte den uppfattningen. Som redovisats ovan i avsnitt 5.4.2 är

användandet av pyroteknik på publika arrangemang förenat med stora risker. Det förhållandet att det i en svensk kontext²⁴ 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. Samhället och lagstiftaren kan rimligen inte heller avvakta med stävjande åtgärder till dess sådana allvarliga olyckor inträffat.

Förutom den direkta risken för allvarliga olyckor och skador på person och egendom medför det otillåtna användande pyroteknik andra negativa konsekvenser. Den som besöker en anläggning där det anordnas ett idrottsarrangemang har förutom berättigade anspråk på säkerhet till person och egendom också ett berättigat intresse av att kunna känna sig trygg vid besöket. Detta hotas genom den omfattande användningen av pyroteknik. Detta gäller särskilt där sådan pyroteknik som innebär allvarliga risker för människors hälsa, t.ex. s.k. bangers och utskjutande raketer, används. I dessa situationer utgör således användandet i sig – oavsett om det i det enskilda fallet inte leder till en skada eller olycka – en sådan allvarlig ordningsstörning som på ett generellt plan skapar en betydande otrygghet för de som besöker arrangemanget. Den negativa utvecklingen i detta hänseende kan, om den inte redan har fått sådana konsekvenser, leda till att många idrottsintresserade i praktiken utestängs från sådana arrangemang där den illegala användningen av pyroteknik sker regelmässigt. Även om det för många andra hittills inte utgjort ett avgörande skäl för att avstå från att besöka arrangemangen, är en sådan utveckling oacceptabel. En grundläggande utgångspunkt måste vara att idrottsarrangemang ska vara välkomnande, säkra och trygga för alla som vill besöka dessa.

Även om långt ifrån all pyroteknikanvändning vid idrottsarrangemang medför skador på person eller egendom, eller ens en överhängande fara för detta, innebär blotta förekomsten alltid en viss risk för att den också kan komma att användas för andra ändamål än det som innehavaren avsett från början. Vid en provokation från andra supportrar eller en eskalering av stämningsläget på matchen kan den således komma att kastas eller användas på ett annat påtagligt farligt sätt. De sammantagna riskerna för sådan vapenliknande

²⁴ I prop. 2008/09:78 s. 25 hänvisar regeringen till BRÅ:s rapport Strategier mot fotbollsrelaterade ordningsstörningar som redovisar en händelse från Nederländerna där pyroteknik använts samtidigt som stora mängder toalettpapper kastats ner från läktaren. Toalettpappret antändes, vilket gav upphov till en kraftig brand på läktaren.

användning har ökat i takt med att förekomsten av pyroteknik har ökat. Och på samma sätt som lagstiftaren har funnit anledning att se allvarigare på vapeninnehav (såsom skjutvapen och knivar), även när de inte kommit till användning, finns det även här skäl att beakta de mer svårartade formerna av användning vid bedömningen av hur allvarligt man ska se på innehav.

En ytterligare aspekt är de påtagligt negativa effekter det illegala användandet av pyroteknik har för idrottsarrangemangen som sådana och för arrangörerna, dvs. idrottsklubbarna. Användandet av pyroteknik leder inte sällan till förseningar eller avbrott av själva tävlingen eller matchen. Detta skapar naturligtvis olägenheter inte bara för de som bevistar arrangemangen utan även för idrottsutövare, funktionärer och andra som är involverade i tävlingen eller matchen. Även andra intressenter – som TV-tittare, TV-bolag och sponsorer – drabbas.

I vissa fall är ordningsstörningar föranledda av pyroteknik-användning av sådant slag att det leder till att en match måste avbrytas, antingen efter beslut av Polismyndigheten, av arrangören eller av domaren. Det är arrangören av ett idrottsarrangemang som har det huvudsakliga ansvaret för att det råder ordning och säkerhet vid ett arrangemang, se 2 kap. 16 § ordningslagen. Idrottsarrangemang som inte når upp till kraven på ordning och säkerhet kan upplösas av polisen enligt vad som föreskrivs i 23 §. Ett beslut om upplösning leder i förekommande fall till att en match avbryts, vilken i sin tur medför negativa konsekvenser, sportsliga och ekonomiska, för de idrottsklubbar som drabbas. Det kan gälla såväl den arrangerande idrottsklubben som den gästande. En idrottsklubb har också ett ansvar för ”sina supportrar”, vilket kan medföra att sanktioner kan drabba en idrottsklubb oavsett klubben står som arrangör för ett arrangemang eller inte.²⁵ En avbruten match kan även medföra konsekvenser för den tävling (t.ex. serie) där matchen ingår, och då även för de övriga lagen i samma tävling. Om matchen inte kan fullföljas innebär det inte sällan att det måste tas ett administrativt beslut om vad detta ska få för tävlingsmässiga konsekvenser, t.ex. vilket lag (om något) som ska dömas som vinnare av matchen.

²⁵ Se bl.a. 3 kap. 11 § Svensk Elitfotbolls särskilda tävlingsbestämmelser för föreningar i Allsvenskan och Superettan och 2.1 och 2.2, Svenska Ishockeyförbundet, Regelbok, Säkerhet 2023/2024.

Även om det är arrangören vid en offentlig tillställning som har det huvudsakliga ansvaret för att upprätthålla ordning och säkerhet vid tillställningen vilar ansvaret för allmän ordning och säkerhet ytterst på staten, t.ex. för att ingripa när brott begås. Det allmännas kostnader som föranleds av den illegala användningen av pyroteknik i samband med vissa idrottsarrangemang, särskilt för Polismyndigheten men också för annan bevakning samt för räddningstjänst och ambulans, får antas vara stor.

De sportsliga och ekonomiska konsekvenserna för idrottsklubbar, andra enskilda och för myndigheter av den utbredd otillåtna användningen av pyroteknik är således omfattande.

Problemet med det illegala användandet av pyroteknik är utbredd och har fått en större spridning

Det otillåtna användandet av pyroteknik utgör i dag, och har utgjort under de senaste åren, sett till antal incidenter det enskilt största ordningsproblemet på vissa idrottsarrangemang. De idrottsarrangemang som särskilt är drabbade är matcher i herrfotbollens högsta serie, Allsvenskan. Problemet är särskilt kopplat till individer och grupper av individer inom vissa föreningars supportergrupper, som vid såväl hemma- som bortamatcher återkommande använder otillåten pyroteknik. Det är mycket vanligt förekommande att det vid fotbollens storstadsderbyn eller när rivaliserade storklubbar möts förekommer användande av illegal pyroteknik i större omfattning.

Det har framträtt en tydlig bild av att situationen i dag är en annan än den för ett antal år sen och att det skett en negativ utveckling avseende problemet med otillåten användning av pyroteknik vid idrottsarrangemang. Enligt vad som kan utläsas av bl.a. Polismyndighetens årsuppföljningar har antalet arrangemang där otillåten användning av pyroteknik förekommit ökat under de senaste åren.²⁶ Förekomsten av illegal pyroteknik var för några år sen ett fenomen som i huvudsak förekom enbart vid vissa enstaka fotbollsmatcher med deltagande lag från några få storstadsklubbar. I dag används pyroteknik än mer vid dessa klubbars matcher men fenomenet har också spritts även till andra klubbars matcher.

²⁶ Se avsnitt 3.3.4. Inom fotbollen kunde en viss nedgång i användningen av pyroteknik skönjas för säsongen 2024 i förhållande till säsongen 2023.

Problemet förekommer i dag även där herrlag i lägre serier möts och även i viss mån i damfotbollens högsta serie, Damallsvenskan. Även företrädare för ishockeyn har framfört att de sett ett växande problem på matcher i de två högsta herrserierna, SHL och Hockeyallsvenskan. Enstaka fall av otillåten användning av pyroteknik har även rapporteras från arrangemang i andra idrotter, t.ex. bandy.

Fler arrangörer än tidigare är således drabbade av problemet och antalet matcher där det förekommer pyroteknik har ökat under de senaste åren. Vår bild är också att det mer frekvent förekommer otillåten användning av sådan pyroteknik som måste anses som särskilt riskfylld, till exempel utskjutande fyrverkeriraketer och s.k. bangers.

En höjd straffnivå bör åstadkommas genom att en straffskala för grovt brott införs

Som ovan redogjorts för karaktäriseras överträdelser av förbuden i 5 kap. ordningslagen av en mycket stor variation av fara och klandervärdhet. Detta gäller kanske i synnerhet överträdelser av förbudet mot att utan tillstånd använda pyroteknik. Enligt vad som uttalades i förarbetena till den nuvarande straffbestämmelsen kan det finnas situationer då överträdelser av förbuden i 5 kap. ordningslagen på grund av att omständigheterna inte framstår som straffvärda och där det därför vore stötande att döma till ansvar.²⁷ Även om utrymmet för sådana bedömningar torde vara begränsat vad avser pyroteknik, har vi som ovan redovisats gjort bedömningen att ringa fall även fortsättningsvis bör vara straffria. Enligt vår bedömning bör sådana straffria fall förbehållas innehav av enstaka och relativt sett ofarliga pyrotekniska varor i sammanhang där en användning av varan i det enskilda fallet i praktiken kan utesluta fara för människors liv och hälsa eller annan olägenhet.

Nästa steg i allvarshänseende av överträdelser är sådana som i och för sig utgör straffbara överträdelser men som ändå karaktäriseras av att vara mindre allvarliga relativt sett till andra överträdelser, t.ex. innehav eller användning av en enstaka pyroteknisk vara utan beaktansvärd fara för omgivningen. För dessa fall bör en adekvat påföljd i många fall vara böter. För att kunna åstadkomma

²⁷ Prop. 2008/09:78 s. 55 och 68 ff.

ett utrymme för en differentierad straffmätning framstår det mot denna bakgrund som mindre lämpligt att åstadkomma en straffskärpning för de allvarligare fallen genom att ta bort böter ur straffskalan för brott av normalgraden. En sådan konstruktion, i kombinationen med en höjning av minimistraffet, torde inte heller leda till en tillräcklig grad av önskvärd straffskärpning för de allvarligaste fallen av överträdelse mot förbudet.

Mot denna bakgrund är vår bedömning, för att åstadkomma en skärpt syn på de allvarligare fallen av överträdelse, att en ny brottstyp bör införas med en särskild straffskala för grova överträdelse mot förbudet att inneha eller använda pyroteknik vid idrottsarrangemang.

Särskilda kvalifikationsgrunder för grovt brott bör införas

Genom att i lagtexten ange särskilda omständigheter att beakta vid bedömningen av om ett brott är grovt kan det förväntas att bestämningen blir mer förutsägbar och att den ger bättre förutsättningar för att åstadkomma en enhetlig rättstillämpning. Genom att införa särskilda kvalifikationsgrunder kan också i viss utsträckning säkerställas att försvårande omständigheter får ett tydligt genomslag i rättstillämpningen.

Förbudet mot att inneha eller använda pyroteknik uppstår primärt av intresset att motverka risker för olyckor och skador på liv, hälsa och egendom. Det är således särskilt de allvarliga riskerna för sådana olyckor och skador som bör få genomslag vid bedömningen om ett brott mot förbudet ska anses vara grovt. Straffbudet mot överträdelse av förbudet är att betrakta som ett farebrott, där en överträdelse utgör en kriminalisering såväl vid abstrakt fara (innehav) som vid konkret fara (användning). Som angetts ovan träffar straffregleringen en mycket stor variation av tänkbara fall. Den fara, konkret eller abstrakt, som är förenad med innehav och användning av pyroteknik kan variera stort, beroende på ett flertal faktorer. De särskilda kvalifikationsgrunderna som uppställs bör således utformas med beaktande av såväl de konkreta som abstrakta faror som en viss överträdelse mot förbudet typiskt sett innebär. Dessa faror är avhängiga en rad olika faktorer.

Det första huvudsakliga förhållandet som bör få ett stort genomslag vid bedömningen är vilken typ av pyroteknisk vara som innehafts eller använts. I princip all användning av pyroteknik kan vara förenad med risker för olyckor och skador på liv, hälsa och egendom om den pyrotekniska varan används på ett felaktigt sätt och om förhållandena på platsen inte medger att till exempel ett säkerhetsmässigt godtagbart avstånd till andra människor kan upprätthållas eller att ett användande riskerar att exempelvis antända andra materiel. Vissa typer av pyrotekniska varor har dock sådana egenskaper i sig att användningen av dem innebär en mer påtaglig risk i nu aktuellt hänseende. I avsnitt 5.4.2 har redogjorts för de särskilda risker för säkerheten som är förknippade med vissa pyrotekniska varor, och som förekommer frekvent på vissa idrottsarrangemang. Som ovan angetts är typexempel på pyrotekniska varor som är av särskild farlig beskaffenhet sådana med mycket hög ljudeffekt eller sådana som har flygande och därmed okontrollerade egenskaper, till exempel fyrverkeriraketer. Användandet eller innehavet av sådana pyrotekniska varor bör således i sig kunna kvalificera gärningen som grovt brott.

En särskilt påtaglig förstärkning av den ordningsstörning som användande av pyroteknik innebär är när en antänd pyroteknisk vara kastas inne på anläggningen. Även i sådana fall där ett sådant agerande inte utgör brott enligt brottsbalken, såsom t.ex. framkallande av fara för annan eller fullbordade eller ofullbordade misshandelsbrott, innebär det betydande risker för olyckor och skador på liv, hälsa och egendom. Även annan hantering som framstår som särskilt farlig bör kunna konstituera gärningen som grov. Det kan t.ex. röra sig om att en pyroteknisk vara används på ett uppenbart riskabelt sätt nära en annan person. Det kan också vara fråga om att den pyrotekniska varan används för att skada egendom, t.ex. elda upp skyddsnät, flaggor eller andra antändliga material (där ett sådant uppsåtligt anläggande av brand i vissa situationer skulle kunna utgöra mordbrand enligt 13 kap. 1 § brottsbalken). Det finns enligt vår mening skäl att se särskilt allvarligt på ageranden av nu nämnt slag, alldeles oavsett den pyrotekniska varans beskaffenhet ensam eller i förening med övriga omständigheter talar för att gärningen ska anses utgöra grovt brott. En särskild kvalifikationsgrund som tar sikte på ageranden som innebär att en pyroteknisk vara hanteras på ett särskilt farligt sätt bör således införas.

Det bör vidare uppställas en kvalifikationsgrund som tar sikte på fall där det varit frågan om innehav, och för den delen användning, av en större mängd eller ett större antal pyrotekniska varor. Ett innehav som avser fler än några enstaka pyrotekniska varor bör kunna bedömas utgöra grovt brott, även om varan i sig inte är av sådan farlig art att det ensamt motiverar att bedöma gärningen som grovt brott. Det finns slutligen pyrotekniska produkter, som består av ett större antal mindre enheter sammansatta till en pyroteknisk pjäs. Innehav och användning av vissa sådana produkter bör också kunna bedömas utgöra grovt brott.

Slutligen bör det uppställas en kvalifikationsgrund som kan fånga upp gärningar som på annat sätt är av särskild allvarlig art. Det kan handla om fall där i och för sig inte någon av förutsättningarna i de övriga punkterna är uppfyllda men där omständigheterna ändå framstår som lika allvarliga som de som uttryckligen anges där. Det kan t.ex. vara så att de rådande förhållandena på den specifika platsen där pyrotekniken innehas och används talar för att gärningen bör anses allvarligare än annars. Ett exempel på detta är när användning av pyroteknik sker på en inomhusarena med kraftig rökutveckling som följd, vilket innebär större risker och olägenheter än om en motsvarande användning skett på en utomhusarena. Det allmänna ordningsläget i den givna situationen bör vidare kunna inverka på bedömningen. Enligt vår mening finns det t.ex. skäl att se strängare på en användning av pyroteknik som sker i en situation som även i övrigt präglas av allvarligare oordning, t.ex. vid upploppsliknande situationer.

Sammanfattningsvis bör kvalifikationsgrunder för grovt brott utformas så att det anges att vid bedömningen särskilt ska beaktas om den pyrotekniska varan i sig är av särskild allvarlig beskaffenhet. Vidare bör en särskild kvalifikationsgrund ta sikte på när en pyroteknisk hanteras på ett särskilt farligt sätt. En kvalifikationsgrund bör också utformas utifrån den mängd eller det antal pyrotekniska varor som innehavet eller användningen avser. Slutligen bör en kvalifikationsgrund kunna fånga upp andra oförutsedda men lika allvarliga fall som de som uttryckligen nämns i någon av de särskilda kvalifikationsgrunderna.

Såsom gäller generellt vid alla gradindelade brott ska en allsidig bedömning göras av samtliga omständigheter vid gärningen för att bedöma om en överträdelse av förbudet mot att utan tillstånd inneha

eller använda pyroteknik vid ett idrottsarrangemang utgör ett grovt brott. De i bestämmelsen angivna omständigheterna som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om brottet är grovt är varken uteslutande eller obligatoriska. Vid bedömningen i det enskilda fallet bör värderas med vilken styrka var och en av de upptagna kvalifikationsgrunderna gör sig gällande. Det kan till exempel tänkas att inte någon av kvalifikationsgrunderna var för sig är av sådant slag att gärningen är att betrakta som grovt brott men att ett par av dem har sådan styrka att de i kombination med varandra medför att gärningen ändå når upp till ett sådant allvar att den bör bedömas som grovt brott. Motsatsvis gäller att det bör finnas utrymme för att bedöma en överträdelse som normalgradsbrott även om någon av kvalifikationsgrunderna är för handen, om det med hänsyn till samtliga omständigheter skulle framstå som orimligt att bedöma gärningen som grovt brott.

Straffskalan för grovt brott

Som redogjorts för ovan utgör det otillåtna användandet av pyroteknik det enskilt största ordningsproblemet på vissa idrottsarrangemang, både sett till antalet incidenter och till de risker och faror för liv, hälsa och egendom som användandet innebär.

För att åstadkomma en generell höjd straffnivå för de allvarligaste brotten bör enligt vår mening ett minimistraff för grovt brott sättas högre än allmänt fängelseminimum om 14 dagars fängelse²⁸, som gäller för brottstyper med enbart fängelse i straffskalan. Det minimistraff som över 14 dagars fängelse normalt föreskrivs i brottsbalken är straffminimum om sex månaders fängelse. Även om det inte bör uteslutas att andra nivåer kan komma i fråga²⁹ anser vi att ett straffminimum om sex månaders fängelse är en välavvägd nivå i den nedre delen av skalan. Det får enligt vår uppfatt-

²⁸ Utredningen om påföljder, återfall och verkställighet, SOU 2024:48, föreslår i sitt betänkande föreslår att fängelseminimum ska höjas till en månads fängelse. Ärendet bereds i Regeringskansliet.

²⁹ I betänkandet En effektivare kontaktförbudslagstiftning – ett utökat skydd för utsatta personer, föreslås ett lägsta straff om fängelse tre månader för överträdelser av utvidgat eller särskilt utvidgat kontaktförbud, SOU 2024:13, s. 329. Med hänvisning till den pågående Straffreformutredningen (Ju 2023:14), som bl.a. har i uppdrag att genomföra en bred översyn av straffskalorna, gick regeringen inte vidare med förslaget i den lagrådsremiss som följde betänkandet och som beslutades i januari 2025. Förslaget i denna del bereds vidare i Regeringskansliet.

ning väl återspegla det allvar som är förknippat med de grävsta fallen av överträdelser, med hänsyn till de intressen som förbudet syftar till att skydda.

Hur straffskalan ska utformas i den övre delen beror i stor utsträckning på vilken variation av allvar som gärningar som faller in under brottstypen kan innefatta. Vid denna bedömning ska beaktas att en användning av pyroteknik som innefattar synnerligen allvarliga risker eller som medför mycket allvarliga konsekvenser i de allra flesta fall bör vara gärningar som faller in under andra straffbestämmelser, t.ex. grovt vållande till kroppsskada, grov misshandel eller allmänfarlig ödeläggelse. Mot denna bakgrund bedömer vi att ett föreskrivet maximistraff om fängelse två år ger en tillräckligt vid straffskala för gärningar som faller in under brottstypen i fråga.³⁰

Med den föreslagna straffskalan följer att straffprocessuella tvångsmedel, t.ex. häktning enligt 24 kap. 1 § rättegångsbalken, kan användas vid misstanke om brott. Den strängare synen som vårt förslag innebär motiverar att sådana tvångsmedel kan användas i större utsträckning än vad som tidigare var fallet.

5.5.2 Straffskalan för normalgraden av brott mot förbudet att utan tillstånd inneha eller använda pyroteknik utvidgas

Förslag: Straffskalan för normalgraden av brott mot förbudet att utan tillstånd inneha och använda pyroteknik vid idrottsarrangemang bör utvidgas genom att det föreskrivs ett maximistraff om fängelse ett år.

Skälen för förslaget

Ett införande av ett grovt brott för överträdelser mot förbudet att utan tillstånd inneha eller använda pyroteknik med ett minimistraff om fängelse sex månader bör enligt vår mening innebära ett utrymme för en mer differentierad straffmätning även för gärningar av normalgraden. Som ovan nämnts bör det fortfarande finnas utrymme för att vissa gärningar ska bedömas ha ett straffvärde

³⁰ Jämför t.ex. grovt brott mot knivlagen för vilket föreskrivs fängelse i lägst sex månader och högst två år, se prop. 2021/22:192 s. 19.

motsvarande böter. Den undre delen av straffskalan bör mot denna bakgrund inte skärpas. Den nu föreslagna straffskalan för grovt brott bör dock innebära att flera gärningar, även sådana som inte når upp till ett sådant allvar att de utgör grovt brott, straffvärdemässigt bedöms ligga på fängelsenivå. Det kan vara gärningar som i dag enbart skulle föranleda ett bötesstraff men som i allvarshänseende ligger nära, men ändå inte utgör, grovt brott enligt den nu föreslagna straffbestämmelsen för grovt brott. Det är således fråga om att åstadkomma en straffskärpning även beträffande sådana gärningar som trots sin relativa allvarlighetsgrad utgör brott av normalgraden enligt vårt förslag. För att möjliggöra en sådan differentierad straffmätning bör straffskalan för brott av normalgraden utformas med ett maximistraff om ett års fängelse.

Att straffskalan utformas på det sättet innebär också att det finns en möjlighet att för brott av normalgraden döma ut ett fängelsestraff som överstiger straffminimum för grovt brott, vilket bör vara möjligt vid till exempel återfall i brott.

Ett straffstadgande med en straffskala uppgående till ett års fängelse medför vidare att straffprocessuella tvångsmedel enligt 24 kap. rättegångsbalken kan användas även vid misstanke om brott av normalgraden, t.ex. anhållande och häktning. Enligt vår mening får det anses vara proportionerligt och rimligt att kunna använda sådana tvångsmedel med anledning av den skärpta synen på överträdelse av förbudet som de aktuella straffskärpningarna avser att åstadkomma.

Allvarligare brott mot förbudet att utan tillstånd inneha och använda pyroteknik vid idrottsarrangemang bör vara ett artbrott

Enligt 30 kap. 4 § brottsbalken ska vid val av påföljd särskilt avseende fästas vid omständigheter som talar för en lindrigare påföljd än fängelse. Som skäl för fängelse beaktas brottslighetens straffvärde och art samt den tilltalades tidigare brottslighet. När straffvärdet motsvarar eller överstiger ett års fängelse gäller för alla brott en presumtion för att välja fängelse. Brottslighetens art som skäl för fängelse tar sikte på brottslighet som det anses lämpligt att ingripa mot med en sträng påföljd, trots att straffvärdet inte är påtagligt högt. Exempel på sådana brottstyper är grovt rattfylleri, narkotikabrott, vapenbrott, mened, övergrepp i rättssak och vissa

brott mot knivlagen. Styrkan av presumtionen för fängelse varierar mellan olika brottstyper.

Ett skäl till att åsätta en viss brottstyp ett högre artvärde är att brottsligheten i fråga blivit mer utbredd eller antagit mer elakartade former.³¹ Som redogjorts för ovan utgör det otillåtna användandet av pyroteknik ett stort ordningsproblem på vissa idrottsarrangemang, både sett till antalet incidenter och till de risker och faror för liv, hälsa och egendom som användandet innebär. Vår bild är också att problemen med pyroteknik har fått en spridning till fler sammanhang men också att antalet allvarliga incidenter ökat på senare år. Detta trots de stora ansträngningar som görs och har gjorts av arrangörer och myndigheter för att bryta denna negativa trend. Sett mot denna bakgrund och med hänsyn till att förbudet mot att utan tillstånd inneha och använda pyroteknik uppbärs av det viktiga intresset av att värna skyddet för liv, hälsa och egendom anser vi att det finns skäl som talar för att brottslighetens art vid allvarligare överträdelse många gånger är sådan att påföljden bör bestämmas till fängelse. Detta gäller särskilt vid överträdelse som enligt vårt förslag bör bedömas som grova brott men även i viss mån för allvarliga överträdelse som inte bedöms utgöra grovt brott men som i allvarshänseende ligger nära en sådan bedömning. Styrkan av fängelsepresumtionen bör avgöras från fall till fall.

5.5.3 Straffskalan för brott mot de övriga förbuden i 5 kap. ordningslagen utvidgas

Förslag: Straffskalan för brott mot förbuden i 5 kap. 4 § ordningslagen, att kasta in föremål och beträda planen samt maskera sig, skärps genom att det för sådana överträdelse föreskrivs ett maximistraff om ett års fängelse.

Straffstadgandet avseende överträdelse av förbuden i 4 § placeras i en separat paragraf.

³¹ Se prop. 1987/88:120 s. 100.

Skälen för förslaget

Som redogjorts för ovan är det en gemensam straffskala alldeles oavsett vilket förbud som överträts, dvs. oavsett om gärningen rör innehav eller användning av pyroteknik, inkastat föremål, beträdande av spelplanen eller maskering. Ovan har också gjorts bedömningen att det för de allvarligaste fallen av innehav eller användning pyroteknik ska införas en ny brottstyp och en straffskala för grovt brott. Frågan är då om det på samma sätt ska införas ett särskilt stadgande om grovt brott för överträdelse av de andra förbuden i 5 kap. ordningslagen. Graden av fara eller klandervärdhet beträffande överträdelse av dessa förbud kan som sagt variera stort.

Vi har ovan redogjort för att olika ageranden, som i och för sig utgör överträdelse mot nämnda förbud, kan vara att bedöma som ringa och icke straffbara. Vårt förslag innebär att den nuvarande ordningen, att ringa fall ska vara straffria, behålls. I andra änden finns emellertid fall som enligt vår mening innefattar ageranden vars allvar inte återspeglas i den straffskala som gäller i dag. Detta gäller samtliga förbud i 4 §. Det är fråga om ageranden som vi menar borde bedömas strängare straffvärdsmässigt än vad som är fallet i dag, där den nuvarande straffskalan är utformad så att det även vid allvarigare fall som regel utdöms böter. En strängare syn bör gälla särskilt för sådana handlingar som på ett mer påtagligt sätt utgör en risk för olyckor och skador på liv, hälsa och egendom men också för sådana ageranden som typiskt sett innebär mer allvarliga störningar av ordningen på idrottsanläggningen samt slutligen sådana ageranden som i sig inte ter sig allvarliga men vars konsekvens är att de på ett påtagligt sätt möjliggör eller uppmuntrar personer att begå brott.

Ett exempel på det sistnämnda är att det är motiverat med en strängare syn på överträdelse av maskeringsförbudet när maskeringen sker i situationer som präglas av våldsamheter eller andra allvarigare ordningsstörningar, även om den som maskerar sig inte har en aktiv del i ordningsstörningen som sådan. Ett annat exempel är när inkastande av föremål eller ett beträdande av spelplanen sker i en situation som även i övrigt präglas av allvarliga ordningsstörningar, till exempel vid upploppsliknande förhållanden. När det sedan gäller agerande som på ett mer påtagligt sätt utgör risk för olyckor och skador på liv, hälsa och egendom framstår det som

naturligt att se strängare på när farliga föremål – t.ex. glasflaskor, golfbollar, tändare och liknande föremål – kastas in på spelplanen eller mot angränsande områden.

Utifrån riskerna för olyckor och skador på liv, hälsa och egendom intar fenomenet med användandet av pyroteknik en särställning som ordningsproblem. Som framgår ovan har vi föreslagit att en särskild straffskala för grovt brott införs för överträdelser av förbudet mot otillåtet innehav eller användning av pyroteknik. När det gäller överträdelser av förbuden i 4 § är vår bedömning att det inte finns lika starka skäl för en sådan särskild straffskala. Ett agerande som innebär en överträdelse av något av förbuden i 4 § torde vidare i många av de mer allvarliga fallen också innebära att straffansvar enligt någon annan bestämmelse aktualiseras. Ett exempel på detta är när ett farligt föremål kastas in på spelplanen och faktiskt träffar en person, vilket kan vara att bedöma som misshandel eller grov misshandel.

Enligt vår uppfattning torde en tillräcklig och adekvat skärpning för överträdelser av förbuden mot att beträda spelplanen, kasta in föremål på spelplanen och att maskera sig vara att utvidga straffskalan i den övre delen genom att höja maximistraftet till fängelse i högst ett år. Det innebär att påföljden för de mer allvarliga överträdelserna inte ska stanna vid böter.

Ett straffstadgande med en straffskala uppgående till ett års fängelse medför vidare att straffprocessuella tvångsmedel enligt 24 kap. rättegångsbalken, till exempel anhållande och häktning, kan användas vid misstanke om brott. Enligt vår mening får det anses vara proportionerligt och rimligt att kunna använda sådana tvångsmedel med anledning av den skärpta syn på överträdelser av förbudet som de aktuella förslagen avser att åstadkomma.

Med hänsyn till att det införs ett särskilt stadgande om grovt brott för överträdelser av förbudet mot att utan tillstånd använda pyroteknik bör straffstadgandet för överträdelser av förbuden i 4 § upptas i en särskild paragraf.

5.6 Osjälvständiga brottsformer

Tidigare överväganden

Ansvar för försök, förberedelse eller stämpling till brott mot förbudet i 5 kap. ordningslagen är inte kriminaliserade. I den promemoria som föregick införande av förbudet mot otillåtet innehav och användning av pyroteknik övervägdes frågan om redan försök att föra in och på en idrottsanläggning inneha pyrotekniska varor bör kriminaliseras. I promemorian hänvisades till att det inte var särskilt vanligt att försök till en gärning med sådan straffskala som föreslås för olovligt innehav av pyrotekniska varor på idrottsanläggning är kriminaliserat, dvs. böter eller fängelse sex månader. Vidare hänvisades till att det inte heller förekommer kriminalisering av osjälvständiga former av andra upptagna brott i ordningslagen. I den efterföljande propositionen delade regeringen promemorians bedömning att det inte förelåg skäl att kriminalisera försöksbrott.³²

Även i förarbetena till införande av maskeringsförbudet övervägdes frågan om kriminalisering av osjälvständiga former av brott mot maskeringsförbudet. I propositionen drogs slutsatsen att det inte fanns skäl för en sådan kriminalisering.³³ Frågan är då om det med hänsyn till den skärpta syn på fullbordade brott som våra förslag innebär finns anledning att också kriminalisera osjälvständiga former av sådana brott.

Allmänt om osjälvständiga brottsformer³⁴

Beträffande vissa brott anses det nödvändigt att även straffbelägga gärningar som är på vägen mot ett fullbordat brott. Detta sker genom kriminalisering av de osjälvständiga brottsformerna försök, förberedelse eller stämpling till brott. Straffansvar förutsätter att det är särskilt föreskrivet för dessa förstadier. I brottsbalkens 23 kap. stadgas särskilt om vad som gäller de osjälvständiga brottsformerna. Till osjälvständiga brottsformer räknas också medhjälp och anstiftan till brott, som inte i sig kräver något särskilt stadgande om

³² Ds 2008:20 s. 64 f. och prop. 2008/09:78 s. 49.

³³ Prop. 2016/17:41 s. 24 f.

³⁴ Utredningen om en översyn om de osjälvständiga brottsformerna föreslår i sitt betänkande, SOU 2024:55, ett utvidgat straffansvar för osjälvständiga brott, i olika avseenden. Ärendet bereds inom Regeringskansliet.

straffansvar, samt också underlåtenhet att avslöja eller förhindra brott. För de sistnämnda brottsformerna krävs för straffansvar att det är särskilt föreskrivet. För vår del är det primärt av intresse att överväga en kriminalisering av försök, förberedelse och stämpling såvitt avser överträdelse av vissa av förbuden i 5 kap. ordningslagen.

För *försök* ska någon enligt 23 kap. 1 § första stycket brottsbalken dömas om personen påbörjat utförandet av ett visst brott utan att det kommit till fullbordan. För ansvar krävs att det förelegat fara för att handlingen skulle leda till brottets fullbordan eller att sådan fara varit utesluten endast på grund av tillfälliga omständigheter.

För *förberedelse* kan ansvar dömas ut enligt 23 kap. 2 § första stycket brottsbalken när det inte är fråga om fullbordat brott eller försök till brott men när någon, med uppsåt att utföra eller främja brott, tar emot eller lämnar pengar eller annat som betalning för ett brott eller för att täcka kostnader för utförande av ett brott. För förberedelse döms också den som skaffar, tillverkar, lämnar, tar emot, förvarar, transporterar, sammanställer eller tar annan liknande befattning med något som är särskilt ägnat att användas som hjälpmedel vid ett brott. Om faran för att brottet skulle fullbordas varit ringa eller om gärningen med hänsyn till andra omständigheter är mindre allvarig, ska ansvar inte dömas ut.

Att exempelvis komma överens med någon om ett brott rubriceras enligt 23 kap. 2 § andra stycket brottsbalken som *stämpling*. Enligt bestämmelsen är det straffbart att i samråd med någon annan besluta att en brottslig gärning ska begås, att söka anstifta någon annan eller att åta sig eller erbjuda sig att utföra gärningen. Precis som i fråga om förberedelse ska ansvar inte dömas ut om faran för att brottet skulle fullbordas var ringa eller om gärningen med hänsyn till andra omständigheter är mindre allvarig.

Utgångspunkter för kriminaliseringen

För att kriminalisering ska vara befogad gäller som en allmän utgångspunkt att beteendet som ska kriminaliseras är straffvärt. Kriminalisering av förstadier till brott är dessutom tänkt att förbehållas brott av visst allvar. En utgångspunkt för bedömningen av om ett brott bör straffbeläggas på försöks-, förberedelse- eller

stämplingsstadiet är därför det fullbordade brottets abstrakta straffvärde (dvs. straffskalan för brottstypen).

Därutöver bör det också i praktiken finnas fall av brottet som är så allvarliga att ett ingripande redan på förstadiet framstår som motiverat. Vid bedömningen måste hänsyn vidare tas till det självständiga brottets konstruktion. Det har stundom argumenteras för att det rent allmänt föreligger starkare skäl för en kriminalisering om det självständiga brottet är konstruerat som ett skadebrott än som ett farebrott.

Det som dock enligt vår uppfattning är av större betydelse vid bedömningen av om en kriminalisering är befogad är om det finns skäl att anta att kriminaliseringen har någon effekt. Det innebär att det måste undersökas om det för den aktuella brottstypen finns något reellt tillämpningsområde för den tänkta osjälvständiga brottsformen. Det måste också krävas att införandet av straffansvar skulle få praktisk betydelse och att det blir möjligt att upprätthålla kriminaliseringen.

Utrymmet för att straffbelägga försök till brott anses vara något större än beträffande förberedelse och stämpling eftersom de senare brottsformerna avser gärningar som i regel befinner sig på ett längre avstånd från ett fullbordat brott. Beroende på straffstadgandets utformning kan det emellertid finnas skäl att överväga en kriminalisering av t.ex. förberedelse men att en kriminalisering av försöksbrottet inte fyller någon reell funktion och vice versa.³⁵ Vad gäller stämpling till brott har det uttalats att stämpling som huvudregel inte bör betraktas som mindre allvarligt än förberedelse till samma brott. Det talar för att kriminalisera stämpling när förberedelse kriminaliseras.³⁶

³⁵ Exempel på brott där förberedelse är kriminaliserat men inte försök är mened, kränkande fotografering, grovt givande av muta, myteri och grovt skattebrott.

³⁶ Se SOU 2024:1 med hänvisning till prop. 2015/16:113 s. 39 f.

5.6.1 Osjälvständiga former av brott mot förbudet att inneha och använda pyroteknik

Förslag: Försök, förberedelse och stämpling till brott mot förbudet att utan tillstånd inneha eller använda pyroteknik vid idrottsarrangemang kriminaliseras.

Skälen för förslaget

Våra förslag i detta kapitel syftar till att åstadkomma en skärpt syn på brott mot förbudet i 5 kap. ordningslagen. Detta gäller i synnerhet för de allvarigare fallen av överträdelse mot förbudet att otillåtet inneha eller använda pyroteknik vid ett idrottsarrangemang. För att åstadkomma detta har vi lämnat förslag om att införa en ny brottsform med en särskild straffskala för grovt brott med ett minimistraff om sex månaders fängelse. I bestämmelsen upptas särskilda kvalificerande omständigheter att beakta vid bedömningen av om brottet ska vara grovt. Det är omständigheter som särskilt tar sikte på graden av risk för olyckor och skador på liv, hälsa och egendom. Detta talar i sig för att det finns skäl för att även försök, förberedelse och stämpling till sådana grova brott bör kriminaliseras, om det fyller en funktion. Den förändring av straffskalan för brott av normalgraden vid överträdelse av förbudet mot otillåtet innehav och användning av pyroteknik (i kombination med straffskalan för grovt brott) innebär också en skärpt syn på många andra allvarliga men inte grova överträdelse. Med vårt förslag till skärpt syn även på brott som bedöms vara av normalgraden är vår uppfattning att den föreslagna straffskalan i sig är tillräckligt omfattande för att motivera en kriminalisering på förstadiet även för dessa brott.³⁷

Som redogjorts för ovan utgör det otillåtna användandet av pyroteknik det enskilt största ordningsproblemet på vissa idrotts-

³⁷ Exempel på mindre allvarliga brott med tämligen snäv straffskala men som omfattar en kriminalisering av osjälvständiga brottsformer är vissa ringa brott mot lagen (2000:1225) om straff för smuggling i vissa fall. Försök till ringa narkotikasmuggling, ringa smuggling av explosiva varor och ringa vapensmuggling är samtliga kriminaliserade. Desamma gäller förberedelse till ringa narkotikasmuggling och ringa vapensmuggling. För sådana nu nämnda fullbordade brott gäller en straffskala om böter eller fängelse i högst sex månader. Ett annat exempel som kan nämnas är ett blankettstraffbud i 40 § fiskelagen (1993:787) med en straffskala om böter eller fängelse i högst ett år för vilket också försök är kriminaliserat.

arrangemang, både sett till antalet incidenter och till de risker för liv, hälsa och egendom som användandet innebär.

Det straffbara området vad gäller förbudet att inneha och använda pyroteknik avgränsas genom att förbudet gäller på en idrottsanläggning när idrottsarrangemang anordnas där. Till idrottsanläggningen hänförs som regel de områden vid anläggningen där inpasseringskontroller sker och där biljett visas upp.³⁸ Detta gör att det straffbara området för innehav i vissa fall omfattar gärningar som i reell mening kan sägas utgöra försök att föra in pyroteknik på idrottsanläggningen, om sådan egendom t.ex. påträffas i samband med visitation vid inpasseringen. Det kan dock tänkas att fullbordanspunkten inte är uppfylld vid ett sådant nu reellt försök, beroende på hur avspärningarna är ordnade och hur inpasseringen och biljettviseringen i övrigt är organiserad.³⁹

En annan sak är att det utifrån intresset av att kunna förebygga och förhindra innehav och användning av illegal pyroteknik inne på arenorna kan finnas behov av att kriminalisera annan hantering än den som sker i de områden som anses omfattas av begreppet idrottsanläggning i ordningslagens mening.

Det ligger i sakens natur att innehav och användning av pyroteknik på en idrottsanläggning som regel inte sker spontant utan att det i de allra flesta fall föregåtts av någon slags planering. Detta till skillnad från vissa andra typer av brott mot förbuden enligt 5 kap. ordningslagen, som mer till sin karaktär kännetecknas av att vara utfall av spontana (missnöjes)yttringar, till exempel beträdande av och inkastande av föremål på spelplanen.

För det första förutsätter ett innehav eller användning av pyroteknik att varan på något sätt förs in på anläggningen. Det får antas att de personer som innehar eller använder pyroteknik inne på arenorna är fullt medvetna om att de kan bli kroppsvisiterade vid inpassering. Trots det har utfallet av vidtagna säkerhetsåtgärder av arrangörerna för att förhindra införsel av pyroteknik i flera fall visat sig vara otillräckliga. Exempelvis har vid flera matcher där såväl avsök av läktare som visitation av inpasserande skett inte hindrat att en mycket stor mängd pyrotekniskt material har förts in, och sedan använts, på den aktuella arenan. Sett till den mängd

³⁸ Prop. 2016/17:41 s. 16.

³⁹ Det är relativt vanlig förekommande att visitation av besökare sker innan den egentliga biljettviseringen utförs, dvs. utanför idrottsanläggningen.

det varit fråga om i vissa fall framstår det som osannolikt att det enbart skulle vara utfallet av att enstaka individer lyckats gömma pyroteknik i sina kläder. Till detta ska adderas det koordinerade och samordnade sätt pyroteknik i många fall används. Allt detta talar mycket starkt för att införseln och den därmed följande användningen av pyrotekniken i flera fall skett i organiserad form och också föregåtts av en relativt noggrann planering.

När närmare utredning saknas är det naturligtvis svårt att spekulera om hur pyroteknik förs in på idrottsanläggningarna. Flera möjliga hypoteser kan äga sin giltighet. Det kan till exempel röra sig om att personer som har tillgång till idrottsanläggningen och utrymmen däri utnyttjar detta till att vid andra tidpunkter än vid själva arrangementet föra in och förvara pyrotekniska varor där, för att sedan använda dessa under själva matchen. Det kan också röra sig om att personer i vissa funktioner utsätts för påtryckningar eller hot, till exempel i syfte att inpasseringsvisitationer inte ska genomföras på tillfredställande sätt.

Ett komplement till arrangörernas arbete med att förebygga och förhindra innehav och användning av pyroteknik vid idrottsarrangemang skulle kunna vara att ge de brottsbekämpande myndigheterna bättre rättsliga förutsättningar för att i ett tidigare skede kunna ingripa mot ageranden som syftar till att kunna föra in pyroteknik på arenorna. Det kan till exempel röra sig om att upptäcka och ingripa mot själva planeringen av införseln och användningen. Det kan också röra sig om att förbättra möjligheten att ingripa mot personer som har för avsikt att föra in pyroteknik på anläggningarna, t.ex. mot personer som befinner sig i anslutning till, men utanför, anläggningen.

Med hänsyn till det anförda anser vi att det kan antas att en kriminalisering av såväl försök som förberedelse och stämpling till brott mot förbudet att inneha och använda pyroteknik på idrottsarrangemang kan vara en effektiv och lämplig åtgärd för att förebygga den omfattande och farliga användningen av pyroteknik vid vissa idrottsarrangemang. En kriminalisering av brott på förstadiet, i kombination med förslaget om strängare straff, bör också kunna ha en avhållande effekt för personer som överväger att föra in och använda pyroteknik i sådana sammanhang.

Som redogjorts för ovan karaktäriseras brott mot förbudet att inneha och använda pyroteknik vid idrottsarrangemang av en stor

variation av allvar och fara i det enskilda fallet, även sådana fall som enligt vårt förslag är att bedömas som brott av normalgraden. Enligt gällande rätt, och även med vårt förslag, är också ringa fall straffria. Sålunda kommer fall av normalgraden av sådana brott, om de inte är straffria, även innefatta straffbara gärningar som är mindre allvarliga och som i det enskilda fallet har ett lågt straffvärde. Enligt vår uppfattning är det emellertid befogat att även försök till sådana brott omfattas av straffansvaret. För att säkerställa att straffansvaret för förberedelse och stämpling endast träffar klart straffvärda gärningar har ansvarsfrihetsregeln i 23 kap. 2 § brottsbalken, utöver fall där faran för brottets fullbordan varit ringa, kompletterats med en ventil som innebär att mindre allvarliga gärningar undantas från straffansvar. Gärningar för vilka ett förberedelse- eller stämplingsansvar inte framstår som motiverat omfattas sålunda inte av ett straffansvar.⁴⁰

Mot denna bakgrund anser vi att det finns skäl för att en kriminalisering ska omfatta försök, förberedelse och stämpling till såväl grova brott som brott av normalgraden mot förbudet att utan tillstånd inneha eller använda pyroteknik vid idrottsarrangemang.

5.6.2 Osjälvständiga former av brott mot förbuden att beträda och kasta in föremål på spelplanen samt att maskera sig

Förslag: Förberedelse och stämpling till brott mot förbudet att maskera sig kriminaliseras.

Bedömning: Försök, förberedelse och stämpling till brott mot de övriga förbuden i 5 kap. 4 § ordningslagen bör inte kriminaliseras.

⁴⁰ Se bl.a. prop. 2015/16:113 s. 38 f.

Skälen för förslaget

Maskeringsförbudet

I den promemoria som föregick införande av maskeringsförbudet övervägdes såväl frågan om innehav av maskeringsutrustning som försök, förberedelse och stämpling för brott mot maskeringsförbudet borde kriminaliseras. I promemorian konstateras att det ofta är vanliga klädesplagg och accessoarer som används vid maskeringen, dvs. föremål som har ett normalt användningsområde och som dessutom ofta innehas av besökare vid ett idrottsarrangemang. Utredningen gjorde bedömningen att en kriminalisering av innehav därför skulle medföra stora tillämpningsproblem och fann inte skäl att kriminalisera innehav av sådan utrustning. Av liknande skäl ansåg utredningen att en kriminalisering av förstadier till brott mot maskeringsförbudet skulle innebära tillämpningsproblem och svåra gränsdragningsfrågor, varför det inte heller föreslogs en sådan reglering. Motsvarande bedömning gjordes i den efterföljande propositionen.⁴¹

Även vi ser framför oss vissa utmaningar med en reglering som tar sikte på att kriminalisera ett innehav av maskeringsutrustning eller en reglering som kriminaliserar förstadier till brott mot maskeringsförbudet. Det kan möjligen också sättas i fråga hur effektiv en sådan reglering skulle vara och hur den skulle upprätthållas i praktiken.

Vid de allra flesta fall av ordningsstörningar på arenorna som innefattar brott, mot ordningslagens förbud men även enligt annan reglering, har emellertid gärningsmannen maskerat sig. Maskeringen utgör i någon mening den grundläggande förutsättningen för personer att anonymiserat begå brott på idrottsarrangemang. Med hänsyn härtill och utifrån den här utredningens uppdrag finner vi därför skäl att på nytt överväga en reglering som på ett mer effektivt sätt skulle kunna motverka att personer maskerar sig vid idrottsarrangemang.

Som redogjorts för ovan sker användandet av pyroteknik vid till exempel vissa fotbollsmatcher i en sådan omfattning och på ett sådant sätt att det kan antas att det har föregåtts av en noggrann planering och samordning. Detta gäller till exempel när använd-

⁴¹ Ds 2014:44 s. 67 och 69 f. samt prop. 2016/17:41 s. 24 f.

ningen sker i samband med anordnande av s.k. tifon. Nästan undantagslöst har de personer som använder pyroteknik vid sådana tillfällen maskerat sig. Det får förutsättas att maskeringen ingår som ett moment i sådana mer planlagda och samordnade aktioner och att det utgör en grundläggande förutsättning för att sådana aktioner ska kunna genomföras utan att de som utför den ska riskera upptäckt. Även i andra fall av mer omfattande ordningsstörningar på vissa arrangemang är de som begår brott eller annars agerar på ett ordningsstörande sätt som regel maskerade. Det finns också fall där mer avancerade och organiserade sätt att maskera sig har förekommit, t.ex. när grupper av personer vid vissa idrottsarrangemang uppträtt iklädda identiska helkroppsdräkter. Det är också relativt vanligt förekommande att personer maskerar sig, eller innehar utrustning som syftar till att maskera sig, vid s.k. marscher av supporterar inför vissa arrangemang. Det kan antas att dessa personer många gånger har för avsikt att också maskera sig vid själva idrottsarrangemanget.

Som redogjorts för ovan är det ofta förenat med svårigheter, och kan framstå som oproportionerligt riskfyllt, för polis eller ordningsvakter att inne på en välfylld ståplatsläktare ingripa när maskeringen sker, eller för den delen när användande av pyroteknik eller andra brott förekommer i sådana miljöer. Ofta är det också fråga om att många personer maskerar sig samtidigt. Att möjliggöra ingripanden mot individer vid ett tidigare stadium och på andra platser än när maskering väl sker inne på arenan framstår därför som angeläget.

De invändningar som kan resas mot ett förslag på att antingen kriminalisera innehav av maskeringsutrustning eller förberedelse till brott mot maskeringsförbudet har främst att göra med att föremål som används för att maskera sig – t.ex. halsdukar, kepsar, solglasögon och huvtröjor – många gånger också har ett fullt legitimt användningsområde. Det är naturligtvis inte lämpligt att åstadkomma en reglering som kriminaliserar innehav av sådana föremål i sig. Det kan inte heller som regel antas vara möjligt att bedöma innehav av sådana föremål som en förberedelse till brott mot maskeringsförbudet, sett enbart till föremålen som sådana. Däremot anser utredningen att föremål, som med hänsyn till avsaknaden av legitima användningsområden vid ett idrottsarrangemang, borde kunna anses utgöra sådana uppenbara hjälpmedel till brott och också träffas

av en straffrättslig reglering, t.ex. sådana helkroppsdräkter som nämnts i det föregående men också s.k. balaklavor, skidmasker, skyddsmasker etc., utan att detta väcker betänkligheter. Det finns mycket sällan någon befogad anledning att använda eller inneha föremål av nu nämnt slag på ett idrottsarrangemang. En annan invändning mot en reglering som tar sikte på exempelvis innehav av sådana föremål är att den skulle vara tandlös i och med att personer som vill maskera sig ändå skulle hitta andra sätt att göra det, t.ex. genom att i stället använda just ordinära och legitima föremål, som vanliga kläder och accessoarer i stället för till exempel skidmasker och balaklavor. Invändningen har bara delvis fog för sig. Enligt utredningens uppfattning, som också delas av företrädare för Polismyndigheten och idrottsrörelsen, är det i många fall mera effektivt för att undgå upptäckt att använda för ändamålet avsedda föremål vid maskeringen än t.ex. ordinära kläder och accessoarer. Ett annat skäl till en kriminalisering av ett förstadie till brottet eller för själva innehavet av sådan utrustning är att det bör, i kombination med andra åtgärder, ha en avhållande och avskräckande effekt för i vart fall några av de personer som hittills maskerat sig eller som överväger att maskera sig (och i förlängningen därmed även i förhållande till sådan brottslighet där maskeringen utgör en viktig del för att undkomma identifiering).

För att åstadkomma en mer effektiv reglering för att motverka att personer maskerar sig i samband med idrottsarrangemang kan man tänka sig att antingen innehav av vissa föremål träffas av ett straffsanktionerat förbud eller att förberedelse till brott mot det nuvarande maskeringsförbudet kriminaliseras. De olika lösningarna skulle i viss utsträckning träffa samma situationer. Enligt vår bedömning framstår det som mer lämpligt med en kriminalisering av förberedelsebrott än att införa ett straffsanktionerat förbud mot innehav av maskeringsutrustning. Det straffvärda med ett innehav av sådana föremål är ju avsikten att använda föremålen för att maskera sig på idrottsarrangemanget, snarare än innehavet av föremålen som sådant. Det är därför rimligt att ett straffrättsligt ansvar förutsätter att en sådan avsikt också täcks av gärningsmannens uppsåt. Vidare innebär en kriminalisering på förberedelsestadiet bättre möjligheter att ingripa mot personer utanför idrottsanläggningen och före idrottsarrangemanget, än vad som är fallet om en reglering skulle ta sikte på ett förbud mot innehav av maskeringsutrustning vid

idrottsarrangemanget. Förutom i situationer där personer i nära geografisk och tidsmässig anslutning till arrangemanget påträffas med föremål som på grund av sina egenskaper är ägnade att användas till att maskera sig gör vi bedömningen att en kriminalisering av förberedelse också bör kunna ha den effekten att det möjliggör ingripanden mot personer som i ett än tidigare stadie agerar för att samordna och planera maskering vid ett idrottsarrangemang. Mot denna bakgrund bedömer vi vidare att det finns skäl för att förutom förberedelse också kriminalisera stämpling till brott.

Lika som beträffande osjälvtändiga former av brott mot förbudet att inneha eller använda pyroteknik skulle såväl allvarliga fall som mindre allvarliga fall av förberedelse och stämpling till brott mot maskeringsförbudet omfattas av en kriminalisering. Som ovan redogjorts för träffar straffansvaret för förberedelse och stämpling enligt 23 kap. 2 § brottsbalken dock endast klart straffvärda gärningar eftersom undantag görs för fall där faran för brottets fullbordan varit ringa, liksom för mindre allvarliga gärningar. Gärningar för vilka ett förberedelse- eller stämplingsansvar inte framstår som motiverat omfattas sålunda inte av ett straffansvar.⁴² Sammantaget anser vi således att det finns skäl för att förberedelse och stämpling till brott mot maskeringsförbudet kriminaliseras. Vi gör också bedömningen att en sådan reglering är proportionerlig.

Med hänsyn till hur förbudet mot att maskera sig är konstruerat är det tveksamt om en kriminalisering av försöksbrott fyller någon praktisk funktion. Vi lämnar således inte något sådant förslag.

Brott mot de övriga förbuden i 4 §

När det sedan gäller brott mot de övriga förbuden i 4 §, att kasta in föremål och att beträda spelplanen, kan det förvisso tänkas finnas enstaka fall där en kriminalisering på förstadiet skulle kunna fylla en praktisk funktion och omfatta ageranden som i sig kan anses vara straffvärda. Det kan t.ex. röra sig om när en person försöker beträda spelplanen eller andra områden som omfattas av förbudet men som hejdas av staket eller ordningsvakter. För det fall där ett sådant agerande inte faller in under ett annat straffbud ser vi dock inte att problematiken är av sådan omfattning att det framstår som

⁴² Se bl.a. prop. 2015/16:113 s. 38 f.

motiverat med en kriminalisering på försöksstadiet. Överträdelser av förbuden att beträda eller kasta föremål in mot spelplanen kännetecknas vidare av att i de allra flesta fall vara utslag av ett mer spontant agerande än att det föregåtts av någon särskild planering. Utredningens bedömning är således att det inte framkommit tillräckligt starka skäl för att kriminalisera försök, förberedelse eller stämpling till brott mot förbuden att beträda och kasta in föremål på spelplanen eller motsvarande områden.

5.7 Överträdelser av Polismyndighetens ordningsföreskrifter

5.7.1 Gällande rätt

Ordningsföreskrifter

Av 2 kap. 16 § första stycket ordningslagen följer att det är anordnaren av en allmän sammankomst eller offentlig tillställning som ska svara för att det råder god ordning vid sammankomsten eller tillställningen. Det har ansetts att en förutsättning för att en sammankomst eller tillställning över huvud taget ska få äga rum är att anordnaren kan fullgöra de skyldigheter i fråga om ordning och säkerhet som ankommer på honom.⁴³

Enligt paragrafens andra stycke får Polismyndigheten meddela de villkor som behövs för att upprätthålla ordning och säkerhet vid sammankomsten eller tillställningen. Bestämmelserna i paragrafen tar sikte på alla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar, dvs. även sådana som inte kräver tillstånd av eller anmälan till Polismyndigheten. I de fall tillstånd krävs ska villkoren tas in i beslutet om tillstånd. I andra fall meddelas villkoren lämpligen i ett särskilt beslut. Undantagsvis kan villkoren meddelas eller ändras efter det att ett beslut om tillstånd har meddelats. En sådan situation kan föreligga när de förhållanden som föranlett villkoren ändrats sedan villkoren beslutats.⁴⁴

⁴³ Se prop. 1992/93:210 s. 24. Se också 2 kap. 25 § 2 ordningslagen som medför att Polismyndigheten får förbjuda att det hålls en offentlig tillställning om det vid en tidigare tillställning av samma slag har förekommit något som stred mot lag eller den har medfört oordning, fara för de närvarande eller allvarlig störning av trafiken. Enligt paragrafens andra stycke får ett sådant förbud dock bara meddelas om mindre ingripande åtgärder inte kan anses tillräckliga.

⁴⁴ Åberg, Kazimir, Ordningslagen, Kommentarer och rättspraxis, 4 u, s. 101.

Av andra stycket följer också att villkoren kan innefatta skyldigheten att anlita personal, bland annat ordningsvakter⁴⁵ men även annan personal. En begränsning finns att villkoren inte får medföra att anordnaren belastas med onödiga kostnader eller att möjligheten att anordna tillställning onödigtvis försvåras på något annat sätt.

En ansökan om tillstånd för eller anmälan om offentlig tillställning ska, såvitt nu är intressant, enligt 2 kap. 7 § ordningslagen innehålla uppgifter om de åtgärder i fråga om ordning och säkerhet som anordnaren avser att vidta. Någon uttrycklig regel därutöver om samråd mellan Polismyndigheten och anordnaren innan myndigheten meddelar villkor om ordning och säkerhet finns inte utan lagstiftaren har förutsatt att ett sådant förfarande ändå kommer att äga rum.⁴⁶ Såvitt avser nu aktuella tillställningar framgår av Polismyndighetens egen handbok⁴⁷ att utformningen av villkor som regel sker i nära samråd med anordnaren. I praktiken innebär detta många gånger, såvitt avser större publika idrottsarrangemang, att arrangören inger ett underlag, till exempel en säkerhetsplan, av vilket det ska framgå hur den ska gå till väga för att upprätthålla god ordning och säkerhet vid tillställningen samt hur eventuella tidigare uppkomna ordnings- och säkerhetsstörningar ska förebyggas eller omhändertas.

Syftet med villkoren är att ge anordnaren verktyg för att uppfylla sina skyldigheter i fråga om ordning och säkerhet vid sammankomsten eller tillställningen. Villkorens art och omfattning kan naturligtvis variera beroende på vilken tillställning det är fråga om. Exempel på grundläggande villkor som är vanligt förekommande vid idrottsarrangemang är sådana som avser tid och plats för tillställningen, hur många ordningsvakter och vilken utbildning dessa ska ha, vilken övrig personal/funktionärer som ska tjänstgöra, tillåtet publikantal, framkomlighet för polis, ambulans och räddningstjänst, utformningen och användning av entréer, att otillåtna föremål inte får föras in, att drog- eller alkoholpåverkade personer och personer med tillträdesförbud eller arrangörsavstängda personer ska nekas tillträde samt att utrymningsvägar ska hållas fria. Ytterligare villkor kan avse exempelvis s.k. utvidgad idrottsanläggning,

⁴⁵ Möjligheten att i villkor föreskriva att anordnaren ska anlita ordningsvakter gäller enbart offentliga tillställningar, och konserter.

⁴⁶ Se prop. 1992/93:210 s. 257.

⁴⁷ Polismyndighetens handbok för villkorsgivning vid offentliga tillställningar i form av idrottsarrangemang, PM 2022:5, s. 12 ff.

s.k. sektionering av idrottsanläggningen och visitation av egendom och besökare till anläggningen.⁴⁸ Detta är bara några exempel. Bestämmelsen i fråga tar som sagt sikte på alla offentliga tillställningar och allmänna sammankomster. Innehållet i och omfattningen av sådana villkor kan naturligtvis variera högst markant beroende på sammankomstens eller tillställningens karaktär.

Brott mot meddelade villkor

Av 2 kap. 29 § första stycket 1 ordningslagen följer att den som i egenskap av anordnare av en offentlig tillställning bryter mot ett villkor som har meddelats med stöd av 16 § andra stycket döms till böter eller fängelse i sex månader. Straffansvaret är således riktat enbart mot anordnaren. Vem eller vilka som är att anse som anordnare får avgöras efter en bedömning i det enskilda fallet. Förutom den som uppgetts i tillstånds- eller anmälningsförfarandet torde den som på ett påtagligt sätt har ett inflytande över verksamhetens bedrivande och utformning vara att betrakta som anordnare. Flera personer kan således vara anordnare.⁴⁹

För övriga personer som befinner sig på en tillställning eller sammankomst, och som inte är att betraktas som anordnare, t.ex. deltagare och besökare till arrangemanget, föreskrivs inte något straff för brott mot ageranden som bryter mot ett villkor meddelat av Polismyndigheten med stöd av 16 § andra stycket. I stället gäller, enligt vad som föreskrivs i 17 §, att den som inte följer de ordningsregler för en allmän sammankomst eller offentlig tillställning som ska gälla enligt villkor som Polismyndigheten har meddelat med stöd av 16 § andra stycket är skyldig att på tillsägelse lämna sammankomsten eller tillställningen.

⁴⁸ Se PM 2022:5 s. 46 ff. Jfr. Åberg, aa. s. 100 ff. När det gäller kroppsvisitation vid inpassering till anläggningen sker den på avtalsrättslig grund. Det finns trots detta, enligt vår bedömning, ingenting som i sig hindrar att Polismyndigheten i sina villkor föreskriver hur kroppsvisitationen ska gå till och vem som ska utföra den. Det kan t.ex. vara ändamålsenligt av säkerhetsskäl att en ordningsvakt närvarar vid inpasseringskontroller där visitation av personer och väskor sker.

⁴⁹ Åberg, Kazimir, Ordningslagen, Kommentar och rättspraxis, 4 u, s. 136.

5.7.2 Åtgärder mot överträdelser av meddelade ordningsregler

Bedömning: Det är inte lämpligt att, utöver det straffansvar som i dag föreskrivs för en anordnare som bryter mot meddelade villkor för tillställningen, straffsanktionera överträdelser av sådana villkor.

Det saknas tillräckligt starka behov av att införa andra sätt att kunna ingripa mot besökare av tillställningen.

Skälen för bedömningen

Det är inte lämpligt med en kriminalisering

Vårt uppdrag innebär att vi ska ta ställning till om det behövs skarpare verktyg mot den som inte följer de ordningsföreskrifter för en allmän sammankomst eller offentlig tillställning som följer av de villkor Polismyndigheten har meddelat för sammankomsten eller tillställningen. Ett sådant skarpare verktyg skulle kunna vara att kriminalisera sådana överträdelser.

Den straffrättsliga legalitetsprincipen kommer bl.a. till uttryck i 2 kap. 10 § första stycket regeringsformen och i 1 kap. 1 § brottsbalken och har utvecklats vidare i rättspraxis. Legalitetsprincipens huvudsakliga funktion kan sägas vara att göra det förutsebart om straff kan följa på ett visst handlande men även att möjliggöra en kontroll av den straffrättsliga maktutövningen.⁵⁰

De villkor som Polismyndigheten föreskriver för en tillställning eller sammankomst riktar sig mot anordnaren och kan bl.a. innefatta krav på åtgärder som anordnaren ska vidta i syfte att trygga ordningen och säkerheten vid tillställningen. Sådana villkor kan innebära att anordnaren ska uppställa vissa ordningsregler som verkar handlingsdirigerande för besökare till sammankomsten eller tillställningen. Villkoren som riktar sig mot anordnaren träffar således indirekt andra som befinner sig på sammankomsten och tillställningen.

En given utgångspunkt är att den enskilde ska ha rimliga möjligheter att själv skaffa sig kännedom om vilka regler som gäller för

⁵⁰ Se t.ex. NJA 2019 s. 577 p. 10.

att undvika ett straffrättsligt ansvar. Att kräva av en besökare till ett visst givet evenemang skulle efterforska vilka ordningsregler som följer av de villkor som Polismyndigheten meddelat anordnaren av en specifik tillställning kan svårligen uppfylla de krav på förutsägbarhet för den enskilde som krävs för att ett straffrättsligt ansvar ska kunna komma i fråga. Redan av den anledningen framstår en kriminalisering av sådana överträdelser som olämplig. Detta gäller alldeles oavsett om det skulle vara fråga om ordningsregler vid en allmän sammankomst i form av t.ex. en demonstration eller vid en offentlig tillställning i form av en fotbollsmatch.

Det är vidare förenat med stora svårigheter att förutse vilka ageranden som, om de inte redan är straffbara, skulle omfattas av ett eventuellt straffansvar. Som ovan angetts kan villkor som Polismyndigheten meddelat med stöd av 2 kap. 16 § andra stycket uppvisa en mycket stor variation. Detta gäller även sådana villkor som i förlängningen syftar till att verka handlingsdirigerande för besökare till tillställningen. Sådana kan t.ex. avse förbud för besökare att föra in vissa föremål på tillställningen, såsom väskor. De kan också avse anvisningar om var besökare får och inte får uppehålla sig på anläggningen och i övrigt vad en besökare ska iaktta under sammankomsten eller tillställningen. Vad sådana villkor – och därmed i förlängningen ordningsregler för t.ex. besökare – kan gå ut på kan således variera mycket stort. Det går därmed knappast att förutse vilka förbud eller handlingsdirigerande ordningsregler som kan följa av ett av Polismyndigheten meddelat villkor för en viss sammankomst eller tillställning. Det kan vidare förutsättas att det i många fall rör som om ageranden som inte kan anses straffvärda. Även mot denna bakgrund framstår en straffrättslig reglering av överträdelser mot sådana ordningsregler som olämplig.

Andra åtgärder

Som redogjorts för ovan följer av 2 kap. 17 § ordningslagen att den som inte följer en sådan ordningsregel, som emanerar från villkor för sammankomsten eller tillställning som Polismyndigheten meddelat, är skyldig att på tillsägelse lämna sammankomsten eller tillställningen. I första hand ankommer det på arrangören att i förekommande fall ge en sådan tillsägelse. Även den som handlar på

arrangörens vägnar torde ha en sådan rätt. Det har ansetts obehövt att koppla skyldigheten att lämna tillställningen efter tillsägelse med någon särskild handräckningsbestämmelse. Med stöd av 13 § polislagen anses en polisman eller en ordningsvakt⁵¹ ha tillräckliga möjligheter att avvisa eller avlägsna eller till och med omhänderta den som har gjort sig skyldig till en överträdelse av de ordningsregler för sammankomsten eller tillställningen som ska gälla enligt villkor som meddelats av Polismyndigheten.⁵²

På motsvarande sätt gör vi bedömningen att en vägran att följa en tillsägelse att lämna tillställningen kan utgöra grund för en polisman eller en ordningsvakt, att använda sig av nu nämnda befogenheter enligt polislagen, även om personen upphört med sitt regelöverträdande beteende.

Mot denna bakgrund anser vi att det inte finns tillräckligt starka skäl för att införa någon handräckningsbestämmelse eller lämna andra förslag på författningsändringar som innebär bättre verktyg mot den som överträder de ordningsregler som följer av Polismyndighetens meddelade villkor för sammankomsten eller tillställningen.

En annan sak är att en överträdelse av en ordningsregel eller en vägran att efter tillsägelse lämna arrangemanget skulle kunna utgöra en omständighet som kan beaktas vid bedömningen om en person ska meddelas tillträdesförbud enligt lagen om tillträdesförbud till idrottsarrangemang eller en arrangörsavstängning enligt idrottens egna regelverk.

⁵¹ Av 29 § polislagen följer att även en ordningsvakt har sådana nu aktuella polisiära befogenheter.

⁵² Jfr prop. 1992/93:210 s. 158 och Åberg, Kazimir, Ordningslagen, Kommentarer och rättspraxis, 4 u, s. 106.

6 Effektivare tillträdesförbud

6.1 Uppdraget

Utredningen har fått i uppdrag att ta ställning till om reglerna för tillträdesförbud bör ändras för att på ett mer effektivt sätt minska våldsamheter och andra ordningsstörningar vid idrottsarrangemang. I det uppdraget ingår att ta ställning till om tillämpningsområdet för tillträdesförbud bör utvidgas så att tillträdesförbud kan meddelas i fler fall än i dag. Utredningen ska vidare överväga om förbudstiden och tidsgränsen för förlängning bör utökas. I uppdraget ingår också att ta ställning till om straffskalan för överträdelse av tillträdesförbud behöver skärpas.

Utredningen ska slutligen se över frågor kring efterlevnaden av tillträdesförbuden och ta ställning till vilka åtgärder som är lämpliga och ändamålsenliga för att öka efterlevnaden.

Enligt direktiven ska utredningen lämna nödvändiga författningsförslag.

6.2 Gällande rätt

6.2.1 Tillämpningsområdet för lagen om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang

Enligt 1 § lagen (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang (tillträdesförbudslagen) får en person förbjudas att få tillträde till och vistas på inhägnad plats huvudsakligen avsedd för idrottsutövning när idrottsarrangemang anordnas på platsen av en idrottsorganisation.

Definitionen av plats för idrottsutövning överensstämmer med den som finns i 5 kap. 2 § ordningslagen. Typiska sådana platser som är avsedda för idrott är t.ex. fotbolls- och hockeyarenor samt

hallar för inomhusidrotter som basket och handboll. Även platser som har andra användningsområden än idrott, t.ex. för konserter, omfattas så länge som det anordnas idrottsarrangemang där. Även platser där det under ett idrottsevenemang bedrivs annan verksamhet än idrott, t.ex. försäljning av mat och dryck, omfattas av begreppet. Ett krav är att platsen ska vara inhägnad. Det innebär att avgränsningsområdet för platsen utgörs av dess inhägnad. Verksamhet som sker utanför den inhägnade delen av arenan faller således utanför lagens tillämpningsområde. Det innebär vidare att i normalfallet skog och mark, t.ex. ett skidspår i naturen, inte omfattas. Inte heller torde exempelvis en fotbollsträning på en fotbollsplan utanför en fotbollsarena omfattas av regleringen. Att en idrottsanläggning utgör en offentlig plats enligt ordningslagen saknar dock i sig betydelse.¹

Till den tid som arrangemanget pågår bör räknas såväl tiden för själva tävlingen, inklusive pauser, som tiden före och efter matchen eller tävlingen då platsen är tillgänglig för att åskådare ska kunna anlända till respektive lämna platsen.²

Tillträdesförbud får avse idrottsarrangemang som anordnas av idrottsorganisationer. Detta skiljer sig från vad som gäller enligt 5 kap. ordningslagen för vilket det saknar betydelse vilket rättssubjekt som är anordnare av idrottsarrangemanget. Med idrottsorganisationer avses bl.a. idrottsföreningar som är anslutna till ett specialidrottsförbund inom Riksidrottsförbundet samt idrottsaktiebolag och alliansföreningar som har en koppling sådana föreningar. Dessutom avses specialidrottsförbunden och specialidrottsdistriktsförbunden samt andra idrottsorganisationer.³

Lagen är tillämplig även på sådana idrottsarrangemang för vilka allmänheten inte äger tillträde.

6.2.2 Förutsättningar för tillträdesförbud m.m.

Enligt 2 § första stycket kan en person få tillträdesförbud, om det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att hen kommer att begå brott under idrottsarrangemang som avses i 1 § och brottet är ägnat att störa ordningen eller säkerheten där. Ett tillträdes-

¹ Prop. 2004/05:77 s. 58 f. Jfr. prop. 2016/17:41 s. 29.

² Prop. 2004/05:77 s. 59.

³ A. prop. s. 58 f.

förbud meddelas således efter en riskbedömning. Lagstiftningen är på det sättet avsedd att verka förebyggande för brottslighet som kan komma att begås på ett sådant idrottsarrangemang som omfattas av lagens tillämpningsområde. Det är således inte fråga om ett straff eller en rättsverkan av brott.

Risken omfattar inte all brottslighet utan enbart sådan som är ägnad att störa ordningen och säkerheten. 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., brott mot liv, hälsa, frihet och frid enligt 3 och 4 kap. brottsbalken, skadegörelsebrott och vissa allmänfarliga brott enligt 12 och 13 kap. brottsbalken samt brott mot förbuden i 5 kap. ordningslagen. Andra typer av brott som bör kunna beaktas är olaga innehav av sprängämnen eller skjutvapen, liksom innehav av knivar och andra farliga föremål. Risk för sådan brottslighet som däremot typiskt sett inte kan knytas till ordningen eller säkerheten kan inte läggas till grund för tillträdesförbud.⁴

Kriterier för riskbedömningen finns i 2 § andra stycket. Där anges att vid bedömningen av om det finns en sådan risk ska det särskilt beaktas om personen tidigare begått ett sådant brott under eller annars i samband med idrottsarrangemang som avses i 1 §. Det är alltså frågan om sådana typiskt sett ordningsstörande brott som avses i första stycket. Brottet behöver dock inte i sig ha varit ordningsstörande i det enskilda fallet, utan avgörande är vilken brotts-typ det varit fråga om.

Förutom brott som begåtts under själva idrottsarrangemanget innefattas brott utanför den inhägnade platsen om brottet har ett samband med idrottsarrangemanget. Det är alltså frågan om brott som har ett tidsmässigt och geografiskt samband med ett sådant idrottsarrangemang som omfattas av regleringen. Utöver det tidsmässiga och rumsliga sambandet måste övriga omständigheter innebära att det finns ett samband mellan brottet och idrottsarrangemanget. En viktig faktor avseende det senare är om den som begått brottet är en åskådare till idrottsarrangemanget eller på annat sätt engagerad i arrangemanget, exempelvis som supporter till någon av de klubbar som deltar i arrangemanget. Ett nödvändigt samband

⁴ Prop. 2004/05:77 s. 59 f.

kan däremot inte anses föreligga när en person visserligen begått brott i tidsmässig och geografisk nära anslutning till arrangemanget men hen inte känt till arrangemanget eller annars handlat oberoende av det. Huruvida ett brott ska anses ha begåtts i samband med ett idrottsarrangemang får bedömas från fall till fall med hänsyn till samtliga omständigheter i det särskilda fallet. Bestämmelsen bör tolkas restriktivt.⁵

Typexempel på brott där ett nödvändigt samband finns är våldsbrott och skadegörelser som inträffat utanför den inhägnade platsen alldeles före och efter matchen där större delen av publiken samlats. Även brott som begåtts på väg till och från arrangemanget, som är ägnade att störa ordningen, bör beaktas. Likaså brott som skett på en annan plats än där arrangemanget äger rum men som har ett naturligt samband med arrangemanget, t.ex. när rivaliserande supportrar slåss i en annan del av staden där arrangemanget äger rum, någon dag före eller efter matchen eller tävlingen.⁶

Skuldfrågan avseende det brott som grundar riskbedömningen för tillträdesförbudet behöver inte vara slutligt avgjort för att ett tillträdesförbud ska kunna beslutas.⁷ När endast misstankar om brott föreligger och då förundersökning pågår måste en bedömning göras i det enskilda fallet. Med hänsyn till skyndsamhetskravet och att ett beslut om tillträdesförbud meddelas av åklagare torde det vara relativt vanligt att ett tillträdesförbud meddelas före skuldfrågan prövats i domstol.

Tillträdesförbud utgör varken ett straff eller en rättsverkan av brott utan grundar sig på en riskbedömning. Tillträdesförbud bör dock 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 ska beslutas. Detta gäller såväl när en person överhuvudtaget inte har gjort sig skyldig till brott tidigare som när personen har begått brott utan idrottsanknytning. Detta gäller också när 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.⁸

⁵ A. prop. s. 60 f.

⁶ A. prop. s. 60.

⁷ A. prop. s. 61.

⁸ Ibid.

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 §. Det kan exempelvis bedömas föreligga en brottsrisk grundat på ageranden som utgör icke straffbara förberedelser till brott, t.ex. mot förbudet att inneha eller använda pyroteknik enligt 5 kap. 3 § ordningslagen som i sin osjälvständiga form inte är straffbar. Ett sådant fall skulle kunna vara att en person med avsikt att gå på en match påträffas utanför arenan före matchen med pyroteknik. En sådan handling kan tyda på en risk för att personen kan komma att inneha eller använda pyroteknik inne på arenan, vilket är förbjudet såvida inte personen har tillstånd till användningen. Detsamma kan gälla andra handlingar som har karaktär av förberedande handlingar till brott, t.ex. enligt 16 och 17 kap. brottsbalken, men som inte är straffbelagda som stämpling, förberedelse eller försök. En annan typ av situation, som antagligen är vanligare än förberedelsefallen, är när en person tagit aktiv del i situationer där brottslighet förekommit men där det inte går att bevisa ett straffrättsligt ansvar för personen. Det kan t.ex. vara när supportrar från olika klubbar träffas för att ”göra upp” och där en person inlåtit sig i slagsmål utan att brott kan styrkas. Det kan vara svårt att i sådana situationer 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 och annars i övrigt svårt att reda ut exakt vad som hänt. 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.⁹

Vid riskbedömningen ska också beaktas förhållanden som hänför sig till den enskildes person. Om dessa, tillsammans med det tidigare idrottsanknutna agerandet, ger stöd för att det finns en risk för att hen begår brottslighet av det angivna slaget kan tillträdesförbud beslutas. För att ett förbud ska få beslutas avseende ett visst arrangemang på en inhägnad plats huvudsakligen avsedd för idrottsutövning måste brottsrisken föreligga beträffande just det arrangemanget. Om risken är undanröjd t.ex. därför att personen saknar ekonomiska eller andra förutsättningar att besöka arrangemanget,

⁹ Ibid.

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 matcher i en tävling, såsom Allsvenskan. Det finns inte något som hindrar att ett beslut avser arrangemang för flera olika idrotter.¹⁰

6.2.3 Handläggning av ärenden m.m.

Allmän åklagare prövar frågor om tillträdesförbud. Ett ärende om tillträdesförbud kan initieras på två sätt. Det ena sättet är att Polismyndigheten gör en anmälan, vilket sannolikt är det allra vanligaste. Det andra sättet är genom en ansökan av den idrottsorganisation som anordnar idrottsarrangemang som förbudet avses skydda eller av ett specialidrottsförbund för den aktuella idrottsverksamheten. (6 §)

Åklagaren får enligt 7 § anlita biträde av Polismyndigheten för utredning av frågor om tillträdesförbud. Av samma paragraf följer att i fråga om utredningen i ett ärende om tillträdesförbud vissa bestämmelser i 23 kap. rättegångsbalken tillämpas, bland annat om förhör.

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

Ett beslut om tillträdesförbud kan meddelas interimistiskt. Även i ett sådant fall ska den som beslut berör få tillfälle att yttra sig (9 a §).

Polismyndigheten har möjlighet att ta med en person som kan bli föremål för tillträdesförbud till förhör (9 b §) och kan också fotografera en sådan person i syfte att fotografiet ska tillföras tillträdesförbudsregistret (8 a §).

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 § (12 §).

Enligt 13 § ska tingsrätten pröva åklagarens beslut i fråga om tillträdesförbud på begäran av den som beslutet angår. Av detta

¹⁰ Se a. prop. s. 62.

följer således att såväl den enskilde som den idrottsorganisation som ansökt om tillträdesförbud kan vara klagandepart i ärende om tillträdesförbud. Enligt 9 § andra stycket är specialidrottsförbundet för den aktuella idrottsverksamheten inom Sveriges Riksidrottsförbund part i ärende som har tagits upp på anmälan av Polismyndigheten. Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten är inte part i ärendet i domstol.

Enligt 15 § ska domstolen begära in yttrande av åklagare, om det inte är obehövligt. Detta torde i det flesta fall vara behövligt. Domstolen har möjlighet att meddela inhibition i ärende om tillträdesförbud (16 §).

Vid domstolens handläggning av ärenden om tillträdesförbud tillämpas lagen (1996:242) om domstolsärenden (20 §). När domstolen ska 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 (21 §).

6.2.4 Förbudstidens längd m.m.

Tillträdesförbudets giltighetstid och möjlighet till förlängning av ett redan beslutat tillträdesförbud regleras i 3 §. Tillträdesförbudet ska gälla för en viss tid. Den längsta tiden som ett tillträdesförbud kan meddelas för är tre år. Någon nedre gräns finns inte. Ett tillträdesförbud kan således t.ex. ta sikte på ett enstaka idrottsarrangemang. 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. Vid bedömningen av om det finns skäl för en längre förbudstid bör särskilt beaktas allvaret i och konsekvenserna av den brottslighet som den enskilde gjort sig skyldig till. Om den tidigare brottsligheten präglats av hänsynslöshet och fått kännbara konsekvenser för ordningen och säkerheten vid ett idrottsarrangemang, måste risken för fortsatt brottslighet typiskt sett bedömas som avsevärd under en längre tid. Detsamma gäller om enskilda besökare vid ett idrottsarrangemang har utsatts för påtaglig fara eller kommit till skada genom det eller de brott som riskbedöm-

ningen grundas på. Risken för fortsatt brottslighet får vidare bedömas vara större om det är flera brott av det slag som ligger till grund för bedömningen eller om brottsligheten har begåtts tillsammans med andra i organiserad form. För förbudstidens längd kan det vidare ha betydelse hur lång tid det är kvar av säsongen för den aktuella idrotten.¹¹

Av 3 § andra stycket följer att förbudet börjar gälla omedelbart, om inte annat bestäms. Ett skäl till att bestämma att ett förbud ska börja gälla vid en senare tidpunkt kan vara när den som förbudet avser är frihetsberövad och kommer att frigges vid ett senare datum. Bestämmelsen innebär vidare att ett beslut börja gälla även om beslutet överklagas. Domstolen har möjlighet att meddela inhibition enligt vad som följer av 16 §.¹²

Enligt 3 § tredje stycket får ett tillträdesförbud förlängas med högst ett år i taget, om förutsättningarna i 2 § är uppfyllda. Någon yttersta gräns för förlängningsmöjligheterna finns inte. Det kan således meddelas flera beslut om förlängning avseende ett och samma tillträdesförbud. Ett förbud bör i normalfallet förlängas om den som förbudet avser har överträtt förbudet. För ett ärende om förlängning gäller samma regler som vid hanteringen av det ursprungliga förbudsärendet. Förlängningstiden får bestämmas med beaktande av omständigheterna i det enskilda fallet.¹³

6.2.5 Straffansvar

Enligt 22 § döms den som bryter mot tillträdesförbudet för överträdelse av tillträdesförbud till böter eller fängelse i sex månader. Någon särskild föreskrift för straffrihet vid ringa fall finns inte.

6.2.6 Tillträdesförbudsregistret

Ett viktigt verktyg för att säkerställa efterlevnaden av tillträdesförbuden utgörs av tillträdesförbudsregistret som Polismyndigheten för med stöd av 5 kap. 23 § lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område.

¹¹ Prop. 2013/14:68 s. 11 och prop. 2004/05:77 s. 62 f.

¹² Se prop. 2004/05:77 s. 63.

¹³ Ibid.

Polismyndigheten får enligt 25 § i samma kap. behandla uppgifter i tillträdesförbudsregistret i syfte att tillhandahålla idrottsorganisationer den information som behövs för att upprätthålla gällande beslut om tillträdesförbud. Vilka uppgifter som får behandlas framgår av 24 §. Det är bland annat fråga om uppgifter om namn och personnummer, anknytning till idrottsorganisation, alias och fotografi samt uppgifter om längd och omfattning på beslutet om tillträdesförbud, för den som meddelats tillträdesförbud. Idrottsorganisationernas behandling av de uppgifter som Polismyndigheten tillhandahåller genom registret regleras i lagen (2015:51) om idrottsorganisationers behandling av uppgifter om tillträdesförbud.

6.3 Internationell utblick

Brott och ordningsstörningar vid idrottsarrangemang är naturligtvis inte ett problem isolerat till Sverige utan förekommer i varierad utsträckning också i andra länder, särskilt inom fotbollen. Supportkulturen inom fotbollen uppvisar också likheter i många länder.

Enligt direktiven ska vi undersöka och beskriva hur frågor som omfattas av uppdraget regleras i några länder som är jämförbara med Sverige, t.ex. Danmark, Förenade kungariket, Nederländerna, Italien och Portugal. Utifrån att direktiven särskilt har nämnt exempel på hur efterlevnad upprätthålls och hur verkställighet sker av olika länders motsvarighet till tillträdesförbud har vi tolkat det som att uppdragets komparativa del avsett tillträdesförbudslagstiftningen. Vi har därför, med hjälp av Svenska Fotbollförbundet (SvFF) och Polismyndigheten (vad gäller Portugal), låtit ett antal nationella förbund eller motsvarande i andra europeiska länder besvara ett par frågor i syfte att få en inblick i dessa länders regler om tillträdesförbud eller liknande åtgärder som syftar till att utestänga risk-supportrar från att besöka fotbollsmatcher. För det första har vi, med en beskrivning av den svenska ordningen med tillträdesförbud, frågat om landet har en motsvarande reglering, och i förekommande fall efterfrågat en beskrivning av hur denna reglering är utformad. För det andra har vi, för det fall landet har en sådan ordning, frågat hur landets regelverk för efterlevnad av förbuden är utformad.

I det följande redovisas översiktligt hur de tillfrågade ländernas regleringar är utformade vad gäller motsvarigheten till tillträdesförbud vid idrottsarrangemang, baserat på respektive förbunds (eller liknande) redovisade beskrivning.

Tjeckien

I Tjeckien finns inte någon särskild lag som tar sikte på fotbollsmatcher eller liknande. En domstol kan dock enligt landets strafflag (avsnitt 76) besluta om förbud mot att besöka sport-, kultur- och andra sociala evenemang, upp till tio år om en person har begått ett uppsåtligt brott i samband med ett besök på ett sådant evenemang. En enskild kan också som en påföljd ådömas ett förbud mot att besöka sport-, kultur- och andra sociala evenemang, om det med hänsyn till arten och allvaret av det begångna brottet och gärningsmannens karaktär och omständigheterna inte är nödvändigt att utdöma ett annat straff.

Vid verkställighet av en dom om förbud mot att besöka sport-, kultur- och andra sociala evenemang ska den dömda vara skyldig att samarbeta med kriminalvården på föreskrivet sätt, t.ex. för att följa en frivårdsplan, utföra angivna program för social träning och korrigerande eller underkasta sig psykologisk rådgivning. Om nödvändigt kan en föreskrift meddelas om att den enskilde ska anmäla sig hos en särskild myndighet i samband med evenemang som omfattas av förbudet.

Tid avtjänad i fängelse ska inte räknas in i tiden för verkställighet av en dom om förbud mot att delta i sport-, kulturella och andra sociala evenemang.

De vanligaste brotten som begås av supportrar är oordnat uppförande (den som offentligt eller på en allmänt tillgänglig plats begår grov oanständighet eller ordningsstörning, särskilt genom att attackera en annan, vanära en grav, historiskt eller kulturellt minnesmärke eller grovt störa förberedelserna eller genomförandet av ett organiserat idrottsevenemang, församling eller ceremoni för personer) samt misshandelsbrott och skadegörelse.

De mindre allvarliga brotten (s.k. förvaltningsbrott) bestraffas enligt lagen om förvaltningsbrott och kan beskrivas som förseelser mot den allmänna ordningen. Det kan t.ex. röra sig om att inte lyda

en tjänstemans uppmaningar när denne utövar sina befogenheter, bryta nattens lugn, väcka upprördhet hos allmänheten, bryta mot villkoren för skydd av allmän ordning under sport-, kultur- och andra sociala evenemang eller på platser avsedda för rekreation, turism eller begravning, på väg till eller från ett organiserat sportevenemang maskera sig på ett sätt som gör det svårt eller omöjligt att identifiera personen, ta med en pyroteknisk anordning till en organiserad sportmatch eller använda en pyroteknisk produkt på platsen för en sådan match, på väg till en sådan match eller på väg tillbaka från en sådan match. Böter kan utdömas för ovan nämnda brott, och det kan även beslutas om förbud mot att besöka sport-, kultur- och andra sociala evenemang i upp till ett år.

Enligt det tjeckiska fotbollförbundet bedöms den nuvarande lagstiftningen i och för sig tillräcklig för att utestänga potentiella bråkmakare från sportarenor samt tillhandahåller lagstiftningen tillräckligt med juridiska verktyg för lagföring av personer som begår brott vid fotbollsarrangemang. Det brister dock i domstolarnas tillämpning av lagstiftningen och de möjligheter som lagstiftningen ger utnyttjas inte. Polisen anser att för korta förbud döms ut och att besluten många gånger är otillräckliga eller felaktigt formulerade. Trots att strafflagen medger anmälningsskyldighet på polisstationen föreskrivs ofta inte denna skyldighet i domsluten. Det finns ingen databas (förutom den som polisen har för sina operativa behov) över risksupportrar. Det betyder att klubbar inte kan hindra risksupportrar från att komma in på arenorna. Det finns heller ingen teknisk infrastruktur vid entréerna som kan känna igen personer registrerade i databasen när de går in på arenorna.

Italien

I Italien finns det två olika former av förbud. Den första varianten beslutas ifall någon hålls ansvarig för brott i samband med ett sportevenemang (oavsett om det är inne på eller utanför arenan). Ett sådant förbud kan gälla som längst fem år. Ett sådant beslut fattas av chefen för den lokala polisen (Questore) och utfärdas mycket ofta tillsammans med en föreskrift för den enskilde att gå minst två gånger till polisstationen under sportevenemanget som omfattas av förbudet. Denna typ av förbud kallas DASPO, Divieto di Accedere

alle manifestazioni SPOrtive (förbud mot tillträde till sportevenemang). En person som bryter mot DASPO kan dömas till ett års fängelse. En person som har fått en DASPO kan inte köpa biljett under hela DASPO:s varaktighet till några sportevenemang eftersom hans namn är svartlistat på alla biljettmarknader.

Utöver det kan professionella klubbar stänga av supportrar som är ansvariga för brott mot relevanta tävlingsbestämmelser. Sådana beslut kan bara baseras på handlingar som begåtts inne på arenan eller i närheten av den. Som ett exempel kan en supporter som tänder en pyrotekniska vara och kastar in den på planen få två års DASPO av polisen och fem års avstängning av klubben.

Tyskland

Klubbarna i de fyra högsta herrdivisionerna, de två högsta damdivisionerna och de två landslagen i Tyskland godkänner varje år att varandras utfärdade stadionförbud gäller i hela landet. Dessa stadionförbud vilar på en civilrättslig ordning. Om en klubb vill ålägga ett stadionförbud måste den följa de riktlinjer som utfärdats av det tyska fotbollförbundet, DFB. I riktlinjerna anges de grunder som kan utlösa ett stadionförbud. Framför allt är det brott mot stadionbestämmelserna, t.ex. pyroteknikanvändning, skadegörelse, och våldsbrott. Dessutom kan förbud meddelas den som orsakat en ordningsstörning eller begått brott även utanför arenan eller på väg till evenemangen. Det är i första hand när brottsutredningar inleds som stadionförbud utfärdas och om utredningen läggs ner upphävs förbudet. Det är den förebyggande aspekten och den individuella riskprognosen som står i centrum, på så sätt att om en person orsakar nya problem kan det utfärdas ett nytt stadionförbud för personen.

DFB:s riktlinjer har förklarats lagliga av den högsta federala domstolsinstansen. I fallet med ett rikstäckande stadionförbud gäller villkor på upp till 36 månader. Om ett stadionförbud redan existerar, kan löptiden sättas till upp till 60 månader. Stadionförbud kontrolleras vanligtvis av polisen. Vid direkt personkännedom kan efterlevnaden kontrolleras även av klubbans ställda eller publikvärdar.

Det finns också en offentligrättslig ordning för förbud mot att besöka fotbollsmatcher, som i förekommande fall prövas av för-

valtningsrätterna. Dessutom kan en domstol ställa villkor under ett straffrättsligt förfarande, som att inte besöka en viss arena eller flera arenor i landet under en viss tid. Polisen ansvarar sedan för att övervaka och verkställa sådana förbud, eftersom förbuden inte kan föras in i stadionförbudsregistret som tillhandahålls av DFB.

I samband med biljetttilldelning är det möjligt att utesluta en person från tilldelning. Om någon med aktuellt stadionförbud hittas på arenan begår denne automatiskt ett brott mot DFB:s bestämmelser, vilket också ska anmälas av klubben.

Från polis och från politiker finns det ett önskemål om ett mer centraliserat system för stadionförbud, eftersom många klubbar inte vill utfärda sådana förbud.

Nederländerna

Det nederländska fotbollförbundet (KNVB) kan besluta om nationellt stadionförbud baserat på anmälan från Åklagarmyndigheten, en professionell fotbollsorganisation eller efter eget initiativ. Detta kan göras baserat på förbundets standardvillkor för biljettköp eller baserat på de fullmakter som klubbarna har gett förbundet.

Vid biljettköp godkänner köparen KNVB:s standardvillkor och är därför skyldig att följa dessa villkor. Om en överträdelse inträffar kommer KNVB att meddela ett nationellt stadionförbud. Ett nationellt stadionförbud åläggs baserat på standardvillkoren när en person, som har biljett eller ett säsongskort, begår ett fotbollsrelaterat brott på en matchdag, inom eller i omedelbar närhet av arenan.

Detta stadionförbud gäller sedan i och runt en stadion, inklusive tillhörande byggnader och lokaler, såväl som entréer eller tillfartsvägar. Stadionförbudet gäller före, under och efter en fotbollsmatch eller ett evenemang som hålls på den plats där fotbollsmatchen eller evenemanget äger rum och där en klubb eller ett representativt lag från KNVB deltar.

Individer som inte omfattas av standardvillkoren (genom biljettköpet eller liknande) och som begår brott eller stör ordningen vid en fotbollsmatch kan bli föremål för ett stadionförbud baserat på den fullmakt som klubbarna gett förbundet. Detta ger förbundet

rätten att införa ett nationellt stadionförbud för individer med vilka KNVB inte har något avtalsförhållande.

Omfattningen av stadionförbudet baserat på fullmakt är i kraft på arenan före, under och efter en fotbollsmatch där en klubb eller ett representativt lag från KNVB deltar.

Längden på ett stadionförbud bestäms utifrån förbundets riktlinjer. Stadionförbud baserat på standardvillkor omfattande minst tolv månaders förbud kombineras med böter. Inga böter utdöms för stadionförbud baserat på fullmakt.

En person som bryter mot stadionförbudet riskerar ett andra (eventuellt längre) stadionförbud och nya (högre) böter. Dessutom kan en person som bryter mot sitt stadionförbud bli föremål för åtal och få ett fängelsestraff på sex månader.

En person som ålagts stadionförbud eller böter kan överklaga beslutet till nämnden för stadionförbud.

Norge

I Norge finns det inte någon generell reglering för tillträdesförbud vid idrottsevenemang, men åklagarmyndigheten kan att utfärda ett ”förbud” (vistelseförbud) på en given plats under en given tidsperiod. Ett typiskt exempel på detta är förbud mot att vara i centrum/nära en stadion på matchdagen. Förbudet beviljas för sex månader i taget och sker med stöd av bestämmelser i den norska strafflagen.

Överträdelse mot ett vistelseförbud kan straffas med böter eller fängelse upp till ett år. Den som förbudet riktar sig mot kan omedelbart eller senare begära att beslutet ska prövas i domstol.

I praktiken används den rättsliga befogenheten att besluta om vistelseförbud mycket sällan och hur det praktiseras varierar från polisdistrikt till polisdistrikt. Vistelseförbud meddelas vid fall av mycket besvärande beteende över tid och den gemensamma faktorn är i de flesta fall att det finns starka skäl som talar för risk för brottslighet, samt flera polisanmälningar.

Portugal

I Portugal kan förbud (att besöka evenemang) tillämpas både vid brott och administrativa överträdelser. Tillämpningen varierar beroende på vilken typ av brott eller överträdelse som begåtts.

När det är frågan om ett straffrättsligt brott kan förbud utfärdas av domstolarna. Förbudstiden kan sträcka sig från ett till fem år. Vid vissa brott, såsom olaglig biljettförsäljning, fysisk misshandel, deltagande i slagsmål, kastande av farliga föremål och invaderande av begränsade områden inom idrottsplatsen, är ett förbud obligatoriskt.

Den administrativa myndigheten (APCVD) är ansvarig för att besluta om förbud vid administrativa överträdelser. Det kan handla om användning av pyroteknik, uppvigling till våld eller kastande av föremål som inte utgör någon fysisk fara. Förbudstiden för administrativa överträdelser kan vara upp till 3 år. Förbuds föreläggandena kan tillämpas omedelbart efter förseelsen och kan innehålla restriktioner för att delta i sportevenemang eller gå in på specifika områden inom arenan.

I vissa specifika fall har även idrottsföreningar och polis möjlighet att besluta om förbud. Polisen kan också hindra supportrar från att ta sig in eller stanna kvar på idrottsplatser om de begår våldshandlingar inför ett idrottsevenemang. De kan också förhindra alkoholpåverkade personer att besöka arrangemang. Dessutom kan polisen under vissa förutsättningar hindra inresa för supportrar som har fått förbud utomlands. Idrottsklubbar kan också införa förbud mot supportrars tillträde till idrottsplatser på grund av olika överträdelser som de begått.

Domstolarna kan besluta om vissa åtgärder för att säkerställa verkställigheten av ett förbudsbeslut. Individer kan till exempel bli skyldiga att anmäla sig till en polisstation under tiden för ett idrottsevenemang, eller så kan de förbjudas att gå in på ett visst område som är större än själva idrottsplatsen. Dessa åtgärder tillämpas vanligtvis då personen begått ett brott, såsom våldsbrott eller andra allvarliga brott.

Polen

I Polen finns det en lag om säkerhet vid evenemang, som beskriver möjligheterna att meddela tillträdesförbud. Tillträdesförbud till evenemang (inklusive fotbollsmatcher) utdöms av domstolen om brott har begåtts i samband med evenemanget eller vid fällande dom för "huliganbrott". Domstolen måste meddela ett sådant förbud vid vissa sådana brott som begås vid ett evenemang, t.ex. vid brott mot liv och hälsa samt brott mot allmän säkerhet.¹⁴

En domstol kan besluta om föreskrifter innebärande att den som är föremål för ett tillträdesförbud ska vara skyldig att infinna sig på en polisstation eller stanna kvar på en viss anvisad plats, under evenemang som omfattas av förbudet. Ett sådant beslut kan övervakas elektroniskt.

De som arrangerar fotbollsmatcher kan besluta om klubbförbud, innebärande förbud mot att besöka efterföljande evenemang anordnade av arrangören. Detta baseras som regel på att personen har brutit mot reglerna för arenan eller evenemanget i fråga.

Danmark

I Danmark infördes under 2023 en särskild lag som bl.a. tar sikte på olika exkluderingsåtgärder i samband med idrottsarrangemang, lov om sikkerhed ved bestemte idrætsbegivenheder. En person får enligt huvudregeln, när det är nödvändigt för att upprätthålla ordning och reda, sättas i *allmän karantän* om det finns skälig misstanke om att personen i fråga i samband med ett visst idrottsevenemang har gjort sig skyldig till vissa i lagen angivna brott och det finns skäl att anta att personen i fråga annars kommer att begå brottsliga handlingar igen inom det område som karantänen ska omfatta.

Allmän karantän innebär ett förbud mot att vistas på vissa idrottsvenemang och inom ett område på upp till 500 meter från den plats där idrottsevenemanget hålls. Förbudet gäller från sex timmar före till sex timmar efter idrottsevenemanget. När berörd klubb deltar i

¹⁴ Katalogen är tämligen omfattande och innefattar mindre allvarliga förseelser som t.ex. underlåtenhet att följa en order utfärdad av en informations- eller svarschef, polisen eller militärpolisen under ett evenemang, eller ta med eller inneha alkoholhaltiga drycker vid ett evenemang.

vissa idrottsevenemang får vederbörande inte vistas inom ett område upp till 3 000 meter från den plats där idrottsevenemanget hålls.

Allmän karantän meddelas för en viss period på upp till två år. Ett beslut om allmän karantän kan förlängas med upp till sex månader när det finns en befogad misstanke om överträdelse av karantänen.

Såvitt nu är av intresse döms den som överträder ett beslut om allmän karantän till böter. Även försöksbrott är straffsanktionerade.

Allmän karantän meddelas av polischefen men kan prövas av allmän domstol.

I Danmark finns ett system med auktoriserade kontrollanter vid vissa idrottsarrangemang. Sådan auktorisation utfärdas av polisen och gäller i hela landet. Med kontrollanter avses personer som vid vissa sportevenemang kontrollerar åskådare, bl.a. vid inpasseringspasserkontroll.

Polisen får vidarebefordra uppgifter till auktoriserade kontrollanter om vilka personer som har meddelats allmän karantän om utlämnandet är nödvändigt för att verkställa karantänen. Det finns särskilda regler för kontrollanters rätt att behandla sådana personuppgifter. I den aktuella lagen finns också ett bemyndigande för Justitieministern att fastställa regler om att auktoriserade kontrollanter kan behandla uppgifter om vilka personer som har beviljats privat karantän, i den mån behandlingen är nödvändig för att verkställa sådana karantäner. *Privat karantän* motsvarar vårt system för arrangörsavstängningar.

Storbritannien

En domstol i Storbritannien kan för en enskild besluta om ett nationellt tillträdesförbud. Förbudet hindrar personen att besöka fotbollsmatcher och andra evenemang i Storbritannien. Det görs vanligtvis efter en fällande dom för ett fotbollsrelaterat brott. Förbudets längd kan variera mellan 3–10 år. Längden bestäms som regel utifrån allvaret av det brott som läggs till grund för förbudet. Beslutet kan förenas med villkor, som t.ex. en skyldighet att anmäla sig på en polisstation när en match spelas, lämna in sitt pass eller andra krav för matcher eller evenemang som omfattas av regleringen. Överträdelser kan bestraffas med maximalt sex månaders fängelse, böter eller en kombination av båda dessa påföljder. För

närvarande är cirka 2 000 personer underkastade tillträdesförbud, utöver de avstängningar som klubbarna själva utfärdar beträffande sina arrangemang. Vid matcherna säkerställs efterlevnaden av förbuden av särskilt utsedda polismän. Proaktivt polisarbete och uppföljning av de som inte rapporterar till stationer eller lämnar in pass är också en viktig del i arbetet.

6.4 En effektivare tillträdesförbudslagstiftning

Bedömning: Tillträdesförbud bör kunna beslutas i fler fall än i dag.

Skälen för bedömningen

Som redogjorts för i avsnitt 3.3 och i föregående kapitel har de senaste åren uppvisat en negativ trend såvitt avser brott och andra ordningsstörningar vid idrottsarrangemang. Som med all brottslighet kan det på kort sikt skönjas ändringar åt det ena eller andra hållet. I det lite längre perspektivet är det dock vår bedömning att de rapporter och den statistik som finns tillgänglig med styrka talar för att det efter pandemin har skett en försämring av ordningsläget vid vissa idrottsarrangemang, jämfört med åren närmast före pandemin. Detta gäller särskilt för herrfotbollens högsta serier. Även om företrädare för fotbollen och Polismyndigheten inte är överens i alla avseenden, så har vi uppfattat att denna övergripande lägesbild delas av dessa aktörer.

Samtidigt med ett förvärrat ordningsläge har vi beträffande de stora lagidrotterna, särskilt herrfotbollen, sett en tydlig positiv trend med ett ökat intresse och en ökad publik tillströmning till matcherna. Detta är naturligtvis positivt och något som det finns anledning att värna om, vilket också framhålls i våra direktiv. Vad som är en positiv läktarkultur är naturligtvis en högst subjektiv åsikt. Utöver det rent numerära, dvs. ett ökat antal åskådare, är vi av uppfattningen att det under senare år mer utbredda fenomenet med s.k. tifon, och andra stämningshöjande publika aktiviteter, är något att slå vakt om i detta arbete. Det är inte vår uppgift att fastslå exakt vilka moment i detta som är positiva eller vilka som ingår

i en ”riktig” supporterkultur. Utanför det möjliga är också att på ett objektivt sätt lämna en definition på vad som utgör en positiv läktarkultur.¹⁵

Från vår utgångspunkt står det dock klart att ageranden som innefattar brottsliga gärningar inte kan accepteras och uppfattas som positiva, alldeles oavsett om dessa kan anses ingå i en kultur eller inte. Det är också vår uppfattning att idrottsarrangemang där läktarkulturen präglas av ageranden och företeelser som verkar uteslutande för vissa grupper och individer av idrottsintresserade inte kan anses vara en god läktarkultur. En självklar utgångspunkt är att idrottsarrangemang ska vara välkomnande och upplevas som trygga av alla idrottsintresserade som vill besöka dem. Idrottsarrangemang ska likaledes vara trygga och säkra för övriga personer som befinner sig där; spelare, ledare, domare, funktionärer och representanter för det allmänna.

För att åstadkomma trygga, säkra och välkomnande arrangemang utan inslag av omfattade brott och ordningsstörningar på läktarna står till buds flera alternativa lagstiftningsåtgärder. Även befintlig lagstiftning lämnar öppet för att använda olika strategier och arbetsätt i arbetet för att förebygga, hindra och reagera mot brott och ordningsstörningar vid idrottsarrangemang. Sådana lagstiftningsåtgärder, strategier eller arbetsätt kan i varierande utsträckning ta sikte på ordningsstörningar som ett kollektivt fenomen. Åtgärder utifrån en sådan utgångspunkt uppfattas emellertid ofta innebära ”kollektiva bestraffningar” och inte bara drabba de fåtal som begår brott utan även den stora massan av skötsamma supportrar.

Senare år kan strategierna anses ha skiftat något till att i större utsträckning rikta in sig på de individer som begår eller kan tänkas begå brott. Polismyndigheten arbetar t.ex. vid såväl villkorsgivning som operativt vid matcherna enligt den s.k. exkluderingsstrategin.¹⁶ Denna strategi har som vi uppfattat det brett stöd inom svensk fotboll och idrottsrörelsen i stort. Vi har också uppfattat att det även bland de enskilda arrangörerna, dvs. idrottsklubbarna, och bland företrädare för supporterorganisationerna, finns en bred acceptans för att den huvudsakliga strategin för att komma till rätta

¹⁵ En ansats till att definiera vad en positiv supporterkultur är görs i SOU 2013:19 s. 265 ff. Se också Agneta Bloms Slutrapport från uppdraget med nationell samordning för att främja en positiv supporterkultur och motverka idrottsrelaterad brottslighet 2015.

¹⁶ Operationsorder IDROTT2023, 2023-03-13, dnr A147.815/2023.

med brott och ordningsstörningar bör vara att upptäcka, identifiera och lagföra de individer som begått brott och att hindra att de individer som riskerar att begå brott besöker idrottsarrangemangen. Denna strategi tillämpas alltså framför åtgärder som t.ex. innebär straff för arrangören eller att tidigare ordningsstörningar leder till sådana villkor för arrangörerna som kan uppfattas som kollektiva straff som drabbar alla eller en större mängd supportrar.

För att åstadkomma trygga, säkra och välkomnande arrangemang utan inslag av brott och omfattande ordningsstörningar, som samtidigt värnar den positiva läktarkulturen och inte uppfattas ha inslag av kollektiva bestraffningar mot breda grupper av supportrar, är det av central betydelse att lagstiftaren tillhandahåller effektiva verktyg för att möjliggöra ingripanden mot de individer som begår brott och effektivt agera förebyggande mot de individer som riskerar att begå brott.

Ett viktigt verktyg i det förebyggande arbetet i nu aktuellt hänseende är lagstiftningen om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang. Avsikten med regleringen är naturligtvis att förebygga brott vid arrangemangen genom att utestänga personer som riskerar att begå brott där. Lagstiftningen syftar också till att söka hindra och minska nyrekryteringen till de grupper som ägnar sig åt idrottsrelaterad brottslighet. Syftet är vidare att lagstiftningen ska verka avskräckande för personer som överväger att begå sådana brott.¹⁷

Det sistnämnda bör inte underskattas. Sannolikt är det för en hängiven supporter mer kännbart att utestängas från framtida arrangemang under en längre tid än att underkasta sig ett, enligt nuvarande ordning i de allra flesta fall, förhållandevis mildt bötestraff. Risken att meddelas ett tillträdesförbud kan således enligt vår bedömning antas ha en beaktansvärd avskräckande effekt för den som överväger att begå ordningsstörande brott vid idrottsarrangemang.

I samband med den lagändring som trädde i kraft den 1 april 2009 och som innebar att Polismyndigheten, vid sidan av anordnande idrottsorganisationer och specialidrottsförbund, gavs behörighet att göra en anmälan om tillträdesförbud, uttalades att både polisen och idrottsorganisationerna såg tillträdesförbudslagstiftningen som en värdefull lagsstiftning som, om den utnyttjas effektivt, kan bidra till att det idrottsrelaterade våldet på och utanför

¹⁷ Se prop. 2008/09:78 s. 22 f. med hänvisning till prop. 2004/05:77 s. 21 f.

idrottsanläggningarna minskar.¹⁸ Vi delar den bedömningen. Vi har inte heller i vårt utredningsarbete mötts av någon avvikande uppfattning från dessa nu nämnda aktörer, utan i stället har denna lagstiftning från flera håll framhållits som en av nycklarna till ett framgångsrikt förebyggande arbete.

Trots att stora resurser läggs på säkerhetsarbetet, av klubbar och det allmänna, är det alltså så att vissa idrottsarrangemang dras med omfattande problem med ordningsstörningar. Detta gäller särskilt vissa matcher i herrfotbollens högsta serier. En nyckel till ett framgångsrikt arbete för att komma till rätta med detta är som ovan nämnts att kunna utestänga de individer som riskerar att begå brott. Polismyndigheten och klubbarna har många gånger kännedom om de risksupportrar som besöker arrangemangen. Beträffande vissa arrangemang kan sådana risksupportrar uppgå till ett betydande antal individer. Det är ytterst angeläget att i det förebyggande arbetet i större utsträckning kunna utestänga sådana risksupportrar. Den nuvarande lagstiftningen om tillträdesförbud bedöms inte vara tillräckligt effektiv för att kunna göra detta.

I föregående avsnitt har vi redogjort för vissa frågor kring tillämpningen av tillträdesförbudet. Den nuvarande lagtekniska konstruktionen av tillträdesförbudet, jämte det prejudikat som finns på området¹⁹, medför att den riskbedömning som ska göras många gånger innefattar en förhållandevis komplicerad prövning. Det bör enligt vår uppfattning finnas utrymme för att i sak förenkla denna prövning, utan att ge avkall på de rättssäkerhetskrav som bör kringgärda ett beslut om tillträdesförbud.

Utifrån det övergripande intresset att motverka brott och andra ordningsstörningar – och för att skapa ytterligare kraft i detta arbete – bör lagen vidare ändras i syfte att tillträdesförbud ska kunna meddelas i fler fall än i dag. I det följande kommer att redogöras för våra bedömningar och förslag på hur detta ska åstadkommas.

¹⁸ Prop. 2008/09:78 s. 23.

¹⁹ NJA 2019 s. 1021.

6.4.1 Tillträdesförbud bör förebygga fler brottstyper än i dag

Bedömning: Tillämpningsområdet för tillträdesförbud bör utvidgas i syfte att förebygga flera typer av brott än vad som gäller i dag.

Tillämpningsområdet för tillträdesförbud bör inte utvidgas i syfte att förebygga ordningsstörningar som inte utgör brott.

Skälen för bedömningen

Brottstyper

Syftet med lagen om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang är att förebygga sådan brottslighet som till sin typ stör ordningen och säkerheten där. Enbart vissa brottstyper omfattas således. I 2 § uttrycks det genom att en person kan få tillträdförbud om det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att han eller hon kommer att begå brott under ett idrottsarrangemang och brottet är ägnat att störa ordningen eller säkerheten där. Det är alltså frågan om att förebygga sådan brottslighet som typiskt sett har en mer direkt effekt för ordningen och säkerheten vid idrottsarrangemanget. Det är som regel sådan brottslighet, som karaktäriseras av att vara synlig – och som i det enskilda fallet drabbar eller kan drabba en annan enskild, företrädare för ordningsmakten, arrangemanget som sådant eller innebära att egendom förstörs – som avses. Någon legaldefinition av brottslighet som är ägnad att störa ordningen eller säkerheten finns emellertid inte. I samband med att lagen infördes efterlystes från någon enstaka remissinstans en precisering avseende vilka brott som avsågs. Det får förmodas att denna efterlysning i allt väsentligt hade att göra med betänkligheter avseende rättssäkerheten vid riskbedömningen. De flesta remissinstanser hade dock inte något att erinra mot bestämmelsens utformning och regeringen ansåg att det föreslagna uttrycket väl beskriver de brott som är relevanta att förebygga.²⁰

Det bakomliggande syftet med att förebygga brott av nu nämnt slag är att öka trivseln, säkerheten och tryggheten under sådana idrottsarrangemang som omfattas av lagens tillämpningsområde.

²⁰ Prop. 2004/05:77 s. 31

Den brottslighet som motverkar trivseln, säkerheten och tryggheten är många gånger densamma som de brott som är ägnade att störa ordningen och säkerheten. I förarbetena, liksom i avsnitt 6.2.2 ovan, har nämnts exempel på de brottstyper som omfattas av lokutionen ägnat att störa ordningen eller säkerheten.

Som regeringen anförde i propositionen till den aktuella bestämmelsen, och som redogjorts för ovan, bör det i de flesta fall inte föreligga någon tvekan vilken typ av brottslighet som avses. Vi har inte heller mötts av uppfattningen att det finns några påtagliga tillämpningsproblem med avseende på att risken ska omfatta brott som är ägnade att störa ordningen och säkerheten. Oaktat detta går det inte att komma ifrån att det av lagtexten inte kan utläsas vilka brottstyper som är ägnade att störa ordningen eller säkerheten. I förarbetena ges förvisso en rad exempel på sådana brottstyper, men exemplifieringen är knappast uttömmande. Det kan således beträffande vissa brottstyper, som får förmodas vara relativt vanligt förekommande på idrottsarrangemang, vara tveksamt huruvida de är hänförliga till den aktuella brottstypen. Samtidigt kan det vara fråga om brott som på ett indirekt sätt har en negativ påverkan på den allmänna trivseln, ordningen, säkerheten eller tryggheten på idrottsarrangemanget. Det kan också röra sig om brott, som i och för sig inte kan anses vara ägnade att störa allmän ordning och säkerhet men där förekomsten av brottsligheten kan ha en medelbar negativ påverkan, eller beaktansvärd risk för påverkan, på ordningen och säkerheten vid ett idrottsarrangemang.

En brottstyp av särskilt intresse i sammanhanget är narkotikabrott. Sannolikt förekommer, stundtals utbrett, bruk av narkotika bland vissa supportergrupperingar och att det i en inte alltför ringa omfattning förekommer att narkotika säljs eller på annat sätt överlåts inne på och i anslutning till idrottsevenemangen. Att en person är drog- eller alkoholpåverkad innebär i sig en förhöjd risk för att personen kommer att begå andra brott, t.ex. våldsbrott och andra brott som är ägnade att störa den allmänna ordningen och säkerheten. Detta gäller naturligtvis även vid ett idrottsarrangemang. Förekomsten av narkotika får vidare negativa konsekvenser för trivseln och tryggheten på arenan. Användning och annan hantering av narkotika innebär således där det förekommer ett problem utifrån intresset av att förebygga ordningsstörande brottslighet vid idrottsarrangemang. Att förebygga brottslighet relaterad till använd-

ningen och spridningen av narkotika och dopningsmedel vid idrottsarrangemang framstår därför som angeläget. Att förebygga brott relaterade till narkotika har vidare ett bredare syfte att motverka droganvändande i allmänhet och spridningen av narkotika bland unga. En miljö som det är särskilt angeläget att bedriva ett sådant förebyggande arbete är vissa publika idrottsarrangemang, eftersom det där finns många unga som kan befinna sig i supporterkransar där det kan antas förekomma narkotika. Försäljning och annan hantering av narkotika utgör dessutom inte sällan en del av den grova organiserade brottsligheten, och det finns starka skäl att motverka att den får fäste på idrottsevenemangen.

Även annan brottslighet, där det är tveksamt om den kan sägas vara ägnad att störa ordningen eller säkerheten, kan inbegripa gärningar som kan antas bidra negativt till den allmänna trivseln och tryggheten på ett idrottsevenemang. Det kan exempelvis röra sig om vissa egendomsbrott, såsom stöld och egenmäktigt förfarande. Större publika arrangemang där många personer trängs på begränsade ytor utgör exempelvis en lämplig miljö att begå fickstölder. Även brottstyper, som i sig inte är ägnade att störa allmän ordning och säkerhet, kan ha betydelse för arbetet att förebygga sådan ordningsstörande brottslighet som sker vid idrottsarrangemang. Ett exempel på detta är brott som sker i samband med att förfalskade eller ogiltiga biljetter säljs eller på annat sätt distribueras i anslutning till ett arrangemang. Urkundsförfalskning och bedrägeri torde inte i sig vara brottstyper som är ägnade att störa ordning och säkerhet. Cirkulation av falska biljetter kan emellertid leda till frustration och missnöje bland de som drabbas, och i förlängningen leda till allvarliga ordningsstörningar.

Utifrån det ovan redovisade är det motiverat att även risken för andra brott, än sådana som är ägnade att direkt störa den allmänna ordningen och säkerheten, bör kunna läggas till grund för ett tillträdesförbud. Detta dels med hänsyn till att det kan finnas tveksamheter kring vilka brottstyper som är ägnade att störa allmän ordning och säkerhet, dels med hänsyn till att det finns vissa brott som inte kan sägas vara direkt ägnade att störa den allmänna ordningen och säkerheten men som innefattar gärningar som ändå, direkt eller indirekt, kan ha en negativ påverkan, eller en beaktansvärd risk för påverkan, på ordningen och säkerheten vid ett idrottsarrangemang.

Risk för ordningsstörningar som inte utgör brott

Vi har i vårt arbete övervägt om syftet med tillträdesförbud bör utvidgas till att även omfatta risk för ageranden som inte utgör brott, men som likväl kan bidra till en sämre ordning på ett idrottsarrangemang. Det skulle exempelvis kunna vara fråga om handlingar som till sin natur är ordningsstörande men som inte utgör brott, t.ex. att bryta mot en ordningsregel som följer av ett villkor som Polismyndigheten meddelat arrangören med stöd av 2 kap. 16 § andra stycket ordningslagen. Ett annat exempel skulle kunna vara att risken skulle ta sikte på aggressiva beteenden i form av uppenbart olämpligt språkbruk eller provokationer av olika slag, dvs. ageranden som inte utgör brott men som ändå framstår som ovälkomna och som i vissa fall riskerar att i förlängningen leda till ordningsstörande brottslighet.

Utifrån den självklara utgångspunkten att idrottsarrangemang ska vara välkomnande, trygga och säkra för alla besökare finns det all anledning att på olika sätt arbeta för en inkluderande miljö fri från t.ex. hatfulla, misogynna och främlingsfientliga budskap liksom andra icke önskvärda beteenden. Att idrottsrörelsen själv tar dessa frågor på allvar och t.ex. bedriver ett seriöst värdegrundsarbete är således mycket viktigt.

Vilka ordningsstörningar eller beteenden, utöver brott, som en riskbedömning skulle ta sikte på – och som därmed skulle motivera ett tillträdesförbud – är dock mycket svåra att förutse och beskriva. Vi ser vidare framför oss att en bedömning som skulle ta sikte på risken för t.ex. allvarliga ordningsstörningar (som inte är straffbara) skulle vara mycket svår att tillämpa samt också framstå som godtycklig och leda till oförutsägbara resultat. En sådan bestämmelse skulle vidare innebära stora utmaningar att formulera. Detta bland annat utifrån att publika idrottsarrangemang utgör sammanhang där det får antas förekomma vissa typer av där fullt ut accepterade ageranden, som i andra sammanhang vore att betrakta som oacceptabla ordningsstörningar, och vice versa. Detta kan också skilja sig mellan olika typer av idrottsarrangemang. Vi gör mot denna bakgrund bedömningen att det inte är lämpligt att risken för allvarliga ordningsstörningar (som inte utgör brott) ska utgöra en grund för tillträdesförbud. Vi lämnar således inte något förslag som innebär att risken ska omfatta annat än brott.

En annan sak är att vissa icke straffbara handlingar i vissa fall kan läggas till grund för en bedömning att det föreligger en risk att personen kan komma att begå brott vid ett idrottsarrangemang. För detta kommer att redogöras nedan.

6.4.2 Tillträdesförbud ska verka förbyggande för all brottslighet vid publika idrottsarrangemang

Förslag: Kravet på att riskbedömningen ska avse enbart sådana brott som är ägnade att störa ordningen eller säkerheten tas bort.

Skälen för förslaget

Ovan har vi pekat på några brottstyper som sannolikt faller utanför kategorin brott som är ägnade att störa ordningen eller säkerheten, men som vi anser bör kunna förebyggas genom att en person som riskerar begå sådana brott vid ett idrottsarrangemang ska kunna vara föremål för ett beslut om tillträdesförbud. Detta eftersom även sådana brott kan ha negativ påverkan på trivseln och tryggheten på ett idrottsarrangemang och i förlängningen ordningen och säkerheten där. Vi har också pekat på att det kan finnas brottstyper som måhända inger tveksamheter huruvida de är sådana att de ingår i den aktuella kategorin.

Rent lagtekniskt finns alternativ till att åstadkomma en utvidgning såvitt avser vilka brottstyper som ska förebyggas genom ett tillträdesförbud. Ett alternativ skulle vara att behålla den nuvarande lydelsen och till den addera sådan brottslighet som kan bedömas vara sådan att den indirekt påverkar ordningen och säkerheten på idrottsarrangemanget. Mot en sådan lösning talar dock att det alltså kommer att finnas osäkerheter kring vilka brottstyper som omfattas. Ett annat alternativ är att i lagen uttryckligen ange de brottstyper som omfattas. En sådan lösning skulle förvisso vara förutsägbar för rättstillämparen och för den enskilde, men ter sig tämligen otymplig. Det är vidare svårt att på förhand förutse exakt vilka brottstyper som motiveras att ingå i en sådan förteckning, med hänsyn till intresset att förebygga brott som har en direkt eller indirekt verkan på ordningen och säkerheten på idrottsarrangemanget.

Den grundläggande förutsättningen för att ett tillträdesförbud ska kunna meddelas en person är att det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att personen kommer att begå brott vid ett idrottsarrangemang. Denna ordning kommer också att gälla enligt våra förslag. En naturlig avgränsning av tillämpningsområdet för tillträdesförbud ges således av att risken måste avse brott vid ett idrottsarrangemang. Det ska alltså vara ett brott som överhuvudtaget är möjligt att begå vid ett sådant arrangemang.

Frågan om vilka brottstyper som ska förebyggas bör vidare ses i ljuset av den riskbedömning som ska göras i det enskilda fallet. Nedan kommer att redogöras för våra förslag såvitt avser denna fråga. Enligt nuvarande ordning, och även enligt våra förslag i den delen, så är det hur den riskbedömningen ska göras, som i praktiken avgränsar tillämpningsområdet för tillträdesförbuden. Ett krav för att det ska bedömas föreligga en sådan risk är enligt nuvarande ordning att den person som tillträdesförbudet avser tidigare agerat brottsligt (eller undantagsvis på annat sätt) under eller annars i samband med ett idrottsarrangemang.

Även om vi i det nästföljande föreslår vissa ändringar avseende hur riskbedömningen ska göras och vilken anknytning till idrottsarrangemanget som krävs, är det alltså med våra förslag så att de grundläggande förutsättningarna för ett tillträdesförbud är att det tidigare agerande kan kopplas till ett idrottsarrangemang, alldeles oavsett vilka brottstyper risken ska förknippas med. Det är således inte fråga om att föreslå ändringar som tar sikte på en persons allmänna risk för att begå brott utan risken ska alltså som huvudregel vara hänförlig till ett tidigare agerande med koppling till idrottsarrangemanget. Typexemplet är att en person som dömts för ett brott, t.ex. misshandel eller narkotikabrott, i samband med ett pågående idrottsarrangemang bör kunna meddelas ett tillträdesförbud medan en person som dömts för samma brott utan att brottsligheten har ett samband med arrangemanget inte på denna grund bör kunna meddelas ett tillträdesförbud.

Utifrån att risken ska vara hänförlig till brott vid idrottsarrangemanget, och att tidigare gärningar som är knutna till sådana arrangemang ska läggas till grund för riskbedömningen i det enskilda fallet, ligger det således i paragrafens konstruktion att det finns en naturlig och lämplig avgränsning av tillträdesförbudets tillämpningsområde, oavsett vilka brottstyper som bestämmelsen

syftar till att förebygga. Utredningens uppfattning är mot denna bakgrund att det inte finns några tungt vägande skäl mot att ett tillträdesförbud bör kunna meddelas i syfte att förebygga all brottslighet som kan tänkas begås vid ett idrottsarrangemang. Det nuvarande kravet att risken ska avse enbart brott som är ägnade att störa ordningen och säkerheten på idrottsarrangemanget bör mot denna bakgrund tas bort. Detta åstadkoms lämpligast genom att formuleringen i 2 § första stycket *ägnat att störa ordningen och säkerheten* stryks.

6.4.3 En förenklad riskbedömning

Förslag: Den nuvarande hjälpregeln om vad som särskilt ska beaktas vid riskbedömningen ersätts med en presumptionsregel innebärande att den som tidigare begått brott under, eller annars i samband med, ett idrottsarrangemang ska meddelas tillträdesförbud, om inte särskilda skäl talar mot det.

Skälen för förslaget

Nuvarande ordning innebär tillämpningssvårigheter

Som ovan beskrivs utgör ett tillträdesförbud varken ett straff eller en rättsverkan på grund av brott. Det är i stället fråga om risken för att en individ kommer att begå brott som är relevant för om ett tillträdesförbud ska meddelas. Det är först om bedömningen är att en sådan risk föreligger som ett tillträdesförbud får meddelas. En grundläggande förutsättning för att ett tillträdesförbud ska få meddelas en person är att personen i fråga tidigare har agerat på ett sätt som leder till slutsatsen att det föreligger en sådan risk. Vid bedömningen av om det finns en sådan risk ska det enligt 2 § andra stycket tillträdesförbudslagen särskilt beaktas om personen tidigare begått ett brott under eller annars i samband med idrottsarrangemang, förutsatt att det rör sig om en typ av brott som varit ägnat att störa ordningen eller säkerheten där. Som regel är det alltså fråga om att personen har begått ett ordningsstörande brott under eller i samband med ett sådant idrottsarrangemang. Undantagsvis kan också andra, icke straffbara, ageranden läggas till grund för en sådan

bedömning, så länge dessa ageranden har ett samband med ett idrottsarrangemang.

Denna grundläggande ordning bedömer vi alltså bör gälla som huvudregel, dvs. att det är personens tidigare agerande med koppling till ett idrottsarrangemang som ska läggas grund för bedömningen huruvida det föreligger en risk för brott vid kommande idrottsarrangemang. Vi anser också att de överväganden som gjordes i samband med lagens införande kring vad som bedöms vara s.k. idrottarrangemangsanknuten brottslighet och jämförbara ageranden alltså bör äga sin giltighet.²¹

Även om en individuell bedömning ska göras i det enskilda fallet är det enligt nuvarande ordning som regel utslagsgivande om personen som förbudet avser begått ett brott eller annars varit inblandad i t.ex. bråk under eller i samband med ett idrottsarrangemang. Emellertid är detta långt ifrån alltid tillräckligt för att ett tillträdesförbud ska få meddelas. Högsta domstolen uttalade i NJA 2019 s. 1021 p. 9, att när en bedömning grundas endast på brottslighet vid ett enstaka tillfälle krävs det – för att ett tillträdesförbud ska kunna beslutas – som regel att det finns någon ytterligare omständighet som med viss styrka talar för att personen kommer att begå brott igen. Det kan t.ex. handla om att det är känt att personen har samröre med våldsbenägna delar av en supporterklubb eller tidigare har uppvisat ett ordningsstörande, om än inte brottsligt, beteende i samband med idrottsarrangemang. Förhållandena vid den tidigare brottsligheten kan dock vara sådana att de i sig tydligt visar på risken för kommande brottslighet. Vid en bedömning utifrån omständigheterna kring den aktuella gärningen som sådan kan det alltså vara möjligt att dra slutsatsen att det finns en klar och konkret risk för att personen på nytt begår brott, även om sådana ytterligare omständigheter inte framkommit.

I det aktuella fallet grundade Högsta domstolen sin bedömning i allt väsentligt på omständigheterna kring brottet och fann utredningen sådan att den gav tillräckligt stöd för att det fanns en klar och konkret risk för att personen som var föremål för tillträdesförbud skulle komma att begå brott under fotbollsarrangemang.²²

²¹ Se prop. 2004/05:77 s. 59 ff.

²² Under målets handläggning i Högsta domstolen dömdes personen för misshandel till villkorlig dom och samhällstjänst i 110 timmar, med ett alternativstraff fängelse fyra månader. Personen dömdes för att ha misshandlat en supporter till motståndarlaget med tre slag mot

Noterbart är att den brottsliga gärningen som låg till grund för tillträdesförbudet var en förhållandevis allvarlig misshandel av en motståndarsupporter alldeles i anslutning till en match. Det kan antas att gärningens allvar i sig hade betydelse för bedömningen att den, tillsammans med omständigheterna kring denna, kunde utgöra grund för att det förelåg en sådan relevant risk. Det hade nog under alla förhållanden uppfattats som stötande om inte ett tillträdesförbud hade meddelats i det aktuella fallet.

Som man får tolka Högsta domstolens avgörande är utgången i det fallet ett undantag från huvudregeln. Som domstolen anger krävs som regel någon ytterligare omständighet än den tidigare brottsliga gärningen för att grunda en slutsats att det föreligger en sådan risk för brott att ett tillträdesförbud ska få meddelas. I vilka fall det krävs en sådan ytterligare omständighet och vilken utredning i övrigt som bör presenteras i sådana fall framstår emellertid som oklart.

En presumptionsregel i stället för en hjälpregel

Även om en riskbedömning av nu nämnt slag ska göras på ett rätts-säkert sätt utifrån de samlade omständigheterna i det enskilda fallet är det ofrånkomligt att bedömningar av nu nämnt slag i praktiken, när det gäller personer som begått brott i samband med idrottsarrangemang, måste präglas av ett visst mått av schablon. Även om t.ex. personliga omständigheter eller ageranden utöver den arrangemangsanknutna brottsligheten bör vägas in vid bedömningen så kan det antas att dessa ytterligare omständigheter inte med någon större precision förutsäger huruvida personen är mer benägen att återfalla i sådan brottslighet som tillträdesförbudet avser att före-

huvudet och, när supportern låg ned, en spark mot kroppen. Den aktuella personen hade uppgett att han varit supporter sedan 14 års ålder och gått på omkring 500 matcher men det var inte visat att han hade kontakt med våldsbenägna supportergrupperingar. Omständigheterna kring hans person var inte heller sådana att det gav stöd för att det fanns en risk för att han skulle begå brott vid fotbollsarrangemang. Högsta domstolen angav att det "har varit fråga om relativt allvarligt våld som har förövats i anslutning till arenan på en plats där många supportrar vistats. Även om M.Ö. inte har dömts för att ha förövat brottet tillsammans och i samförstånd med andra, har brottet begåtts i samband med att andra personer utövade våld mot den utsatte motståndarsupportern. Av den övervakningsfilm som fångat händelsen framgår också att M.Ö., när våldsutövningen inleddes, aktivt sökte sig närmare situationen för att delta i misshandeln. Med hänsyn till det sagda har brottet en sådan karaktär att det i sig måste anses utvisa en beredskap hos M.Ö. att delta i våld av just ett sådant slag som lagen syftar till att motverka."

bygga. Det är i stället, som sig bör, det tidigare brottsliga agerandet, som i huvudsak är relevant för denna bedömning.

Det kan vidare framstå som slumpartat och godtyckligt om det kan utredas om exempelvis den gruppering som supporten tillhör är våldsam eller på annat sätt ordningsstörande eller om det visas att personen tidigare agerat på ett icke straffbart men ordningsstörande sätt. Mot denna bakgrund och med beaktande av de svårigheter som är förenat med att bevisa sådana tillkommande omständigheter kan det ifrågasättas om den nu gällande ordningen är motiverad utifrån intresset av att på ett effektivt sätt kunna utesluta de individer som riskerar att begå brott vid idrottsarrangemang.

Enligt vår mening bör man i de allra flesta fall kunna utgå från att det föreligger en tillräckligt beaktansvärd risk för att en person som tidigare har begått brott under eller annars i samband med ett idrottsarrangemang kommer att begå sådana brott igen. Som utgångspunkt för att bedöma att en sådan risk föreligger bör det således i normalfallet räcka med att personen tidigare har begått ett brott under eller annars i samband med idrottsarrangemang. Det bör enligt vår mening också gälla förhållandevis lindriga brott, som t.ex. ofredande, ringa narkotikabrott eller ringa skadegörelse. En ordning där tidigare idrottsarrangemangsanknuten brottslighet som huvudregel leder till ett tillträdesförbud är vidare förutsägbar för den enskilde och andra aktörer samt underlättar för de myndigheter och domstolar som ska tillämpa lagstiftningen. Några tungt vägande skäl mot en sådan ordning kan vi inte se. Tvärtom framstår det som mycket rimligt att den som begått ett brott i samband med ett idrottsarrangemang som huvudregel inte ska vara välkommen på sådana arrangemang under viss tid framöver.

För att åstadkomma en sådan tydlig huvudregel för riskbedömningen bedömer vi att en lämplig åtgärd är att den nuvarande formuleringen i 2 § andra stycket om att *vid bedömningen om det finns en sådan risk ska det särskilt beaktas om personen tidigare begått ett sådant brott under eller annars i samband med idrottsarrangemang* bör ersättas med en presumtionsregel som innebär att den som begått ett idrottsarrangemangsanknutet brott ska meddelas tillträdesförbud, om inte särskilda skäl talar emot det.

Vi har ovan gjort bedömningen att tillträdesförbud bör kunna meddelas i syfte att förebygga all brottslighet som kan tänkas begås vid ett idrottsarrangemang, och lämnat förslag om att formuler-

ingen i 2 § första stycket *ägnat att störa ordningen och säkerheten* stryks. I enlighet med det förslaget är en naturlig följd att den föreslagna presumptionsregeln tar sikte på alla brottstyper, dvs. inklusive t.ex. narkotika- och tillgreppsbrott. Kravet bör alltså enligt den nu föreslagna huvudregeln vara att brottsligheten ska ha begåtts *under eller annars i samband med idrottsarrangemang*.

Vad som utgör särskilda skäl mot att meddela tillträdesförbud får avgöras efter omständigheterna i det enskilda fallet. Det är alltså fråga om en riskbedömning, om än att den genom presumptionsregeln är något förenklad. Omständigheterna i det enskilda fallet kan t.ex. utifrån ett hänsynstagande till den enskildes personliga förhållanden leda till en bedömning att starka skäl talar mot att det föreligger någon beaktansvärd risk för att personen, trots begånget brott, kommer att återfalla i idrottsarrangemangsanknuten brottslighet. I sammanhanget ska också framhållas att vad som föreskrivs i fjärde och femte styckena alltså gäller enligt vårt förslag, dvs. dels att förbud inte får meddelas om syftet med tillträdesförbud kan tillgodoses genom en mindre ingripande åtgärd²³, dels att tillträdesförbud endast får meddelas om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt åtgärden innebär för den enskilde.

Vi vill dock betona att vårt förslag innebär att kraven för att meddela tillträdesförbud sänks, och att utgångspunkten vid bedömningarna enligt fjärde och femte styckena måste vara att ett tillträdesförbud i allmänhet utgör en relativt begränsad inskränkning av den enskildes rörelsefrihet, särskilt ställt i relation till det mycket angelägna intresset av att motverka brott vid idrottsarrangemang.

Icke brottsliga ageranden som grund för tillträdesförbud

Enligt nuvarande ordning är det främst vid begångna brott som det kan anses föreligga en sådan brottsrisk att förutsättningar finns att meddela ett tillträdesförbud, men att det undantagsvis bör kunna anses föreligga en brottsrisk, och tillträdesförbud beslutas, trots att

²³ I förarbetena anges som exempel att den presumtive förbudspersonen kan talas till rätta. En helhetsbedömning får göras i det enskilda fallet. Enligt vår mening bör det därvid som huvudregel inte komma i fråga att betrakta andra regelmässiga konsekvenser, såsom arrangörsavstängningar, som fullgoda substitut till tillträdesförbud. Inom fotbollen gäller tvärtom ett krav på arrangerande förening både ska stänga av personen genom en arrangörsavstängning och, såvida polisen inte gjort en anmälan, ansöka om tillträdesförbud (se 6 kap. 14 § Svenska Fotbollförbundets Tävlingsbestämmelser år 2024).

de särskilda omständigheter som beaktas inte utgör brott. Våra förslag innebär inte något avsteg från denna ordning. De överväganden som gjordes i samband med införandet av tillträdesförbudslagen avseende i vilka situationer tillträdesförbud bör kunna beslutas utan att personen begått en brottslig gärning äger i allt väsentlighet fortfarande sin giltighet. Ett exempel, som anges i propositionen, kan vara när supportrar från olika klubbar träffats för att ”göra upp” och inlåter sig i slagsmål utan att brott kan styrkas. Det kan vara svårt att i sådana sammanhang, och andra liknande situationer, 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 läggas till grund för en bedömning att det finns en risk för att personen kommer att begå brott vid idrottsarrangemanget. En brottsrisk kan också antas föreligga vid agerande som har karaktär av förberedande handlingar till brott men som inte är straffbelagda som stämpling, förberedelse eller försök.²⁴

Exemplifieringen i propositionen är naturligtvis inte uttömmande utan en brottsrisk bör anses kunna föreligga mot bakgrund av andra icke straffbara ageranden. En prövning av dessa omständigheter får göras i varje enskilt fall. Som ytterligare exempel skulle en brottsrisk kunna anses föreligga om en person t.ex. avslöjas med att på ett allvarligt sätt angripa någon annan men där brott inte kan styrkas på grund av att målsägande inte vill medverka eller inte kan identifieras, t.ex. vid ett ofredande. Ett annat exempel skulle kunna vara att det är fråga om ett agerande som har främjat ett ordningsstörande brott men där förutsättningar saknas för straffrättsligt ansvar, t.ex. på grund av att gärningen med hänsyn till andra omständigheter är mindre allvarlig och därmed inte straffbar. Ett exempel på en sådan situation skulle kunna vara när en person hjälper till att hålla upp en större flagga i syftet att personer som befinner sig under flaggan anonymt ska kunna ta på sig maskeringsutrustning och förbereda andra brott enligt 5 kap. ordningslagen såsom användning av pyroteknik. Även förberedelse till våldsamma uppgörelser mellan sup-

²⁴ Prop. 2004/05:77 s. 61 f.

portrar, som kanske bedöms som förberedelse till våldsamt upplopp som inte är straffbart, bör också kunna leda till en bedömning att det föreligger en risk för framtida brott vid idrottsarrangemang.

Ett publikt idrottsevenemang kännetecknas av att det ska råda en hög tolerans för att publik och utövare ska kunna uttrycka sina känslor. Även med hänsynstagande till detta bör verbala angrepp mot t.ex. domare eller spelare, som inte är straffbara men som klart går över gränsen för vad som kan accepteras även vid ett idrottsarrangemang, också kunna grunda en bedömning att det föreligger en sådan relevant risk, t.ex. vid grova sexistiska eller rasistiska tillmälen.

Till följd av den presumptionsregel som vi föreslagit beträffande begångna *brott* bör det också finnas ett större utrymme än i dag för att sådana enstaka agerandena som inte utgör brott ska kunna läggas till grund för ett antagande om en sådan brottsrisk som förutsätts för ett tillträdesförbud. Karaktären och allvaret av sådana ageranden kan dock naturligtvis variera och en samlad bedömning av samtliga omständigheter får göras i det enskilda fallet. I det nästföljande avsnittet kommer vi att lämna förslag innebärande att även andra ageranden än sådana som inträffat under eller annars i samband med idrottsarrangemanget omfattas av den föreslagna presumptionsbestämmelsen. Även detta har betydelse för vilka icke straffbara ageranden som kan läggas till grund för ett beslut om tillträdesförbud.

6.4.4 Tillträdesförbud vid brott och trakasserier mot utövare m.fl.

Förslag: Den som begått brott mot eller allvarliga trakasserat en representant för det allmänna, utövare, funktionär, representant för anordnaren eller en idrottsorganisation, eller annan i liknande ställning, för hans eller hennes funktion vid, eller till följd av, ett idrottsarrangemang, ska meddelas tillträdesförbud, även om brottet eller trakasserierna inte skett under eller annars i samband med ett idrottsarrangemang, om inte särskilda skäl talar emot det.

Skälen för förslaget

Som redogjorts för ovan tar den nuvarande regleringen om tillträdesförbud sikte på en konkret risk för ordningsstörande brottslighet vid idrottsarrangemang. De särskilda omständigheter som ska beaktas, och som krävs för att det ska bedömas föreligga en sådan risk, är ageranden som till sin typ är ordningsstörande, i regel brottsliga, som skett under eller annars i samband med ett tidigare idrottsarrangemang. Det övergripande syftet med tillträdesförbudslagen är att motverka brott och ordningsstörningar vid idrottsarrangemang, och i förlängningen att åstadkomma välkommande, trygga och säkra idrottsarrangemang för alla som bevisar arrangemangen. Våra förslag innebär inte något principiellt avsteg från detta. Däremot innebär det en förändring, såtillvida att syftet att motverka ordningsstörningar och brottslighet vid idrottsarrangemangen, inte nödvändigtvis kräver samma generiska koppling till ordningsstörande ageranden vid arrangemangen. Vi har t.ex. bedömt att även brott som inte kan sägas vara ägnade att störa ordningen och säkerheten och som sker vid ett idrottsarrangemang kan ha en negativ påverkan på ordningen och säkerheten där. Det kanske viktigaste exemplet i detta avseende är olika former av narkotikabrott, som inte till brottstyp är sådana att de direkt är ägnade att störa den allmänna ordningen men att förekomsten av sådan brottslighet, dels i sig ökar risken för ordningsstörningar och annan brottslighet, dels inverkar negativt på den allmänna tryggheten och trivseln vid arrangemangen.

Den föreslagna ordningen att all brottslighet som kan tänkas begås vid ett idrottsarrangemang ska kunna förebyggas med ett tillträdesförbud, i kombination med vårt förslag om att all brottslighet som har begåtts under eller annars i samband med idrottsarrangemang som regel ska kunna grunda ett beslut om tillträdesförbud, innebär således en viss förskjutning avseende sambandet mellan olika ageranden och konsekvensen för ordningen och säkerheten vid arrangemangen, i den meningen att sambandet kan vara något mer indirekt än vad som får antas gälla enligt nuvarande ordning. I det enskilda fallet är det dock alltså fråga om att det ska föreligga en risk för att en enskild person kan komma att begå brott vid ett idrottsarrangemang, för att ett beslut om tillträdesförbud ska kunna meddelas.

I enlighet med den något förändrade syn på det ovan nämnda sambandet bör emellertid frågan ställas om det i alla fall bör krävas ett sådant tidsmässigt och geografiskt samband mellan det tidigare agerandet och risken för brott vid idrottsarrangemang för att tillträdesförbud ska få meddelas. Eller med andra ord, bör det alltid förutsättas att det tidigare brottet har begåtts under eller annars i samband med ett idrottsarrangemang för att en sådan relevant brottsrisk ska anses föreligga?

Brott och trakasserier mot verksamma inom idrottsrörelsen och vid idrottsarrangemang är ett allvarligt problem

Förutom brott under och i samband med själva arrangemanget finns det annan brottslighet med anknytning till idrotten som det finns anledning att fästa uppmärksamhet på, utifrån syftet att motverka brott och ordningsstörningar vid idrottsevenemang av den typ som lagen om tillträdesförbud avser att skydda.

Vi har i avsnitt 3.4 redogjort för hur olika personkategorier vid idrottsarrangemang och personer i övrigt med koppling till idrottsrörelsen på olika sätt är utsatta för brott och trakasserier, såväl vid som utanför arrangemangen. Alla yrkesroller, och andra funktioner som finns inom idrottsrörelsen eller vid ett idrottsarrangemang, är i varierande utsträckning och på olika sätt utsatta för risker att drabbas av brott och trakasserier som riktar sig mot dem på grund av deras roll inom, eller med anknytning till, idrotten. Även om de alltså utsätts på grund av sin funktion så blir det ofta mycket kännbart även på ett personligt plan. Drabbade är alltifrån spelare, ledare, domare, publikvärdar, ordningsvakter och säkerhetsansvariga till personer inom idrottsklubbarna och förbund med beslutande mandat samt representanter för det allmänna, t.ex. polismän och räddningstjänstpersonal. Även funktionärer och andra som representerar exempelvis specialidrottsförbund och liknande organisationer kan vara utsatta, t.ex. delegater.

Problematiken med brott mot och trakasserier av personer med anledning av deras yrkesroll eller annan funktion i samhället är naturligtvis inte isolerat till idrottsrörelsen utan förekommer i varierande utsträckning i alla samhällssektorer. Vissa yrken och

funktioner inom den offentliga sektorn, bl.a. de som fattar beslut med stor påverkan för enskilda, är särskilt drabbade.²⁵

Frågor om idrottsanknuten brottslighet rent generellt har ägnats uppmärksamhet under lång tid och flera utredningar, studier och rapporter i ämnet har redovisats. Några av dessa har helt eller delvis berört det som benämns som otillåten eller otillbörlig påverkan, varvid detta fenomen konstaterats vara såväl utbrett som problematiskt, och till och med systemhotande, inom idrottsrörelsen. Detta gäller särskilt inom de delar av idrottsrörelsen som också uppvisar de största problemen vad avser ordning och säkerhet vid själva arrangemangen, dvs. på herrsidan i de större publika lag-idrotterna.²⁶

Med otillbörlig²⁷ påverkan avses här hot, våld och trakasserier som riktas mot en individ som sker i syfte att påverka denna i sin yrkesutövning eller liknande funktion inom idrotten. Det sker inte sällan också för att hämnas någon för hur den agerat i denna egenskap.

Begreppet trakasserier har såvitt känt inte någon enhetlig legaldefinition men används för att beskriva en typ av agerande som har en negativ påverkan för den drabbade. Det kan användas för att beskriva många olika typer av beteenden och ageranden. Det kan avse sådana som inte är brottsliga i sig, men som uppfattas ske i trakasserande syfte. Det kan också avse mycket grova kränkningar som helt klart utgör brott. Trakasserier kan ofta användas för att beskriva ageranden som uppfattas som angrepp mot en person i dennes yrkesövning. Det sker inte sällan på ett personligt plan och för att få personen ur balans, ofta i syfte att hämnas eller på annat sätt påverka denne i sin yrkesroll, eller annan funktion, inom t.ex. idrotten. Det kan också innefatta upprepade ageranden – brottsliga och inte brottsliga – av en och samma person riktade mot personen

²⁵ Se bland annat SOU 2024:1 s. 55 ff och s. 176 ff, med hänvisning till ett flertal rapporter och studier.

²⁶ Se bland annat SOU 2013:19 s. 187 ff. och bilaga 5 till betänkandet, Kartläggning av våld, hot och trakasserier, genomförd av Stiftelsen Tryggare Sverige, BRÅ:s rapport 2018:5, Att motverka otillåten påverkan inom idrotten och Brott & otrygghet inom svensk idrott – En kunskapsöversikt, Stiftelsen Tryggare Sverige, 2023. Se även t.ex. Agneta Bloms Slutrapport från uppdraget med nationell samordning för att främja en positiv supporterkultur och motverka idrottsrelaterad brottslighet, 2015. Se vidare avsnitt 3.4.

²⁷ Vi anser att i detta sammanhang begreppet ”otillbörlig” är att föredra framför ”otillåten” eftersom vissa av de handlingar som avses inte rent rättsligt är att betrakta som otillåtna. Begreppet ”otillbörlig” används också i t.ex. bestämmelsen om förgripelse mot tjänsteman i 17 kap. 2 § brottsbalken.

i dennes yrkesroll eller liknande.²⁸ Rent konkret kan det t.ex. vara fråga om oönskade kontakter, grova verbala tillmälen, subtila hotelser, hembesök, obefogade polisanmälningar och uthängning av personen på sociala medier eller andra handlingar som upplevs som oönskade eller obehagliga.²⁹

Otillbörlig påverkan kan beskrivas som en viss typ av interaktion mellan den utsatte och den som utför påverkansförsöket. Det kan t.ex. vara fråga om försök att genom olika handlingar, som är otillbörliga, påverka någons beteende eller beslutsfattande, antingen för att personen ska agera på ett visst sätt eller förhålla sig passiv, i sin yrkesroll eller i en annan liknande funktion, t.ex. som funktionär vid ett idrottsarrangemang. Sådana otillbörliga ageranden kan också ha en påverkande effekt, t.ex. rädsla eller obehag, även om den som utsätter personen inte har haft ett direkt syfte att påverka personen. Kännetecknade för sådana trakasserier är att de för den drabbade medför lidande, skada eller annan olägenhet som inte är av helt tillfällig natur.

Utänför begreppet otillbörlig påverkan faller i normalfallet missnöjesyttringar och andra åsiktsuttryck, som i och för sig sker strukturerat och kan sägas vara ett sätt att påverka beslutsfattandet för en enskild eller som i det här fallet för en förening, t.ex. budskap på läktaren om att en tränare ska avgå. Sett enbart isolerat för sig är det i normalfallet inte fråga om en påverkan som kan anses otillbörlig. En annan sak är att ett sådant budskap kan utgöra ett bestraffningsbart agerande enligt idrottens eget regelverk.³⁰

Det måste sägas ligga inom ramen för den idrottsliga idén att publik vid ett idrottsarrangemang agerar för att påverka tävlingens utgång åt det ena eller andra hållet, i sin mest oskyldiga form genom att heja på ett lag eller en viss tävlande. Tävlingsidrott väcker också starka känslor.

Många handlingar som sker vid idrottsarrangemangen är också utfall av spontana missnöjesyttringar, kanske i affekt eller för att inom ramen för den idrottsliga idén påverka tävlingens utgång i det givna ögonblicket. Det kan sägas vara ett naturligt inslag i den pub-

²⁸ För begreppet trakasserier se t.ex. SOU 2024:1 s. 180, SOU 2013:19 s. 464 och BRÅ 2018:5 s. 14. Jfr. prop. 2020/21:52 s. 100 och prop. 2020/21:52 s. 100 f. 1.

²⁹ Exemplifiering är på intet sätt uttömmande. För ytterligare exempel se hänvisning i föregående not.

³⁰ Se t.ex. 14 kap. 2 § 7 Riksidrottsförbundets stadgar och 6 kap. 4 § Svenska Fotbollförbundets Tävlingsbestämmelser år 2025.

lika miljön. I de allra flesta fall medför inte heller sådana yttringar något bestående obehag för mottagaren, om än de kan vara nog så kännbara och också ha en påverkan för den som är föremål för yttringen just i den stund det sker. Det förekommer inte sällan att spelare och domare är föremål för olika slag av verbala påtryckningar under t.ex. en fotbolls- eller ishockeymatch, kanske i syfte att få att få en spelare ur balans under matchen eller för att domaren ska göra en för det ena laget fördelaktig bedömning i en viss given situation. Exempel på detta skulle kunna vara att publiken under en fotbollsmatch buar när just en särskild motspelare har bollen eller i samband med en domares beslut att inte blåsa av för en eventuell ojusthet. Det kan måhända uppfattas som osportsligt eller ofint men kan inte anses som otillbörligt. På samma sätt förhåller det sig med vissa yttringar av mer substantiellt innehåll, som t.ex. tillmälen med negativa utsägelser om en spelares, tränares eller domares insats eller förmåga. I normalfallet bör sådana tillmälen inte bedömas vara av det slaget att det är att anse som otillbörlig påverkan i den mening som avses här, även om tillmälena är av nog så frän karaktär och kanske också syftar till att påverka mottagarens prestation i själva tävlingen. Detta hindrar dock inte att ett sådant agerande kan vara olämpligt eller till och med vara otillbörligt, och därmed bestraffningsbart, inom idrotten och enligt idrottens regelverk (jfr t.ex. 14 kap. 2 § 7 Riksidrottsförbundets stadgar).

Sådana nu nämnda ageranden som sker mer i ”stundens hetta” under en t.ex. en fotbollsmatch har som regel inte någon bestående påverkan för den drabbade och kan därmed inte anses utgöra sådana angrepp som är att betrakta som otillbörliga i den mening som avses här.

Det kan dock tänkas att sådana ageranden i vissa extrema fall typiskt sett kan ha en mer långvarig effekt, t.ex. att det orsakar kvarstående obehag eller rädsla, även om det skett under själva matchen. Det kan exempelvis vara anspelningar om den drabbades familj eller andra subtila hot som typiskt sett medför en kvarstående rädsla eller obehag för den drabbade. I avsnitt 6.4.3 har vi också lämnat exempel på att vissa andra verbala angrepp, även om de inte skulle vara brottsliga, skulle kunna vara av sådan karaktär att de skulle motivera ett tillträdesförbud utifrån den relevanta risken för brott.

Ageranden som sker mer strukturerat och rationellt och som innefattar handlingar som är brottsliga eller på andra sätt är otillbörliga kan antas innebära mer allvarliga konsekvenser för den utsatte, än sådana ovan beskrivna missnöjesyttringar som sker i ”stridens hetta” under en match. Det gäller särskilt när personen utsätts för olika typer av handlingar utanför själva idrottsarrangemanget men som riktar sig personligen mot individen på grund av dennes egenskap av t.ex. idrottsutövare, domare eller annan funktionär. Känslan av utsatthet kan också förstärkas om den som agerar otillbörligt har ett skrämsekapital, t.ex. på grund av tillhörighet till en våldsam supportergruppering. Förutom en direkt påverkan på en person i hans funktion som t.ex. beslutsfattare i ett enskilt ärende, exempelvis ett beslut om arrangörsavstängning, kan ett sådant skrämsekapital leda till självcensur. Personen kan på grund av oro för att utsattas för olika påverkansåtgärder välja att inte driva, eller uttala sig om, sådana frågor som går emot supportergrupperingens åsikter eller hållning, t.ex. i frågor som rör lagstiftning och åtgärder mot pyroteknik och andra ordningsstörningar.³¹

Brott och trakasserier som sker mot verksamma inom idrottsrörelsen påverkar säkerheten vid arrangemangen

Det finns många anledningar till att se mycket allvarligt på när påverkan med otillbörliga metoder sker mot dem som är verksamma vid, eller på grund av, idrottsarrangemang. Förutom att det medför lidande eller annan olägenhet för den drabbade kan det antas att en sådan påverkan på ett övergripande plan försvårar det förebyggande arbetet för att trygga ordning och säkerhet vid idrottsarrangemangen. Det kan också ha en mer omedelbar effekt på ordningen och säkerheten vid arrangemanget, när det i det enskilda fallet innebär att åtgärder inte vidtas mot en enskild, t.ex. på grund av rädsla för att en identifiering eller ett beslut om arrangörsavstängning (som motiveras av att förebygga ordning och säkerhet) ska leda till repressalier. En annan effekt är att förekomsten av trakasserier kan leda till svårigheter att behålla och rekrytera personer till vissa positioner inom föreningarna. Detta kanske särskilt gäller de yrkesgrupper som arbetar i frågor relaterade till säkerhet och ordning vid

³¹ Jfr. BRÅ 2018:5 s. 45 f.

arrangemangen, t.ex. säkerhets- och evenemangsansvariga. Som vi redogör för i avsnitt 8.4.1 finns det också starka skäl för idrottsrörelsen och det allmänna att även på andra sätt skydda och stötta dessa personer.

Det som dock är mest relevant i detta sammanhang är att den som på ett mer utstuderat sätt agerar otillbörligt mot någon, för att påverka eller hämnas en person i hans yrkesroll eller liknande egenskap inom idrottsrörelsen, många gånger också får antas ha en beredskap och förmåga att begå brott vid själva idrottsarrangemanget. Detta antagande äger sin giltighet även om det otillbörliga agerandet inte skett under eller annars i samband med idrottsarrangemanget. Vid rent brottsliga handlingar torde det i de flesta fall inte finnas någon tveksamhet om detta. Beträffande en supporter som utanför arrangemanget utsatt t.ex. en tränare, domare eller supporterpolis för brott, t.ex. olaga hot eller misshandel, måste det antas föreligga en konkret risk för att denne även vid ett idrottsarrangemang kan komma att begå brott, såväl likartad som annan brottslighet, om motivet för gärningen har ett samband med målsägandens funktion inom idrottsrörelsen eller vid arrangemanget.

Även andra ageranden som inte är straffbara men som klart går över gränsen för vad som kan anses tillbörligt bör enligt vår mening leda till samma slutsats. Givet omständigheterna ovan kan personen i stället för att ha blivit utsatt för ett olaga hot eller en misshandel blivit uppsökt i hemmet, fått samtal med anspelningar om kändedom om hans familj, blivit angripen med aggressiva utfall och verbala tillmälen såväl utanför som vid idrottsarrangemanget, eller liknande oönskade och obehagliga kontakter och angrepp. Ageranden som inte nödvändigtvis behöver vara straffbara men som typiskt sett är lika kännbara som om det hade varit fråga om en straffbelagd handling. Beträffande den som på ett sådant otillbörligt sätt trakasserat en person i dennes egenskap av yrkesutövare eller liknande inom idrotten, bör det alltså i normalfallet anses föreligga en beaktansvärd risk för att hen kan komma att begå brott vid idrottsarrangemang.

Mot denna bakgrund anser vi att brott, även sådana som inte skett under eller i samband med ett arrangemang, bör kunna utgöra en sådan särskild omständighet som innebär en beaktansvärd risk för att personen i fråga kommer att begå brott vid ett idrottsarrangemang, och att personen därmed bör meddelas ett tillträdes-

förbud. Detta förutsatt att brottet har ett samband med ett idrottsarrangemang på så sätt att gärningen riktat sig mot en person i dennes egenskap av yrkesutövare eller liknande funktion, vid eller på grund av ett sådant arrangemang. Även personer som på ett mer indirekt sätt kan knytas till arrangemanget bör ingå i den krets av personer som innefattas. Förutom personer med en direkt roll vid arrangemanget bör den som representerar t.ex. en klubb ingå i personkretsen, liksom funktioner från t.ex. specialidrottsförbunden men även tjänstemän och andra som representerar det allmänna med anledning av ett sådant idrottsarrangemang. Det kan vara såväl ordnings- och supporterpoliser som räddningstjänstpersonal, vilka normalt sätt agerar på plats, men även tjänstemän i beslutsfattande position som inte med nödvändighet finns på plats vid idrottsarrangemanget som sådant, t.ex. åklagare som handlägger ärenden om tillträdesförbud.

Även sådana allvarliga trakasserier, som inte nödvändigtvis utgör brott, och som skett mot en sådan person bör på samma sätt som vid begångna brott kunna läggas till grund för ett tillträdesförbud, oavsett det skett under eller annars i samband med idrottsarrangemanget, om agerandet har ett sådant samband som nämnts i det föregående.

Vi bedömer att detta bör åstadkommas genom att den i föregående avsnitt föreslagna presumtionsregeln om begångna brott under eller annars i samband med idrottsarrangemang kompletteras med en bestämmelse innebärande att samma presumtion ska gälla beträffande den som begått brott mot eller allvarligt trakasserat en representant för det allmänna, utövare, funktionär, representant för anordnaren eller idrottsorganisation eller annan i liknande ställning, för hans eller hennes funktion vid, eller till följd av, ett idrottsarrangemang.

Liksom beträffande fall där en person tidigare begått brott under eller annars i samband med ett idrottsarrangemang bör således i normalfallet även enstaka brott som faller in under den föreslagna bestämmelsen som regel grunda ett beslut om tillträdesförbud. När det gäller sådana trakasserier som inte utgör brott, får en bedömning göras i det enskilda fallet om vad som är tillräckligt. Frågan bör primärt avgöras utifrån vilken effekt agerandet typiskt sätt har för den som drabbas. Det kan ju vid vissa fall av trakasserier vara själva upprepningsen som är kännbar, snarare än varje enskild hand-

ling isolerad för sig. I andra fall kan en enstaka icke straffbar handling ha en nog så kännbar effekt. Det bör således inte uteslutas att ett sådant enstaka agerande, även under ett idrottsarrangemang, kan utgöra grund för tillträdesförbud. I ett sådant fall ett icke straffbart agerande typiskt sett kan antas ha samma eller liknande effekt för den drabbade som ett brottsligt angrepp skulle ha haft bör det i normalfallet leda till en bedömning att det föreligger en sådan relevant brottsrisk.

På samma sätt som vid brott under eller annars i samband med idrottsarrangemanget bör presumtionen kunna brytas om särskilda skäl talar mot ett tillträdesförbud. Det är som regel då fråga om att omständigheterna i det enskilda fallet talar för att risken för att personen kommer att begå brott vid ett framtida idrottsarrangemang saknas eller är försumbar. Om omständigheter framkommer som i det enskilda fallet klart talar mot att en sådan relevant brottsrisk föreligger bör det således innebära att tillträdesförbud inte beslutas. Det kan t.ex. röra sig om att det framkommit att personen, som i och för sig agerat på ett otillbörligt sätt mot någon i dennes egenskap av yrkesutövare eller liknande funktion vid ett idrottsarrangemang, inte har möjlighet eller för avsikt att besöka ett arrangemang. Det kan också röra sig om att karaktären av det brott eller de trakasserier som potentiellt skulle ha lagts till grund för ett beslut om tillträdesförbud, jämte de personliga omständigheterna, leder till slutsatsen att risken för brott vid själva arrangemanget är försumbar eller saknas.

Den föreslagna regleringen innebär att vissa handlingar som begåtts under eller annars i samband med ett idrottsarrangemang, kan träffas av såväl den första som den andra bestämmelsen. Det finns inte något som hindrar att ett tillträdesförbud kan motiveras utifrån ett eller flera ageranden som träffar såväl enbart en av bestämmelsen som ageranden som träffar båda.

Det bör i detta sammanhang betonas att det inom idrotten, liksom i samhället i stort, självfallet ska finnas ett mycket stort utrymme för känslo- och missnöjesyttringar. Den ovan nämnda regleringen får alltså inte användas i syfte att försöka tysta dem som bedriver opinion i olika sakfrågor eller på demokratisk väg försöker påverka beslut inom det allmänna eller idrottsrörelsen. Och det gäller även om de uttryck, och den ton, som används är av mycket spetsig karaktär. Det ska också särskilt poängteras att yttranden som riktas

mot klubbar, förbund och myndigheter – och således inte mot enskilda individer – inte omfattas av den nu föreslagna regleringen.

6.5 Tillträdesförbudens giltighetstid

Bedömning: Tiderna för meddelade tillträdesförbud bör generellt förlängas.

Skälen för bedömningen

Förbudstidens längd ska bestämmas utifrån hur länge en risk för att en person ska begå brott vid ett idrottsarrangemang består. Bedömningen ska göras efter en prövning av samtliga omständigheter i det enskilda fallet. Det ligger dock i sakens natur att det inte med någon större precision går att göra en objektiv bedömning av hur länge en sådan risk består. Liksom vid prövningen av om förutsättningar för ett tillträdesförbud överhuvudtaget föreligger, grundar sig bedömningen av hur länge risken består på konkreta omständigheter. Det är som regel då fråga om samma ageranden, som regel brottsliga, som läggs till grund för beslutet om tillträdesförbud som är styrande för hur lång tid förbudet ska gälla. Således bör vid bestämmande av förbudstidens längd särskilt vägas in vilket brott eller andra omständigheter som riskbedömningen grundas på. I praktiken är det ofta fråga om en schabloniserad bedömning utifrån allvaret av de brott, eller andra ageranden, som läggs till grund för beslutet om tillträdesförbud.

Vägledande praxis saknas beträffande hur förbudstiden ska bestämmas. Åklagarmyndigheten har lämnat rekommendationer i sin rättsliga vägledning som i de enklare fallen tar sin utgångspunkt i straffskalan för de brott som läggs till grund för tillträdesförbudet. För brott med en straffskala med böter eller fängelse högst sex månader (t.ex. brott mot ordningslagen) är rekommendationen en förbudstid om sex månader. För brott med en straffskala uppgående till högst ett år är rekommendationen en förbudstid om nio månader och vid brott med strängare straffskala än så (t.ex. misshandel) är rekommendationen en förbudstid om ett år. Förbudstider mellan ett och tre år rekommenderas vid brott som präglats

av hänsynslöshet eller fått kännbara konsekvenser för ordningen och säkerheten. Om idrottsarrangemanget genomförande äventyrats genom brottet eller om brottet begåtts tillsammans med andra i organiserad form rekommenderas också en förbudstid om ett till tre år. Enligt den rättsliga vägledningen bör flerfaldig brottslighet som läggs till grund för ett tillträdesförbud kunna medföra en längre förbudstid. Detta ska då ske enligt modell för straffmättningsbedömningar vid flerfaldig brottslighet. Som exempel anges att om två brott mot ordningslagen begåtts bör förbudstidens längd kunna sättas till nio i stället för sex månader. För sådana agerande som läggs till grund för ett tillträdesförbud och som inte är brottsliga är rekommendationen en förbudstid om sex månader. Enligt åklagarens riktlinjer ska också beaktas när under säsongen ett förbud meddelas. Ett förbud som meddelas när endast någon eller ett fåtal matcher återstår på säsongen bör leda till en något längre förbudstid. Som ytterligare vägledning finns till rekommendationen en bilaga med en sammanställning av ett antal beslut om tillträdesförbud från 2017 och 2018 med angivande av grund för tillträdesförbudet och beslutad förbudstid.³²

Åklagarens vägledning avseende vilken brottslighet som läggs till grund för att bestämma förbudstiden längre än ett år ligger i linje med de uttalanden som gjordes i förarbetena till den lagändring som innebar att maxtiden för ett tillträdesförbud utökades från ett till tre år. Syftet med ändringen var att ge utrymme för att bestämma ett tidsmässigt väl avvägt tillträdesförbud även i de fall det med hänsyn till omständigheterna vid riskbedömningen står klart att risken för att den som förbudet riktar sig mot ska begå brott vid idrottsarrangemanget sträcker sig över en längre tidsperiod än ett år. Med andra ord var det fråga om att möjliggöra längre förbudstider vid vissa fall av allvarigare begången brottslighet. Lagändringen syftade dock inte till att åstadkomma en generell förlängning av förbudstiderna. Lagändringen får vidare ses mot bakgrund av att det dessförinnan var mycket vanligt att förbudstiden bestämdes till maximala ett år, trots en förmodad stor variation av allvar i de brott som låg till grund för besluten.³³

³² ÅM 2021:22 s. 9 f. och s. 27 f. Se även Forssblad, Ask, Tillträdesförbud – Ett nationellt instrument med regional prägel, Svensk Idrottsjuridisk förenings artikelsamling nr 25, 2020, s. 89 ff.

³³ Prop. 2013/14:68 s. 9 och 11.

Statistik finns inte tillgänglig beträffande meddelade förbudstider och utredningen har inte haft utrymme att gå igenom samtliga meddelade beslut de senaste åren. Enligt åklagare som utredningen varit i kontakt med är det alltså så att den stora merparten av tillträdesförbuden gäller för en tid om ett år eller kortare. Detta ligger också i linje med Åklagarmyndighetens rekommendationer i sin rättsliga vägledning jämte de exempelfall som anges i bilagan till vägledningen. Denna bild får också stöd av en kartläggning som gjorts av Fotboll Sthlm³⁴ över meddelade tillträdesförbud under perioden 1 januari 2023 och 13 maj 2024.

I det föregående har vi lyft fram att tillträdesförbud är ett viktigt verktyg i det förebyggande arbetet för att motverka brott och ordningsstörningar vid idrottsarrangemang. Förutom att utestänga de individer som riskerar att begå brott där syftar lagstiftningen till att söka hindra och minska nyrekryteringen till de grupper som ägnar sig åt idrottsrelaterad brottslighet. Syftet är vidare att lagstiftningen ska verka avskräckande för personer som överväger att begå sådana brott. Som konstateras ovan bör inte den avskräckande effekten av ett tillträdesförbud underskattas. Ett förbud som enbart sträcker sig över en kortare tid kan dock antas ha en relativt sett svagare brottsavhållande effekt än ett längre förbud, för den som överväger att begå brott vid ett idrottsarrangemang. En längre tids förbud kan vidare innebära att den som meddelats ett förbud tappar kontakten med de grupper av supportrar som begår brott. Detta kan vara nog så viktigt beträffande t.ex. yngre supportrar och för att motverka nyrekrytering till våldsamma supporterklubbars.³⁵

För att ytterligare sätta kraft i det förebyggande arbetet och för att samhället ska kunna ingripa med tydliga och kraftfulla åtgärder mot de individer som har begått, och riskerar att begå brott, vid idrottsarrangemang är utredningens uppfattning att tiden för förbuden generellt bör vara längre än vad som gäller i dag. Det gäller dels för de fall där det enligt nuvarande ordning är fråga om kortare förbudstider om sex månader till ett år, dels få en större spridning när det gäller de fall där tillträdesförbudet grundar sig i allvarligare brottslighet.

³⁴ Fotboll Sthlm är en internetbaserad nyhetssida om AIK:s, Djurgårdens och Hammarby's herrlag. Enligt den aktuella artikeln meddelades under perioden 103 beslut om tillträdesförbud mot 101 personer (beträffande supportrar till de aktuella klubbarna). I 70 av de 103 ärenden beslutades en förbudstid om ett år eller kortare.

³⁵ Prop. 2013/14:68 s. 8 f. och SOU 2012:23 s. 155 f.

I det följande kommer vi att redogöra för våra förslag om hur detta bör åstadkommas.

6.5.1 En förlängning av förbudstiderna

Förslag: Ett tillträdesförbud ska enligt huvudregeln bestämmas till minst ett år. Det ska dock fortfarande finnas utrymme för att bestämma en kortare tid.

Den längsta tid som ett tillträdesförbud får bestämmas till ska vara fem år.

Skälen för förslagen

Som ovan redogjorts för kan det antas att de kortare förbuden har en relativt sett, jämfört med de längre, begränsad effekt, utifrån syftet att verka avhållande från att begå brott vid idrottsarrangemang. Detta kanske gäller särskilt när det är fråga om förbudstider om enbart ett halvår. Vid t.ex. brott mot förbudet att inneha eller använda pyroteknik är utgångspunkten, om inte gärningen präglats av försvarande omständigheter, att en förbudstid bestäms till sex månader. Så gäller också andra brott med en straffskala som uppgår till fängelse i högst sex månader. Det kan många gånger antas att beträffande den som begår sådan brottslighet det föreligger en konkret risk för återfall under en betydligt längre tid än sex månader. En så kort förbudstid som sex månader kan vidare ha olika effekt för den enskilde beroende på när under säsongen ett beslut om tillträdesförbud fattas. Även om det är en aspekt som ska beaktas vid bestämmande av förbudstidens längd framstår det ändå som i någon mening slumpartat huruvida en sådan ”rättvis” tillämpning kan åstadkommas genom ett sådant hänsynstagande. T.ex. kan det vara fråga om att en viss klubb, utanför den egentliga säsongen, i större utsträckning är engagerade i olika cuper medan andra klubbar har ett mindre, eller helt saknar, sådant engagemang. Det är vidare oklart i vilken mån det i praktiken tas sådana hänsyn vid bestämmande av förbudstidens längd. Det kan också råda delade meningar om hur, och i vilken utsträckning ett sådant beaktande bör ske. Med en förbudstid motsvarande ett år, skulle effekten för den en-

skilde bli densamma oavsett när på året ett beslut om tillträdesförbud fattas. Detta bör särskilt gälla de fall som i dag renderar en mer begränsad förbudstid med hänvisning till att den brottsliga gärningen eller (undantagsvis) det icke brottsliga agerandet, är av relativt sett mindre allvarligt slag. Mot denna bakgrund anser vi att som utgångspunkt, om skäl föreligger att meddela ett tillträdesförbud, förbudstiden bör bestämmas till minst ett år, även vid relativt sett mindre allvarliga brott såsom brott på bötesnivå enligt 5 kap. ordningslagen.

För att tydliggöra detta bör det i lagtexten införas en bestämmelse om att förbudstiden som huvudregel ska bestämmas till minst ett år. Det är dock alltjämt fråga om en riskbedömning i det enskilda fallet och en sådan prövning kan leda till en bedömning att risken för att personen som förbudet avser ska begå brott vid idrottsarrangemang består under en kortare tid. Så kan t.ex. vara fallet om risken hänför sig till ett specifikt idrottsarrangemang som inte sträcker sig över en ordinär säsong för seriespel. Ett hänsynstagande till personliga omständigheter kan undantagsvis också tala för en kortare förbudstid. Det bör därför alltjämt finnas möjlighet, om särskilda skäl talar för det, att meddela en kortare förbudstid än ett år.

Även om en allsidig bedömning av samtliga omständigheter i det enskilda fallet ska göras är det i regel utslagsgivande för bestämningen av förbudstidens längd vilka brott eller andra ageranden som läggs till grund för tillträdesförbudet. Förbudstiden varierar således framför allt utifrån karaktären och allvaret av dessa brott (eller andra ageranden). En sådan tillämpning har enligt vår mening fog för sig och det är inte upp till utredningen att närmare ge anvisning om hur lång tid som ska gälla för vissa typfall, eller hur denna bedömning ska ske i det enskilda fallet. Med vårt förslag om att förbudstiden som utgångspunkt ska vara minst ett år bör emellertid denna kortaste förbudstid vara förbehållna sådana fall där tillträdesförbudet grundas sig på de relativt sett mindre allvarligare gärningarna. Detta bör vidare få som effekt att sådana typfall, vars brottsliga gärningar i dag motiverar en förbudstid om ett år eller mer, med vårt förslag generellt bör medföra längre förbudstider än i dag, i en stigande skala utifrån allvaret av den brottslighet som läggs till grund för tillträdesförbudet och den därpå sammanhängande riskbedömningen.

För att åstadkomma en tillräcklig grad av möjlig differentiering av förbudstidernas längd bör även för de fall där tillträdesförbudet grundats i brottslighet som t.ex. präglats av särskilt hänsynslöshet eller fått kännbara konsekvenser för ordningen och säkerheten vid arrangemanget det finnas ett utrymme att bestämma en längre förbudstid än vad dagens maximitid om tre år medger.

Enligt vår mening är det vid t.ex. riktigt omfattande eller allvarlig brottslighet som på ett mycket påtagligt sätt har haft en negativ inverkan på ordningen och säkerheten eller inneburit allvarlig skada för annan enskild eller för möjligheten att genomföra arrangemanget, motiverat med en förbudstid upp mot fem år. Detta utifrån det angelägna intresset av att utestänga individer som riskerar att begå sådan allvarlig brottslighet vid arrangemangen. Även vid återfall i arrangemangsanknuten brottslighet av allvarligare slag eller vid brott mot ett meddelat tillträdesförbud bör det kunna vara aktuellt att besluta om längre förbudstider än vad som är möjligt i dag. Mot denna bakgrund föreslår vi att den längsta tid som ett tillträdesförbud får bestämmas till bör vara fem år.

6.5.2 Möjligheten till förlängning av ett beslut om tillträdesförbud

| |
|---|
| <p>Förslag: Ett beslut om tillträdesförbud ska kunna förlängas med högst fem år i taget.</p> |
|---|

Skälen för förslaget

Ett redan fattat beslut om tillträdesförbud kan enligt 3 § tredje stycket tillträdesförbudslagen förlängas med högst ett år i taget. Samma förutsättningar som för ett nytt beslut måste föreligga vid förlängning av ett beslut. Bestämmelsen om förlängning är tänkt att användas när omständigheter inträffat eller framkommit efter tidpunkten för ett meddelat beslut om tillträdesförbud och som kan motivera att förbudstiden av det ursprungliga förbudet förlängs. Som exempel anges i förarbetena att den som fått ett förbud begår brott av det slag förbudet är avsett att förebygga eller överträder förbudet. Vid tillkomsten av tillträdesförbudslagen gällde den

ordningen att den maximala förbudstiden som kunde beslutas var ett år och att ett redan beslutat tillträdesförbud kunde förlängas med max ett år i taget. Den tid med vilket en förlängning kan ske ansågs när bestämmelsen infördes borde motsvara samma tid som ett ursprungligt beslut. Vid lagstiftningsärendet när maximitiden förlängdes till tre år gjordes inte någon motsvarande förändring avseende möjligheten till förlängning.³⁶

Någon tillgänglig statistik över meddelade beslut om förlängning finns inte. Enligt åklagare som vi varit i kontakt med är det ytterst ovanligt att sådana beslut fattas, om det alls förekommer. Praxisen är i stället att den som är underkastad ett förbud och begär nya gärningar som i sig skulle motivera ett tillträdesförbud vanligtvis blir föremål för ett helt nytt tillträdesförbud. En sådan hantering kan eventuellt förklaras av att möjligheten till förlängning är begränsad till ett år medan ett nytt beslut kan omfatta en längre tidsperiod. En annan förklaring som vi fått till oss är att möjligheten till förlängning av ett redan meddelat förbud inte fyller någon egentlig praktisk funktion eftersom det är samma krav och förfaranderegler vid handläggningen av ett beslut om förlängning som vid ett ursprungligt beslut.

Enligt vår mening talar såväl praktiska hänsyn som systematiska skäl för att möjligheten till förlängning bör korrespondera mot den maximala tiden för ett ursprungligt beslut. Även om möjligheten står till buds att i stället för att förlänga ett ursprungligt beslut meddela förbudspersonen ett nytt beslut kan det finnas fall där detta framstår som mindre lämpligt. Vid nytillkomna omständigheter efter ett redan meddelat beslut om tillträdesförbud och när det återstår en relativt lång förbudstid skulle konsekvensen kunna bli att förbudspersonen är föremål för två överlappande beslut om tillträdesförbud, med olika förbudstider. Att i ett sådant fall invänta att förbudstiden löper ut för att då besluta om ett nytt förbud framstår inte heller som en lämplig lösning, utifrån det skyndsamhetskrav som gäller för handläggningen av ärenden om tillträdesförbud enligt 5 §.

Det kan självklart vidare vara så att de tillkommande omständigheterna är av sådan allvarlig karaktär att dessa i sig motiverar ett längre förbud än vad dagens möjlighet till förlängning medger. Enligt vår mening borde också i normalfallet ett återfall i arrange-

³⁶ Prop. 2013:14:68.

mangsanknuten brottslighet leda till ett betydligt längre förbud än om det hade varit fråga om en förstagångsförseelse. Likaså bör överträdelser av ett tillträdesförbud leda till en längre förbudstid än vad som är fallet i dag.

Mot denna bakgrund bedömer vi att tiden för förlängning bör motsvara den möjliga tiden för ett ursprungligt beslut om tillträdesförbud, dvs. fem år enligt vårt förslag.

6.6 Åtgärder för att öka efterlevnaden av tillträdesförbuden

6.6.1 Inledning

Lagstiftningen om tillträdesförbud har ovan lyfts fram som ett viktigt verktyg för att förebygga brott vid idrottsarrangemang. Detta bl.a. utifrån att det möjliggör att utestänga individer som riskerar att begå brott vid sådana arrangemang och att det verkar avhållande för de som överväger att begå brott där.

För att tillträdesförbudslagstiftningen ska fungera på avsett sätt är det av central betydelse att förbuden efterlevs, dvs. att de personer som meddelas förbud inte besöker de arrangemang som förbuden omfattar. Antingen genom att de själva avstår eller att det finns mekanismer som avskräcker eller hindrar dem från att trotsa förbuden. Vi har i våra kontakter med arrangörerna mötts av uppfattningen att efterlevnaden är förhållandevis god och att de flesta som meddelas förbud inte besöker de arrangemang som förbudet omfattar. Denna bild delas också av de företrädare för Polismyndigheten som vi varit i kontakt med.

Den statistik som finns tillgänglig över brottsmisstankar för överträdelser av tillträdesförbud talar dock endast i viss mån i samma riktning. För perioden 2017–2023 registrerades 67 sådana misstankar, varav 51 ledde till åtal eller lagföring.³⁷ Under samma period meddelades totalt sett beslut i 314 ärenden om tillträdesförbud, varvid beslut om tillträdesförbud meddelades i 229 fall.

När det gäller den faktiska efterlevnaden bör dock statistiken tolkas med en viss försiktighet. Antalet meddelade beslut om tillträdesförbud anger inte hur många personer som vid ett visst givet

³⁷ Noterbart är att över hälften av dessa misstankar gäller för året 2022. Vad denna tillfälliga kraftiga ökning beror på saknar vi kännedom om.

tillfälle var underkastade ett beslut. Det saknas vidare uppgifter om hur många personer som misstänktes för överträdelser under den aktuella perioden. Det går således t.ex. inte att ange någon procent-sats över hur många av besluten som efterlevdes, eller vice versa. Alldeles oavsett talar statistiken för att brott mot tillträdesförbuden trots allt förekommer i viss, inte helt obetydlig, utsträckning.

Ett viktigt verktyg för att säkerställa efterlevnaden av tillträdesförbuden utgörs av tillträdesförbudsregistret som Polismyndigheten för med stöd av 5 kap. 23 § lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område och som tillhandahåller arrangörerna uppgifter om de personer som är underkastade tillträdesförbud. Arrangerande klubbars behandling av de uppgifter som Polismyndigheten tillhandahåller genom registret regleras i lagen (2015:51) om idrottsorganisationers behandling av uppgifter om tillträdesförbud. Vi har också i avsnitt 8.6 redogjort för hur tillträdesregistret kan utnyttjas bättre och bli ett mer effektivt verktyg i syfte att upprätthålla tillträdesförbuden. Oavsett tillgång till uppgifter från registret är det en utmaning för arrangörerna att vid större publika arrangemang upptäcka och identifiera de personer som är underkastade ett tillträdesförbud.

Arrangörernas och Polismyndighetens säkerhetsarbete bygger till en inte oväsentlig del på att det finns en personlig kännedom om de individer och grupper av risksupportrar som besöker arrangemangen. Denna personliga kännedom besitts som regel av vissa anställda hos arrangörerna eller särskilda polismän, t.ex. supporterpoliser. De sistnämnda följer som regel supporterarna till en eller ett par klubbar. Den personliga kännedom som dessa personer besitter är också av stort värde och ett viktigt komplement till tillträdesförbudsregistret för att upptäcka och identifiera personer som är underkastade ett tillträdesförbud. Trots tillgången till tillträdesförbudsregistret och att arrangörer och Polismyndigheten i många fall har god kännedom om vilka som meddelats tillträdesförbud, samt att det i förhållandevis hög utsträckning kan antas komma till deras kännedom om någon som meddelats ett tillträdesförbud bryter mot det, ligger det i sakens natur att det kan finnas ett mörkertal i detta avseende. Svårigheterna att upptäcka och identifiera risksupportrar, eller personer som meddelats tillträdesförbud, är som regel större då dessa personer besöker större publika arrangemang i andra städer, t.ex. vid bortamatcher. Detta eftersom arrangörens

kännedom, och även supporterpolisernas, som regel gäller de egna supportertrarna och inte bortalagets. I relativ stor utsträckning tjänstgör dock såväl anställda från klubbar som supporterpoliser knutna till en viss klubb i samband med den klubbens bortamatcher.

Våra förslag till ändringar av 2 § i tillträdesförbudslagen innebär bl.a. att kraven sänks för att kunna meddela ett tillträdesförbud och att riskbedömningen som ska göras i sådana ärenden förenklas. Vidare lämnar vi förslag som innebär att förbudstiderna förlängs. Förslagen kan antas medföra en ökning av antalet meddelade beslut om tillträdesförbud. Förbudstiden kan också förväntas vara längre i varje enskilt fall. Förslagen sammantaget innebär att det kan befaras att ett större antal personer kommer vara beredda att trotsa meddelade tillträdesförbud.

Fler personer som är underkastade tillträdesförbud och fler personer som är beredda att trotsa förbuden kan komma att innebära utmaningar för arrangörerna och Polismyndigheten i arbetet med att upptäcka och identifiera personer som trotsar förbuden. Det är dock svårt att nu dra några säkra slutsatser om i vilken utsträckning förslagen på ett drastiskt sätt kommer att ändra arrangörernas och polisens förutsättningar för att upptäcka och identifiera personer som trotsar förbuden.

I direktiven till den här utredningen har, med exempel från andra länder, lyfts fram olika tänkbara verktyg för att underlätta arrangörernas arbete med att upprätthålla och säkerställa att de som är underkastade ett tillträdesförbud inte besöker arrangemangen. I Danmark har en klubb fått tillstånd att använda sig av ansiktsigenkänning vid inpassering till arenan. I vissa länder, t.ex. Italien, uppställs krav på att personer med tillträdesförbud ska anmäla sig hos myndighetsföreträdare vid matcher. I Portugal gäller i stället ett förbud mot att vistas inom ett visst avstånd från arenan i samband med matcher. I den internationella utblicken, avsnitt 6.3 ovan, redogörs för vissa andra exempel.

Åtgärder av nu nämnt slag, som t.ex. anmälningskyldighet eller utökade geografiska områden för tillträdesförbud aktualiserar vissa frågeställningar kring grundlagsskyddade fri- och rättigheter, t.ex. rörelsefriheten. Även skyddet för den personliga integriteten aktualiseras, t.ex. vid införande av ett system för ansiktsigenkänning. Gemensamt för de nu nämnda rättigheterna är att de får inskränkas eller begränsas genom lag. En grundläggande förutsättning för

sådana begränsningar är att det ska vara fråga om proportionerliga och ändamålsenliga åtgärder.

I det följande kommer vi att redogöra för våra bedömningar kring lämpligheten att införa verktyg av nu nämnt slag.

6.6.2 Rätten att vistas på en viss plats

Den som är svensk medborgare är tillförsäkrad frihet att förflytta sig inom riket och att lämna det (2 kap. 8 § regeringsformen). Denna rätt får begränsas genom lag, men begränsningar får endast göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle (2 kap. 20 och 21 §§ regeringsformen). Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den 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.

Även den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) innehåller bestämmelser om rörelsefrihet. Enligt artikel 2 i konventionens fjärde tilläggsprotokoll har den som lagligen befinner sig inom en stats territorium rätt att fritt röra sig där och välja sin bosättningsort. Rättigheterna får inskränkas under förutsättning att inskränkningen anges i lag. För att vara tillåten måste inskränkningen vidare 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. Särskilda inskränkningar kan gälla inom speciella områden när det påkallas av allmänna intressen.

Även i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna finns ett skydd för rörelsefriheten. Den kan begränsas på i huvudsak motsvarande sätt som skyddet i Europakonventionen.

6.6.3 Skyddet för den personliga integriteten och rätten till privatliv

Av 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen följer att var och en är skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Genom bestämmelsen skyddas enskilda mot t.ex. fotografering som sker utan samtycke.

Vad som utgör ett betydande intrång i den personliga integriteten får bedömas utifrån åtgärdens intensitet eller omfattning samt uppgifternas integritetskänsliga natur. Avgörande för om en åtgärd ska anses innebära övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden är inte åtgärdens huvudsakliga syfte, utan vilken effekt den har.³⁸ Med personliga förhållanden avses information som är knuten till den enskildes person, t.ex. uppgifter om namn och andra personliga identifikationsuppgifter, adress, familjeförhållanden, hälsa, vandel och fotografisk bild. Enligt 2 kap. 20 § regeringsformen får rättigheterna i 2 kap. 6 § regeringsformen begränsas genom lag. En begränsning får dock bara göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får inte heller göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning (2 kap. 21 § regeringsformen).

Europakonventionen innehåller flera artiklar av relevans för skyddet av den personliga integriteten. Den rättighet som i detta avseende kanske är av störst relevans är rätten till privatliv enligt artikel 8. Där slås fast att var och en har rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Europadomstolen har i flera fall konstaterat att artikel 8 ålägger staten såväl en negativ förpliktelse att avstå från att göra intrång i rätten till respekt för privat- och familjelivet som en positiv skyldighet att skydda enskilda mot att andra enskilda handlar på ett sätt som innebär integritetsintrång.

Rätten till privatliv enligt artikel 8 är mångfacetterad och omfattar ett skydd mot en mängd åtgärder och företeelser. Det rör sig

³⁸ Prop. 2009/10:80 s. 181.

alltså inte om något klart avgränsat begrepp. På ett övergripande plan anses skyddet innebära att varje person ska ha rätt att utvecklas i förhållande till andra människor utan inblandning från utomstående. Denna rätt inbegriper en rätt att bli lämnad i fred, t.ex. genom att inte behöva bli fotograferad och avlyssnad eller att få fotografier, filmer eller ljudinspelningar av privat karaktär publicerade eller använda för ovidkommande syften.

Även registrering av personuppgifter kan omfattas av rätten till skydd för privatlivet. En grundläggande fråga i sådana fall är om registreringen av personer eller personliga förhållanden är av sådan karaktär och tjänar ett sådant ändamål att registreringen är proportionerlig.

Det skydd för privatlivet som tillförsäkras den enskilde i artikel 8 är inte absolut utan det får inskränkas. En inskränkning måste dock ha stöd i lag och vara nödvändig för att tillgodose något av de intressen som anges i artikel 8.2, t.ex. för att trygga säkerheten, förebygga brott eller med hänsyn till andra personers fri- och rättigheter. Att inskränkningen ska vara nödvändig innebär att det ska finnas ett angeläget samhälleligt behov av åtgärden.³⁹

En inskränkning måste också vara proportionerlig för att vara tillåten. Europadomstolen har i flera fall uttalat att en rättvis balans måste uppnås mellan allmänna och enskilda intressen när det gäller åtgärder som inskränker rätten till privatlivet. Vid inskränkningar i rättighetskyddet måste den enskilde tillförsäkras vissa grundläggande rättssäkerhetsgarantier, t.ex. en rättvis rättegång och ett effektivt rättsmedel. Europadomstolen har uttalat att behovet av sådana garantier är större när det gäller automatisk behandling av personuppgifter, inte minst om uppgifterna används för polisiära ändamål. Det måste också finnas garantier för att personuppgifterna skyddas från felaktig behandling.

Enligt artikel 7 i EU:s rättighetsstadga har var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sin bostad och sina kommunikationer. I artikel 8 i EU:s rättighetsstadga föreskrivs att var och en har rätt till skydd av de personuppgifter som rör honom eller henne. Inskränkningar i de rättigheter som erkänns i stadgan får bara göras i lag och ska vara förenliga med det väsentliga innehållet i rättigheterna. Begränsningar i skyddet får endast göras om de är nödvändiga och svarar mot ett allmänt samhällsintresse som erkänns av

³⁹ Danelius, Hans, mfl., Mänskliga rättigheter i Europeisk praxis, 6u, s. 443 f.

unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter (artikel 52). Stadgan tillämpas när unionens institutioner, organ och byråer samt medlemsstaterna tillämpar unionsrätten (artikel 51).

6.6.4 Utökat geografiskt område för tillträdesförbud?

Bedömning: Det geografiska området för tillträdesförbud bör inte utvidgas till att gälla ett större område än den inhägnade idrottsplatsen.

Skäl för bedömningen

Området för tillträdesförbud är väl avgränsat

Ett tillträdesförbud innebär enligt 1 § tillträdesförbudslagen att en person får förbjudas att få tillträde till och vistas på inhägnad plats huvudsakligen avsedd för idrottsutövning när idrottsarrangemang anordnas på platsen av en idrottsorganisation. Tillämpningsområdet för förbudet är således geografisk avgränsad genom platsens inhägnad. Som regel utgörs avgränsningen av det område där inpassering och biljettkontroll utförs. Platser utanför dessa områden träffas således inte av förbudet. En person som meddelats tillträdesförbud kan således utan att bryta mot förbudet uppehålla sig på platser alldeles utanför detta område, t.ex. nära en fotbolls- eller ishockeyarena. Det torde vara sällsynt att det råder tveksamheter angående vilket geografiskt område ett tillträdesförbud omfattar.

Ett utökat geografiskt område skulle kunna verka brottsförebyggande

Den idrottsrelaterade brottsligheten, som bl.a. består av våld och andra ordningsstörande brott, och som sker under idrottsarrangemangen är naturligtvis inte en isolerad företeelse till själva arrangemangen utan förekommer också i anslutning till arenorna i samband med arrangemangen, t.ex. före och efter matchstart, men även på helt andra platser och vid andra tider än själva arrangemangen. Det kan antas att det många gånger är fråga om samma individer

eller grupper av supportrar som ägnar sig åt, eller riskerar att begå, brott under själva arrangemangen inne på arenorna som utanför. Det kan också antas att det förekommer att individer som meddelats ett tillträdesförbud och som kanske tillhör en riskgrupp av supportrar i och för sig avhåller sig från att överträda förbudet men i övrigt deltar i de aktiviteter som den supportergrupp hen tillhör deltar i, vilket kan innebära brott och ordningsstörningar utanför den inhägnade arrangemangsplatsen.

Likaledes som tillträdesförbudet utgör ett effektivt verktyg i arbetet för att förebygga brott vid idrottsarrangemangen skulle ett tillträdesförbud som omfattar ett större område än själva idrottsanläggningen kunna vara ett användbart verktyg i arbetet för att förebygga brott i nära anslutning till, men utanför, själva idrottsanläggningen.

Avsikten med regleringen om tillträdesförbud är naturligtvis att förebygga brott vid arrangemangen genom att utestänga personer som riskerar att begå brott just där. Syftet är vidare att lagstiftningen ska verka avskräckande för personer som överväger att begå sådana brott. Lagstiftningen syftar också till att söka hindra och minska nyrekryteringen till de grupper som ägnar sig åt idrottsrelaterad brottslighet.⁴⁰

Det sistnämnda är av visst intresse i sammanhanget. Vi har ovan lyft fram att en längre tids tillträdesförbud kan innebära att den som meddelats ett förbud tappar kontakten med de grupper av supportrar som begår brott. Detta kan vara nog så viktigt beträffande t.ex. yngre supportrar och för att motverka nyrekrytering till våldsamma supporterklubbars. Ett tillträdesförbud som omfattar ett större område än själva idrottsanläggningen skulle potentiellt kunna ha en liknande effekt genom att det minskar attraktiviteten för en person som meddelats ett tillträdesförbud att delta i aktiviteter tillsammans med andra supportrar, t.ex. att följa med till bortamatcher eller delta i s.k. supportertermarscher till arenorna.

En förutsättning för att tillträdesförbudet skulle kunna ha en sådan effekt är dock enligt vår bedömning att förbudet omfattar ett relativt stort område utanför arrangemangen samt att förbuden efterlevs även beträffande dessa områden. Ett inte helt orimligt antagande är att förbud som skulle omfatta större områden än själva idrottsanläggningen skulle vara svårare att kontrollera och

⁴⁰ Se prop. 2008/09:78 s. 22 f. med hänvisning till prop. 2004/05:77 s. 21 f.

upprätthålla än dagens förbud, för vilket upprätthållandet underlättas av kontroller vid inpassering och biljettvisering.

Efterlevnaden av dagens förbud genom att utöka området

Frågan är då om ett utökat geografiskt område för tillträdesförbuden skulle ha någon effekt för att säkerställa efterlevnaden av förbuden som de är utformade i dag, eller med andra ord för att säkerställa att personer som meddelats ett tillträdesförbud och som avser eller överväger att trotsa förbudet genom att besöka själva arrangemanget kan upptäckas och identifieras alternativt att förbuden helt enkelt respekteras i större utsträckning. Som nämnts i det föregående är vår bild att efterlevnaden av tillträdesförbuden är förhållandevis god genom att de flesta som meddelas ett tillträdesförbud faktiskt avhåller sig från att besöka de arrangemang som förbudet omfattar samt att det utifrån de förhållanden som råder i dag finns goda förutsättningar att upptäcka och identifiera de individer som har för avsikt att överträda förbuden. Vi har dock pekat på att våra förslag i övriga delar kan antas leda till att fler personer kommer vara underkastade tillträdesförbud och att det kan innebära en större utmaning för arrangörer och Polismyndigheten att upptäcka och identifiera personer som trotsar, eller har för avsikt att trotsa, ett förbud. Vi har dock ännu inte sett vilka konsekvenser som förslagen får i detta avseende, dvs. i vilken utsträckning arbetet med att upptäcka och identifiera personer som avser att överträda förbudet försvåras.

Att tillse att personer med tillträdesförbud inte överträder förbudet är ett ansvar som framför allt åvilar arrangören, eftersom det är denne som vid en offentlig tillställning bär huvudansvaret för att upprätthålla ordningen vid tillställningen. Upprätthållande av ordning och säkerhet utanför arrangemanget åvilar i stället det allmänna, genom Polismyndigheten. Denna ansvarsfördelning är dock inte helt strikt och betyder inte heller att det inte förekommer ett samarbete och samordning mellan å ena sidan arrangörerna och å andra sidan Polismyndigheten i arbetet som rör upprätthållande av ordning och säkerhet i anslutning till arrangemangen, såväl utanför som inne på arenorna. Ett tillträdesförbud som skulle omfatta ett geografiskt område utanför den arena där arrangemanget äger rum

skulle dock innebära en uppgift som Polismyndigheten skulle svara för, i den delen det avser detta ytterligare område.

Det geografiska tillämpningsområdet för tillträdesförbud överensstämmer i allt väsentlighet med förbuden i 5 kap. ordningslagen, som t.ex. förbudet mot att utan tillstånd inneha eller använda pyroteknik eller maskera sig. I våra överväganden till förslag till vissa nykriminaliseringar, se avsnitten 5.6.1 och 5.6.2, avseende osjälvständiga brott mot förbuden i ordningslagen, har vi pekat på fördelarna med att Polismyndigheten ges möjlighet att i ett tidigare skede kunna ingripa mot ageranden som t.ex. kan utgöra förberedelse till brott mot ordningslagen, utifrån syftet att förebygga sådana brott som riskerar att ske på det inhägnade området under arrangemangen. På samma sätt skulle det potentiellt finnas fördelar med att ge Polismyndigheten möjlighet att ingripa mot personer som meddelats tillträdesförbud om förbudet omfattade ett område utanför idrottsplatsen, i syftet att upprätthålla förbuden i den meningen att hindra personer med tillträdesförbud från att ta sig in på anläggningen i samband med ett arrangemang.

Nytan av en sådan möjlighet för Polismyndigheten, för att hindra att personer som är underkastade ett tillträdesförbud besöker arrangemang som omfattas av ett förbud, bör dock inte överskattas. Som vi pekat på tidigare i detta arbete har polis och arrangör ofta bra kännedom om de individer som är underkastade ett förbud. Polismyndigheten har också en strategi att i samband med bevakning av arrangemangen ingripa mot individer som begår brott men även att förhindra att brott kommer att begås. I det arbetet ingår det som en naturlig del att i den utsträckning det är möjligt ha särskild koll på individer och grupper av individer som utgörs av s.k. risksupportrar. I den gruppen ingår inte sällan individer som är underkastade ett beslut om tillträdesförbud. Skulle det t.ex. vara så att en polispatrull i samband med bevakningen av ett arrangemang får kännedom om att en person som är underkastad ett förbud uppehåller sig i nära anslutning till arenan får det antas att det genom bevakning och samarbete med arrangören vidtas åtgärder för att förhindra personen i fråga att besöka arrangemanget.

Tidigare förslag

I SOU 2012:23 föreslog den nationella samordnaren att det geografiska området för tillträdesförbud skulle utökas genom att i 1 § första stycket tillträdesförbudslagen föreskriva att en person får förbjudas att få tillträde till och vistas på inhägnad plats, *eller i dess närhet*, huvudsakligen avsedd för idrottsutövning när idrottsarrangemang anordnas på platsen av en idrottsorganisation.

I den allmänna motiveringen till förslaget anfördes som problem att personer som meddelats ett tillträdesförbud vid match uppehåller sig i området kring arenan. Tanken var att tillträdesförbudet skulle gälla i ett område upp till 150–300 meter från arenan och att dåvarande Rikspolisstyrelsen inom denna ram skulle utfärda närmare riktlinjer för hur området utanför arenan skulle avgränsas med hänsyn till lokala förhållanden. Utredningen gjorde bedömningen att den ytterligare inskränkning som förslaget innebar utgjorde en lindrig inskränkning av den grundläggande rörelsefriheten och ansåg förslaget var förenligt med grundlagarna och Europakonventionen.⁴¹

Förslaget fick blandad kritik av remissinstanserna. Flera remissinstanser riktade kritik mot förslaget. Den kanske tyngst vägande kritiken gick ut på att förslaget innebar att tillämpningsområdet för tillträdesförbudet inte var avgränsat på ett tydligt sätt och att det därmed kunde uppstå svårigheter att avgöra vilka situationer som träffades av straffrättsligt ansvar. Det riktades också kritik mot avsaknaden av författningskommentar.⁴² Förslaget ledde inte till lagstiftning.

Det finns inte tillräckliga skäl att utvidga det geografiska området för tillträdesförbud

När det gäller frågan om ett utökat geografiskt område för ett tillträdesförbud kan tänkas att detta skulle kunna fungera som en skärpning av tillträdesförbudet för den som tidigare har brutit mot ett ordinärt förbud, dvs. i likhet med hur lagen om kontaktförbud är uppbyggd. Det kan också tänkas att utökat geografiskt område skulle gälla generellt för alla beslut, dvs. att förbudsområdet helt

⁴¹ SOU 2012:23 s. 156 f.

⁴² Se Ku2012/694/MFI.

enkelt skulle utökas. Alldeles oavsett modell finns det grundläggande överväganden som måste göras.

En förutsättning för ett straffsanktionerat förbud är att personen som är föremål för ett förbud på förhand ska veta vilket område förbudet omfattar. Det bör med andra ord för förbudspersonen stå klart vilket agerande som faller under ett straffrättsligt ansvar och vilket som inte gör det. Med dagens ordning är det väl definierat och avgränsat vad förbudet omfattar. Utifrån att bestämmelsen är utformad så att förbudet avser det inhägnade området där arrangemanget äger rum bör det i normalfallet knappast råda någon tvekan för den enskilde eller annan om vilket geografiskt område förbudet avser. En överträdelse av förbudet kräver vidare i normalfallet att den person som omfattas av förbudet aktivt agerar för att trotsa förbudet. Det torde med andra ord vara ytterst sällsynt att personer som är föremål för ett tillträdesförbud av misstag överträder förbudet.

I praktiken är ett beslut om tillträdesförbud inte formulerat utifrån den specifika platsen utan tar sikte på det eller de arrangemang som omfattas av förbudet. Vanligtvis omfattar ett förbud ett stort antal arrangemang. Det är t.ex. mycket vanligt att ett tillträdesförbud omfattar samtliga elitfotbollsmatcher i Sverige, när en fotbollssupporter meddelats tillträdesförbud. Det förekommer också att förbudet omfattar arrangemang avseende flera idrotter.⁴³ Det antal platser som potentiellt omfattas av ett förbud uppgår således till ett relativt stort antal. I strikt mening går det inte att på förhand förutse den exakta geografiska omfattningen av ett beslut om tillträdesförbud. Detta till skillnad från t.ex. ett beslut om tillträdesförbud till butik eller ett beslut om preventivt vistelseförbud, som mer uttryckligen tar sikte på en, i regel enstaka, specifik geografisk plats.

Det är således inte en framkomlig väg att förutsätta att åklagare eller domstol i det enskilda fallet i ett beslut om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang ska beskriva alla de exakta platserna som omfattas av ett förbud. Bland annat mot denna bakgrund anser vi det

⁴³ Ett förbud kan t.ex. omfatta samtliga inhägnade idrottsanläggningar i Sverige när det på platsen anordnas matcher dels i de av Svenska Fotbollförbundet anordnade serierna Allsvenskan och Superettan, matcher i Svenska Cupen och landskamper, dels cupmatcher och landskamper som anordnas av UEFA och FIFA i Sverige, samt tävlingsmatcher i Svenska Hockeyligan (SHL) (inklusive direktkval och SM-slutspel), i Hockeyallsvenskan (inklusive slutspelserie och final) och i Champions Hockey League (CHL) samt av Svenska Ishockeyförbundet och Internationella Ishockeyförbundet anordnade landskamper och mästerskap.

vara en förutsättning att det av lag, eventuellt i kombination med författningar på lägre nivå, klart framgår vilket geografiskt område som ett förbud kommer att omfatta.

Vi har övervägt olika lagtekniska lösningar i syfte att möjliggöra att ett beslut om tillträdesförbud ska kunna omfatta ett större område än i dag, i anslutning till den idrottsanläggning där ett idrottsarrangemang äger rum. Ett sådant möjligt alternativ skulle vara att t.ex. i lag införa en bestämmelse innebärande att ett tillträdesförbud omfattar ett förbud mot att vistas inom ett visst specifikt avstånd från den idrottsanläggning där idrottsarrangemanget äger rum, t.ex. inom ett avstånd av 300 meter från anläggningen. Ett annan lagteknisk lösning vi tittat på är att i lag införa en bestämmelse om att ett förbud kan eller ska omfatta ett större område i kombination med en bestämmelse om att delegera angivande av dessa områden till en myndighet som regeringen bestämmer, t.ex. Polismyndigheten.

Även om vi inte har gjort några djupgående analyser av hur ett förslag på ett utökat geografiskt område för tillträdesförbuden skulle förhålla till de grundlagsskyddade fri- och rättigheterna och Europakonventionen framstår det som klart att ett sådant förslag skulle innebära en mer ingående inskränkning i rörelsefriheten än vad dagens förbud gör. De platser som omgärdar anläggningar där idrottsarrangemang anordnas, och som typiskt sett omfattas av ett tillträdesförbud, kan se mycket olika ut. Medan vissa arenor är förslagda till områden där föga eller begränsad verksamhet av annat slag bedrivs finns det anläggningar som ligger i mycket nära anslutning till sådana verksamheter. Det kan t.ex. röra sig om samhällsservice och kommersiella lokaler som shoppingcentrum och liknande men även anläggningar för andra arrangemang och som då inte omfattas av ett beslut om tillträdesförbud men som likväl indirekt kan träffas av förbudet. Även bostäder kan träffas. Dessa förhållanden talar starkt mot att ett beslut om tillträdesförbud på ett generellt plan skulle omfatta t.ex. ett område inom ett visst avstånd från en idrottsplats där ett idrottsarrangemang anordnas.

Ett förslag som innebär att det sker en delegation att för en förvaltningsmyndighet i föreskrift närmare definiera och beskriva de områden som omfattas av ett tillträdesförbud skulle i viss mån kunna ta lämpliga hänsyn och anpassa definitionerna för dessa områden utifrån hänsynstagande till vilka konsekvenser ett förbudsområde skulle få för t.ex. möjligheten att utöva rörelsefriheten.

Med hänsyn till det antal platser det kan röra sig om skulle det dock vara fråga om ett förhållandevis omfattande och komplicerat författningsarbete. Det är vidare mycket tveksamt om en sådan lagteknisk lösning är möjlig, med hänsyn till kravet på att en inskränkning av rörelsefriheten ska ske i lag. Alldeles oavsett inger det starka betänkligheter att till en förvaltningsmyndighet delegera en möjlighet att på ett sådant generellt plan ange ett tillämpningsområde för ett förbud som inskränker rörelsefriheten.

Att bestämma hur länge förbudet ska gälla inom det utökade geografiska området är ytterligare en utmaning att beakta. Om förbudet skulle gälla även inom ett visst område utanför arenan förefaller det rimligt att det skulle gälla under en viss längre tid före och efter själva matchen eller tävlingen. Men det är också något som skulle behöva bestämmas på lägre författningsnivå än i lag och möjligen från arrangemang till arrangemang.

Även för det fall förslagen skulle bedömas utgöra godtagbara inskränkningar i den grundlagsskyddade rörelsefriheten och att det svarar mot ett reellt behov utifrån intresset av att motverka att personer som meddelats tillträdesförbud bryter mot förbudet talar tillämpningssvårigheterna med relativt stor styrka mot en sådan ordning. Det kan helt enkelt vara förenat med betydande svårigheter för den enskilde, och för rättstillämparen, att veta om och när ett förbud överträds.

Vår bedömning är sammanfattningsvis att de förhållandevis begränsade förtjänsterna – för det brottsförebyggande arbetet i anslutning till idrottsarrangemang rent generellt och specifikt för syftet att upprätthålla efterlevnaden av tillträdesförbud – inte medför att det framkommit tillräckligt tungt vägande skäl att införa en reglering med utökade förbudsområden, som innebär icke försumbara inskränkningar i den grundlagsskyddade rörelsefriheten. Detta särskilt som det inte framkommit att det föreligger några särskilt påtagliga problem med upprätthållandet av tillträdesförbuden i dag.

6.6.5 Anmälningsskyldighet?

Bedömning: Det bör inte införas en bestämmelse om anmälningsskyldighet för personer som meddelats tillträdesförbud.

Skäl för bedömningen

Allmänt om anmälningsskyldighet

En anmälningsskyldighet, i den meningen som avses här, skulle innebära att en person som meddelats ett tillträdesförbud, i stället för eller utöver förbudet, åläggs att vid straffansvar anmäla sig till, eller infinna sig vid, en myndighet när sådana arrangemang som omfattas av tillträdesförbudet äger rum. Den eftersträlvade effekten av en sådan reglering skulle då vara att personen rent fysiskt skulle vara tvungen att vid tidpunkten för arrangemanget befinna sig på en annan plats än där arrangemanget genomförs. Det kan antas att ett införande av ett sådant system skulle vara en verkningssbar åtgärd i syfte att upprätthålla tillträdesförbudet, och därmed på ett generellt plan motverka brott och ordningsstörningar på idrottsarrangemang.

Bestämmelser om anmälningsskyldighet, dvs. ett åläggande för en person att vid viss tidpunkt fysiskt närvara hos en myndighet, förekommer i annan lagstiftning, bl.a. i rättegångsbalken, utlänningslagen (2005:716) och lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlännningar, LSU.

Av 25 kap. 1 § första stycket 2 rättegångsbalken följer att om någon som är skäligen misstänkt för ett brott på vilket fängelse kan följa och det med hänsyn till brottets beskaffenhet, den misstänktes förhållande eller någon annan omständighet finns risk för att hen avviker eller på något annat sätt undandrar sig lagföring eller straff men det i övrigt inte finns anledning att anhålla eller häkta den misstänkte, får hen, om det är tillräckligt, i stället föreläggas att på viss ort och vissa tider anmäla sig hos Polismyndigheten. Enligt paragrafens tredje stycke får också anmälningsskyldighet användas i stället för anhållande eller häktning. Det är således fråga om ett tvångsmedel som kan tjäna som ett mindre ingripande alternativ till anhållande och häktning. Att inte fullgöra en anmälningsskyldighet är inte straffsanktionerat utan det följer av 25 kap. 2 § andra stycket

och 9 § rättegångsbalken att om inte anmälningsskyldigheten följs ska den misstänkte omedelbart anhållas eller häktas, om det inte är uppenbart att det inte finns skäl till det. Det ska sägas att det torde vara ytterst ovanligt att anmälningsskyldighet används som ett självständigt tvångsmedel. Det vanliga är att det förenas med ett beslut om reseförbud.⁴⁴ Ett reseförbud, eventuellt i kombination med en anmälningsplikt, kan i praktiken innebära att en person är tvungen att uppehålla sig på en viss given ort.

Enligt 10 kap. 6 § utlänningslagen får en utlänning som har fyllt 18 år, under de förutsättningar som anges för att ta en person i förvar, i stället för att tas i förvar, ställas under uppsikt. Uppsikt innebär att en utlänning är skyldig att på vissa tider anmäla sig hos Polismyndigheten eller hos Migrationsverket. I ett beslut om uppsikt ska det anges på vilken ort anmälningsskyldigheten ska fullgöras. Utlänningen får också åläggas att lämna ifrån sig sitt pass eller annan legitimationshandling (8 § i samma kap.). Även om anmälningsskyldigheten får bestämmas till en viss ort innebär det inte, till skillnad från t.ex. ett reseförbud enligt rättegångsbalken, att man med stöd av bestämmelserna om uppsikt kan förbjuda utlänningen att lämna denna ort.⁴⁵ Någon särskild sanktion är inte kopplad till bristande följsamhet till ett beslut om uppsikt. Det får dock antas att det i sådana situationer som regel kan bli aktuellt att i stället ta utlänningen i förvar.

Även enligt LSU kan en utlänning i stället för förvar ställas under uppsikt. Reglerna i 4 kap. LSU har en något annorlunda uppbyggnad än motsvarande regler i utlänningslagen. Till skillnad från vad som gäller enligt utlänningslagen kan ett beslut om uppsikt enligt LSU, förutom anmälningsplikt och skyldigheten att lämna ifrån sig sitt pass, innebära att utlänningen förbjuds att lämna ett visst område. Någon särskild sanktion är inte kopplad till överträdelser av beslut om uppsikt. Vid sidan av reglerna om uppsikt kan Migrationsverket, efter ansökan av Säkerhetspolisen, besluta om olika tvångsmedel mot utlänningen enligt vad som framgår av 5 kap. LSU. För att tvångsmedel enligt det kapitlet ska kunna beslutas krävs, enligt 1 § samma kapitel, att det finns ett beslut om utvisning (eller avvisning) som inte har kunnat verkställas. Såvitt nu är intressant följer av 2 § i detta kap. att en utlänning får åläggas anmälningsskyldighet och

⁴⁴ Lindberg, Gunnel, *Straffprocessuella tvångsmedel*, 3 u, s. 326.

⁴⁵ Se Fridström, *Utlänningslagen 10 kap. 8 §*, Karnov, (JUNO).

samtidigt förbjudas att lämna ett vistelseområde. Till skillnad från bristande följsamhet av ett vistelseförbud enligt 4 kap. 2 § är överträdelse eller bristande följsamhet av ett beslut om anmälningsskyldighet eller vistelseskyldighet enligt 5 kap. 2 § straffsanktionerat enligt vad som följer av 5 kap. 8 och 9 §§⁴⁶ jämte 8 kap. 3 §. Det föreskrivna straffet för brott mot anmälningsskyldigheten är fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, böter.

Tidigare överväganden

Den 14 juni 2011 tillkännagav riksdagen att regeringen med prioritet skulle utreda frågan om anmälningsskyldighet för personer med tillträdesförbud eller som hade dömts för våldsbrott eller ordningsstörning relaterad till idrottsevenemang.⁴⁷ Regeringen omhändertog tillkännagivandet genom att ge den dåvarande nationella samordnaren och ansvarige för utredningen Nationell samordning mot brottslighet i samband med idrottsarrangemang, Björn Eriksson, i uppgift att redovisa hur andemeningen i riksdagens beslut bäst kunde uppfyllas. I en skrivelse den 26 juni 2012⁴⁸ angav den nationella samordnaren sin bedömning och föreslog att frågan om anmälningsskyldighet skulle avvaktas, bland annat för att utvärdera de förslag på författningsändringar avseende tillträdesförbudslagstiftning som lämnades i utredningens delbetänkande.⁴⁹ Han gjorde bl.a. bedömningen att ett system med anmälningsskyldighet, oavsett hur det skulle utformas⁵⁰, skulle innebära en väldigt stor och ingripande rörelseinskränkning. Även praktiska hänsyn talade emot att införa en anmälningsskyldighet eftersom det skulle krävas att det vid matchdag, skulle finnas en tillgänglig myndighet att anmäla sig till, t.ex. en

⁴⁶ Även regeringen kan besluta om anmälningsskyldighet i vissa fall, se 5 kap. 9 § LSU.

⁴⁷ Se justitieutskottets betänkande 2010/11:JuU 28 och rskr 2010/11:324. Den nationella samordnaren inhämtade upplysningar från Riksidrottsförbundet och dåvarande Rikspolisstyrelsen.

⁴⁸ Ku2012/694/MFI.

⁴⁹ I SOU 2012:23 föreslogs bl.a. förlängd förbudstid, utökade geografiska förbudsområden, straffskärpningar för överträdelse och ett ytterligare kapitel i tillträdesförbudslagen för att möjliggöra för idrottsorganisationer att behandla personuppgifter i brottsförebyggande syfte.

⁵⁰ I skrivelsen ges fler tänkbara alternativ hur en anmälningsskyldighet skulle kunna fungera. De lösningar som ansågs mest proportionerliga var att anmälningsskyldighet används som en skärpning när en person tidigare överträtt ett förbud eller att det används efter att en person döms till våldshandlingar. Gemensamt för båda dessa alternativ skulle då vara att anmälningsskyldighet används mer undantagsvis.

öppen och bemannad polisstation. Ett krav som inte den dåvarande polisorganisationen skulle kunna möta.

Det bör inte införas ett system med anmälningsplikt

Det finns flera tänkbara alternativ till en utformning av ett system med anmälningsplikt. Det som närmast ligger till hands är att anmälningsplikt skulle fungera som en skärpande åtgärd att verka vid sidan av ett tillträdesförbud, t.ex. när en person tidigare överträtt ett tillträdesförbud eller annars det kan antas att förbudspersonen inte kommer att följa tillträdesförbudet. Ett sådant system skulle påminna om det som gäller kontaktförbud. Kontaktförbud finns i flera former. Vid sidan om ordinära kontaktförbud finns kontaktförbud avseende gemensam bostad och s.k. utvidgade och särskilt utvidgade kontaktförbud, som under vissa förutsättningar får eller ska förenas med elektronisk övervakning, s.k. fotboja. Lite förenklat kan de sistnämnda formerna beskrivas som skärpningar av ett ordinärt förbud, antingen för att förbudspersonen brutit mot ett tidigare meddelat förbud eller för att det på förhand bedöms att hen inte kommer att respektera ett ordinärt förbud.

Ett system med anmälningskyldighet måste, för att det ska fungera i praktiken, innebära att den som är underkastad en sådan skyldighet rent fysiskt ska infinna sig på en viss plats vid en viss tidpunkt. Ett fullföljande av en anmälningskyldighet på annat sätt, t.ex. genom ett digitalt förfarande eller att personen ringer ett särskilt nummer, torde i praktiken helt sakna den kontrollfunktion som man eftersträvar med systemet. Systemet torde vidare behöva vara uppbyggt på ett sådant sätt att anmälan sker till någon representant för det allmänna. Det framstår inte som lämpligt att en anmälningsplikt skulle fullgöras hos ett privaträttsligt organ, utifrån de inslag av myndighetsutövning som ett sådant förfarande skulle präglas av och de rättssäkerhetskrav som bör ställas på förfarandet. Detta förutsätter således att det måste finnas ett lämpligt och praktiskt sätt att fullfölja sådan anmälningskyldighet till en myndighetsperson, t.ex. på en polisstation eller vid en annan myndighet.

Ovan har redogjorts för att ett beslut om tillträdesförbud som regel omfattar ett stort antal arrangemang på många olika platser, t.ex. samtliga elitfotbollmatcher på dam- eller herrsidan i Sverige.

Arrangemangen anordnas vidare som regel på helger och kvällar, dvs. utanför s.k. kontorstid. Det finns ingen myndighet i Sverige som har beredskap och resurser att ha sådana öppettider i den utsträckning som blir följden av ett system med anmälningsskyldighet. Det är teoretiskt möjligt att t.ex. Polismyndigheten i de största städerna skulle kunna ha möjlighet att anpassa sin verksamhet på ett sådant sätt att en anmälningsskyldighet skulle kunna fullföljas där. Ett system med anmälningsskyldighet måste dock kunna fungera tillfredsställande även utanför storstadsområdena. I mindre städer torde det vara uteslutet att tänka sig att Polismyndigheten, eller någon annan myndighet, skulle kunna tillhandahålla öppettider för det nu aktuella syftet, utifrån en rimlig resursanvändning. Redan praktiska hänsyn talar således starkt emot ett system med anmälningsskyldighet.

Ett tillträdesförbud innebär i sammanhanget en relativt lindrig inskränkning i rörelsefriheten, i det att personen förbjuds att befinna sig på en viss plats vid tillfället för själva idrottsarrangemanget. Förbudspersonen är i övrigt fri att röra sig hur den vill. Ett system med anmälningsskyldighet skulle däremot innebära att en person på förhand är underkastad en skyldighet, i vad som kan förmodas vara vid ett relativt stort antal tillfällen, förflytta sig från en plats till en annan. Förbudsperson skulle vid dessa tillfällen vara förhindrad att röra sig fritt eller uppehålla sig på en annan plats än där anmälningsskyldigheten ska uppfyllas.

Till skillnad från andra liknande förbud, är det vidare på förhand svårt att förutse vilka konsekvenser för rörelsefriheten en anmälningsskyldighet skulle få i det enskilda fallet, t.ex. om anmälningsskyldigheten skulle gälla vid alla de arrangemang som omfattas av ett beslut om tillträdesförbud. Det är inte helt sällan så att matcher behöver schemaläggas och flyttas med relativt kort varsel, vilket gör ett system med anmälningsskyldighet än mer svårtillämpat.

Utifrån att det inte framkommit annat än att det i dag råder förhållandevis god följsamhet i förhållande till tillträdesförbuden och att det finns goda grundförutsättningar⁵¹ för att upptäcka och identifiera de individer som trotsar förbuden är det enligt vår uppfattning mycket tveksamt om den inskränkning av rörelsefriheten som ett system med anmälningsskyldighet innebär skulle vara ändamålsenligt och proportionerligt utifrån syftet att upprätthålla till-

⁵¹ Att arbetssätten för att identifiera förbudspersonerna vid insläppen till arenorna i och för sig kan förbättras ytterligare kommenterar vi i kapitel 8.

trädesförbud. Mot denna bakgrund, och då ett sådant system utifrån praktiska hänsyn förefaller vara mindre lämpligt, bedömer vi att tillträdesförbudslagen inte bör kompletteras med bestämmelser om anmälningsskyldighet.

6.6.6 Ansiktsgenkänning?

Bedömning: AI-system för ansiktsgenkänning bör inte få användas i syfte att upprätthålla tillträdesförbud.

Skäl för bedömningen

Utgångspunkter

Ansiktsgenkänning är en digital teknik för att automatiskt identifiera en person eller verifiera en viss persons identitet utifrån en digital bild. Det görs vanligen genom att utvalda ansiktsdrag från en bild jämförs med bilder på ansikten som sammanställts i en databas.⁵²

De olika tekniker som finns för ansiktsgenkänning kan variera och den tekniska utvecklingen är snabb och omfattande. Polismyndigheten använder i dag t.ex. två olika system för automatisk ansiktsgenkänning. Oavsett vilket system som åsyftas så innebär användandet av teknik för ansiktsgenkänning en behandling av biometriska uppgifter.

Biometriska uppgifter är en typ av personuppgifter som anses vara känsliga och som tillerkänns ett särskilt skydd i de dataskyddsrättsliga regelverken. Som vi redovisat ovan är rätten till privatliv och skyddet för den personliga integriteten två mänskliga rättigheter som skyddas i svensk grundlag och i olika folkrättsliga dokument samt EU-rättsakter. Det materiella regelverket kring användandet av biometriska uppgifter är komplext. Såväl regler i EU:s

⁵² Ds 2024:11 s. 147.

dataskyddsförordning⁵³ som EU:s brottsdatadirektiv⁵⁴ aktualiseras samt inhemska regler som bl.a. utgör implementering eller komplettering av dessa rättsakter. I mer konkret hänseende regleras i Sverige användningen av biometriska uppgifter i brottsbekämpningen i brottsdatalagen (2018:1177) och – såvitt nu är av intresse – lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område (polisens brottdatalag). Brottsdatalagens bestämmelser är enbart tillämpliga på behöriga myndigheters användning av biometriska uppgifter. För andra aktörer är det i stället primärt EU:s dataskyddsförordning, och till den kompletterande svensk lagstiftning, som reglerar en eventuell användning.

Den 13 juni 2024 antogs EU:s förordning om artificiell intelligens (AI).⁵⁵ Förordningen reglerar bl.a. användningen av AI-system utifrån de risker som är förknippade med olika sådana system. Förordningen är av central betydelse för frågeställningen om tillåtligheten av användningen av tekniker för ansiktsgenkänning, oavsett om förordningen äger tillämpning på en sådan användning i det specifika fallet.

Flera olika nationella lagstiftningsarbeten pågår för att reglera förutsättningar för användandet av biometriska uppgifter, däribland ansiktsgenkänning. I prop. 2024/25:37 föreslås bl.a. att brottsbekämpande myndigheter vid förundersökning om viss allvarlig brottslighet ska få utföra biometriska jämförelser av ansiktsbilder och fingeravtryck av misstänkta gärningsmän mot Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2025.

I promemorian Förbättrade möjligheter för polisen att använda kamerabevakning, Ds 2024:11, lämnas förslag som syftar till att ge Polismyndigheten och Säkerhetspolisen förbättrade förutsättningar för att använda kamerabevakning i sin verksamhet, bl.a. för att

⁵³ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

⁵⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av rådets rambeslut 2008/977/RIF.

⁵⁵ Europaparlamentet och rådets förordning (EU) 2024/1689 av den 13 juni 2024 om harmoniserade regler för artificiell intelligens och om ändring av förordningarna (EG) nr 300/2008, (EU) nr 167/2013, (EU) nr 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1139 och (EU) 2019/2144 samt direktiven 2014/90/EU, (EU) 2016/797 och (EU) 2020/1828 (förordning om artificiell intelligens).

kunna använda system för biometrisk fjärridentifiering i realtid på allmän plats för brottsbekämpningsändamål. Förslaget i promemorian har kompletterats genom promemorian Polisens användning av AI för ansiktsigenkänning i realtid (Ds 2025:7) som arbetats fram inom Regeringskansliet.⁵⁶ Nedan kommer att kort redogöras för dessa förslag.

Vi har i denna del, utifrån det exempel som nämns i kommittédirektiven, fokuserat på att undersöka möjligheten att använda system för ansiktsigenkänning i syftet att upprätthålla tillträdesförbud, främst genom att arrangören eller annan (t.ex. Polismyndigheten) genom användning av sådan teknik ska kunna upptäcka dessa individer vid inpassering till arenan. Att överträda ett tillträdesförbud utgör ett brott. En sådan användning skulle således ske i brottsförebyggande syfte.

Regelverket kring användning av AI är tämligen komplext. Vi har inte haft som ambition att annat än mycket översiktligt beskriva de regelverk (gällande eller föreslagna) som aktualiserar användandet av teknik för ansiktsigenkänning i det aktuella syftet. Som kommer att framgå i det följande har vi inte heller utifrån de bedömningar vi gör avseende möjligheten eller lämpligheten att tillåta användning av AI-teknik för ansiktsigenkänning i aktuellt syfte bedömt att det finns ett behov av annat än en mer översiktlig redogörelse för vilka regler som aktualiserar en sådan användning. Inte heller har vår ambition varit annan än att endast översiktligt beskriva de tekniker för ansiktsigenkänning som potentiellt skulle kunna vara aktuella att använda för det nu nämnda syftet att upprätthålla tillträdesförbuden.

Kort om olika system för ansiktsigenkänning

Polismyndigheten använder sig av två olika system för ansiktsigenkänning i den brottsbekämpande verksamheten, ”registersökning av ansiktsbild” i den forensiska verksamheten och ”automatisk bildanalys” inom förundersökningar.⁵⁷

Registersökning av ansiktsbild utförs vid Nationellt forensiskt centrum (NFC). I korthet går det till på så sätt att en bild på en

⁵⁶ Promemorian publicerades den 20 mars 2025, dvs. mycket kort tid före tryckning av detta betänkande.

⁵⁷ Se SOU 2023:32 s. 221 ff.

okänd person (spårbild) jämförs med registrerade ansiktsbilder i polisens signalementsregister i syfte att få fram ett uppslag på vem personen kan vara. NFC använder en mjukvara för ansiktsgigenkänning för att jämföra spårbilden med ansiktsbilderna i signalementsregistret. Registret innehåller sökfunktionalitet (algoritmer samt s.k. biometriska mallar) för de registrerade ansiktsbilderna vilket möjliggör ansiktsgigenkänning. Syftet med den forensiska undersökningen är att få fram ett resultat eller förslag på vem personen på spårbilden är eller kan vara. Mjukvaran presenterar en söklista med de bästa matchningarna. Söklistan analyseras därefter manuellt av en handläggare vid NFC och resultatet redovisas som ett forensiskt uppslag. Om man i förundersökningen vill gå vidare med en potentiell kandidat, och eventuellt väcka åtal, rekommenderar NFC att det även görs en forensisk bildjämförelse mellan personen och spårbilden. Även en sådan undersökning utförs av NFC. Bildmaterialet undersöks och jämförs då i syfte att uttala sig om observationerna i bilderna styrker att det är en och samma person som förekommer på bilderna, eller om de talar för att det är en annan person. Resultatet av den forensiska bildjämförelsen redovisas i ett forensiskt sakkunnigutlåtande.

Automatisk bildanalys inom förundersökning innebär att stora mängder bild- och videomaterial omhändertaget inom en förundersökning behandlas med automatiska bildanalysalgoritmer. Det material som används i en sådan bildanalys kan t.ex. komma från kamerabevakning på allmän plats eller kollektivtrafiken, privata aktörers övervakningskameror eller från målsägande eller vittnen. Resultatet från de automatiska algoritmerna lagras i en temporär databas i syfte att kunna utföra filtreringar och snabbare kunna hitta det som eftersöks i materialet. Det går exempelvis att med hjälp av ansiktsgigenkänningsalgoritmen eftersöka om samma okända person finns på flera olika ställen i materialet. Det går också att tillföra referensmaterial till databasen på en specifik person med känd identitet och via ansiktsgigenkänningsalgoritmen söka efter denne i undersökningsmaterialet. Algoritmen möjliggör en första filtrering av materialet, vilket gör att analysarbetet kan genomföras på ett effektivare sätt jämfört med en manuell granskning. Systemet används enbart för att effektivisera analysarbetet och inga automatiska beslut fattas. Förslagen från algoritmen granskas manuellt innan information lämnas till utredningen. Metoden möjliggör att

utredningen snabbare kan komma fram till om t.ex. en person varit på platsen eller inte och därmed även snabbare kan besluta om vidare utredningsåtgärder. Resultatet redovisas som ett spaningsuppslag till utredningen. Syftet med metoden är inte att identifiera någon genom en sökning mot ett register med kända personer, och inte heller att lagra informationen i ett register, utan endast att temporärt behandla uppgifterna för att påskynda processen vid analysarbetet. Identiteten styrks med hjälp av andra metoder, exempelvis genom forensisk bildjämförelse av person eller registersökning av ansiktsbild.

Den tekniska utvecklingen på området är dock snabb och i ljuset av det starka samhälleliga intresset av att förebygga och klara upp fler brott efterfrågas att kunna använda andra tekniker för ansiktsgenkänning, t.ex. sådana som skulle möjliggöra identifiering av människor i realtid eller med mycket kort fördröjning, s.k. AI-system för biometrisk fjärridentifiering i realtid. Utifrån syftet med att använda ansiktsgenkänning för att upprätthålla tillträdesförbuden ligger det närmast till hands att anta att det är en sådan teknik som skulle kunna vara verkningsbar och fylla en funktion för att förhindra att personer som har meddelats tillträdesförbud besöker de arrangemang som förbuden omfattar, snarare än ovan nämnda tekniker som polisen i dag använder i den forensiska verksamheten och inom förundersökningar. Ansiktsgenkänning skulle potentiellt också kunna användas för att utreda misstänkta fullbordade brott mot tillträdesförbud, dvs. när en person tagit sig in på den inhägnade idrottsplatsen.

Rättsliga utgångspunkter

Enligt 1 kap. 6 § brottsdatalagen avses med begreppet biometrisk uppgift en uppgift som rör en persons fysiska, fysiologiska eller beteendemässiga kännetecken, som tagits fram genom särskild teknisk behandling och som möjliggör eller bekräftar unik identifiering av personen. För att det ska vara fråga om biometriska uppgifter krävs att uppgifterna bearbetats tekniskt genom en särskild metod som syftar till identifiering. Biometriska uppgifter är information som kan tas fram ur dna, mönster av fingeravtryck, ansiktsgeometri, ögats iris, röst, händer, blodkärl och gångstil eller liknande. Vanliga fotografier och filmer omfattas således i sig alltså

inte av definitionen, men om en teknisk bearbetning sker i syfte att t.ex. identifiera en person utgör det en behandling av biometriska uppgifter.⁵⁸

Biometriska uppgifter utgör s.k. känsliga personuppgifter. Dessa är särskilt skyddsvärda och får enligt 2 kap. 12 § brottsdatalagen och 2 kap. 4 § polisens brottsdatalag endast behandlas om det är särskilt föreskrivet och absolut nödvändigt för ändamålet med behandlingen. Att behandlingen måste vara absolut nödvändig innebär att behovet av att behandla sådana uppgifter måste prövas särskilt noga i det enskilda fallet.⁵⁹

Den svenska brottsdatalagen och polisen brottsdatalag utgör ett genomförande av EU:s brottsdatadirektiv. Precis som vid all personuppgiftsbehandling måste behandling av biometriska uppgifter för att identifiera en fysisk person ske i överensstämmelse med de grundläggande principerna för behandling av personuppgifter som framgår av artikel 4 dataskyddsdirektivet och därigenom vad som följer av unionsrätten i övrigt. För att behandlingen inte ska komma i konflikt med grundläggande principer krävs att ändamålet med behandlingen inte kan uppnås på ett mindre integritetskänsligt sätt.

Brottsdatalagens bestämmelser gäller endast behöriga myndigheters behandling av personuppgifter i brottsbekämpande syften, och alltså inte idrottsorganisationer. Behandling av biometriska uppgifter av andra aktörer eller i andra syften regleras i stället i artikel 9 i dataskyddsförordningen, i vilken anges att sådan behandling som utgångspunkt är förbjuden. Under vissa givna förhållanden kan sådan behandling ändå vara tillåten. Det gäller t.ex. om behandlingen är nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse, på grundval av unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, vilken ska stå i proportion till det eftersträvade syftet, vara förenligt med det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd och innehålla bestämmelser om lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen. I likhet med vad som gäller för brottsdatadirektivet måste behandling av personuppgifter enligt dataskyddsförordningen ske i överensstämmelse med ett antal grundläggande principer.

AI-förordningen är direkt tillämplig i Sverige. Av artikel 1.1 framgår att syftet med förordningen är att förbättra den inre mark-

⁵⁸ Se prop. 2017/18:232 s. 86.

⁵⁹ Prop. 2017/18:232 s. 447 f. och prop. 2017/18:269 s. 296.

nadens funktion och främja användningen av människocentrerad och tillförlitlig artificiell intelligens (AI), samtidigt som en hög skyddsnivå säkerställs för hälsa, säkerhet och grundläggande rättigheter som fastställs i stadgan om de grundläggande rättigheterna, inbegripet demokrati, rättsstatsprincipen och miljöskydd, mot de skadliga effekterna av AI-system i unionen, och att stödja innovation.

Förordningen bygger på en riskbaserad metod, där olika AI-system regleras på olika sätt beroende på vilken risk systemet anses utgöra. Med risk avses kombinationen av sannolikheten för skada och denna skadas allvarlighetsgrad (artikel 3.2). Ett exempel på högrisksystem är alla system för biometrisk fjärridentifiering (se skäl 54), vilket bl.a. inkluderar tekniker för ansiktsgenkänning.⁶⁰ Sådana system omfattas därför av strikta krav i förordningen. Definitionen av system för biometrisk fjärridentifiering är ett AI-system vars syfte är att identifiera fysiska personer utan deras aktiva medverkan, vanligtvis på distans, genom jämförelse av en persons biometriska uppgifter med biometriska uppgifter i en referensdatabas (artikel 3.41). Användning av AI-system för biometrisk fjärridentifiering i *realtid* på allmänt tillgängliga platser för brottsbekämpande ändamål är som utgångspunkt inte tillåten.⁶¹ Med *realtid* avses att insamling av biometriska uppgifter, jämförelse och identifiering sker utan betydande dröjsmål och omfattar inte bara omedelbar identifiering utan, för att undvika kringgående, även begränsade korta fördröjningar (artikel 3.42). Med allmänt tillgängliga platser avses bl.a. arenor där det anordnas idrottsarrangemang (artikel 3.44 och skäl 19).

Av artikel 5 följer att medlemsstaterna får föreskriva att AI-system för biometrisk fjärridentifiering i *realtid* på allmänt tillgängliga platser för brottsbekämpande ändamål får användas, under vissa förutsättningar, men endast när det är absolut nödvändigt och för vissa specifika syften, bl.a. för att söka efter offer för människorov och människohandel, för att förhindra ett specifikt och överhängande hot om en terroristattack, för att lokalisera eller identifiera en person som misstänks ha begått ett allvarligt brott, i syfte

⁶⁰ Det omfattar inte de AI-system som är avsedda att användas för biometrisk verifiering och vars enda syfte är att bekräfta att en viss person är den person som han eller hon påstår sig vara. Se bilaga III till förordningen.

⁶¹ Bestämmelsen träffar behöriga myndigheters användning av sådan teknik, t.ex. Polismyndigheten. Som utgångspunkt omfattas således inte privaträttsliga subjekt, t.ex. idrottsföreningar, av det uttryckliga förbudet.

att genomföra en brottsutredning eller lagföring eller verkställa en straffrättslig påföljd för sådant brott. För att få använda ett sådant AI-system krävs som utgångspunkt tillstånd från en rättslig myndighet eller en oberoende administrativ myndighet. För att använda systemet krävs även nödvändiga och proportionerliga skyddsåtgärder, särskilt vad gäller lämpliga begränsningar i tid och geografisk räckvidd. Artikel 5 reglerar också hur utdata från AI-system för biometrisk fjärridentifiering i realtid får användas.

AI-förordningen reglerar även viss användning av AI-system för biometrisk fjärridentifiering i efterhand (se art. 26.10). System för biometrisk fjärridentifiering i efterhand, klassas som AI-system med hög risk. Något motsvarande förbud som uppställs i artikel 5 finns dock inte beträffande sådana system. System för biometrisk fjärridentifiering i efterhand bör dock alltid användas på ett sätt som är proportionellt, legitimt och strikt nödvändigt, och därmed målinriktat, när det gäller de personer som ska identifieras, plats och tidsmässig omfattning samt baserat på ett slutet dataset av lagligen förvärvade videoupptagningar. Under alla omständigheter bör system för biometrisk fjärridentifiering i efterhand inte användas inom ramen för brottsbekämpning för att leda till urskillningslös övervakning (se skäl 95).

Förslag om användning av AI-system för fjärridentifiering i realtid

I promemorian Förbättrade möjligheter för polisen att använda kamerabevakning, Ds 2024:11, har utredaren lämnat förslag som syftar till att ge polisen förbättrade förutsättningar att använda kamerabevakning i sina verksamheter. Uppdraget har bestått i flera delar. Av intresse i detta sammanhang är promemorians förslag till en ny paragraf i polisens brottsdatalag som syftar till att polisen i vissa fall ska kunna ges tillstånd att använda system för biometrisk fjärridentifiering i realtid på allmän plats för brottsbekämpningsändamål. Förslaget i denna del har bedömts behöva anpassas efter de krav som uppställs i AI-förordningen för metoden i fråga. Rent lagtekniskt har det skett genom att i den föreslagna paragrafen hänvisa till de förutsättningar för användandet som anges i AI-förordningens artikel 5.1 h.

Av nämnda artikel följer att användningen ska vara absolut nödvändig för något av följande syften: i) Målinriktad sökning efter specifika offer för människorov, människohandel eller sexuellt utnyttjande av människor, samt sökning efter försvunna personer. ii) Förhindrande av ett specifikt, betydande och överhängande hot mot fysiska personers liv eller fysiska säkerhet eller ett verkligt och aktuellt eller verkligt och förutsebart hot om en terroristattack. iii) Lokalisering eller identifiering av en person som misstänks ha begått ett brott, i syfte att genomföra en brottsutredning, lagföring eller ett verkställande av en straffrättslig påföljd för brott som avses i bilaga II till förordningen och som i den berörda medlemsstaten kan leda till fängelse eller annan frihetsberövande åtgärd under en längsta tidsperiod på minst fyra år.

Promemorians förslag har omarbetats i en ny promemoria som har tagits fram inom Regeringskansliet, Polisens användning av AI för ansiktsgenkänning i realtid (Ds 2025:7). I den föreslås en ny lag som möjliggör för Polismyndigheten och Säkerhetspolisen att använda AI-system för ansiktsgenkänning och annan biometrisk fjärridentifiering i realtid på allmän plats för brottsbekämpande ändamål. Förslagen innebär att tekniken ska få användas fullt ut i den utsträckning EU:s AI-förordning medger. Tekniken ska få användas endast för vissa specifika syften och det ska som utgångspunkt krävas tillstånd för att använda den (med undantag för bråds-kande fall).⁶²

Vissa av de andra förslagen i Ds 2024:11 har tagits om hand genom prop. 2024/25:93.

Biometri i brottsbekämpningen

I sammanhanget är också av intresse prop. 2024/25:37, Biometri i brottsbekämpningen. I propositionen lämnas flera förslag som syftar till att bidra till att fler gärningsmän ska kunna identifieras med hjälp av biometri. Ett av förslagen innebär att Polismyndigheten, genom NFC, i vissa fall ska kunna använda sig av automatiserad ansikts- och fingeravtrycksjämförelse för att jämföra ansiktsbilder och fingeravtryck av oidentifierade misstänkta gärningsmän

⁶² Promemorian publicerades den 20 mars 2025, dvs. mycket kort tid före tryckning av detta betänkande. Förslaget redovisas därför endast mycket översiktligt.

med motsvarande uppgifter i Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier.⁶³

Metoden innebär att ansiktsbilder och fingeravtryck som finns i registret jämförs biometriskt med motsvarande spår från en misstänkt gärningsman med hjälp av automatiserad teknik när sådana spår kommit fram i utredningen. Sådana jämförelser ska endast vara tillåtna vid en förundersökning om viss allvarlig brottslighet⁶⁴ och under snäva förutsättningar. För att en jämförelse ska få ske krävs enligt förslaget att det finns särskild anledning att anta att det är gärningsmannen som har avsatt fingeravtrycken eller förekommer på spårbilden. Detta innebär att en jämförelse inte får ske för att t.ex. söka efter en okänd målsägande eller ett vittne. Vidare krävs att jämförelsen är av synnerlig vikt för att utreda brottet och att det är uppenbart att syftet med åtgärden inte kan uppnås med någon mindre ingripande åtgärd. De krav som ställs upp innebär alltså att en jämförelse ska göras med restriktivitet och endast när det är absolut nödvändigt.⁶⁵ Förslagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2025.

Ansiktsgenkänning bör inte få användas i syfte att upprätthålla tillträdesförbud

På ett generellt plan står det klart att användandet av tekniker för ansiktsgenkänning aktualiserar flera komplicerade frågeställningar, dels utifrån grundlagsskyddade rättigheter, dels utifrån berörda personuppgiftsregleringar samt i förekommande fall AI-förordningen, som kommer att vara direkt tillämplig i Sverige.

En lagreglering i syfte att möjliggöra användning av system för ansiktsgenkänning får inte stå i strid med dessa bestämmelser. Det tänkta syftet för en användning i detta sammanhang är att upprätthålla ett tillträdesförbud, dvs. att förebygga, upptäcka och förhindra personer som har för avsikt att överträda ett tillträdesförbud.

För att föreslå en lagreglering som ska syfta till att en enskild, eller en myndighet, ska få använda sig av en teknik med ansikts-

⁶³ Se förslag till 6 a kap. 1 § lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område (polisens brottsdatalag). I den utredningen som ligger till grund för förslaget, SOU 2023:32, föreslås att möjligheten till jämförelse också ska omfatta passregistret. Utredningens förslag såvitt avser jämförelser med passregistret bereds vidare i Regeringskansliet.

⁶⁴ Vad som utgör sådan viss allvarlig brottslighet framgår av den föreslagna bestämmelsen i 6 a kap. 2 § polisens brottsdatalag.

⁶⁵ Se förslag till 6 a kap. 2 § polisens brottsdatalag och prop. 2024/25:37 s. 209.

igenkänning måste man fråga sig vilken typ av system som skulle kunna fylla en funktion utifrån det syfte som föranleder användningen. Vi har i det föregående gett exempel på olika typer av tekniker och användningsområden för ansiktsigenkänning. Den typ av system för ansiktsigenkänning som bedöms ligga närmast till hands att kunna utgöra ett effektivt verktyg i syftet att *upprätthålla* tillträdesförbud, vid inpassering till arenan, är användning av AI-system för biometrisk fjärridentifiering i realtid. Som redogjorts för ovan är sådan användning i ett brottsbekämpande syfte, av en behörig myndighet (t.ex. Polismyndigheten) som utgångspunkt förbjuden enligt AI-förordningen, dock med vissa begränsade undantag. Det råder ingen tvekan om att de förutsättningar som ställs upp för att göra undantag från huvudregeln inte kan aktualisera en tillåten användning av ett AI-system för fjärridentifiering i realtid, av en brottsbekämpande myndighet, för det nu aktuella syftet att upprätthålla tillträdesförbud.

Förbudet och undantagsregeln i artikel 5 tar dock enbart sikte på brottsbekämpande myndighets behandling av uppgifter, även om AI-förordningen i sig reglerar andra aktörers användning av system med artificiell intelligens i andra avseenden. Kan då det vara aktuellt att föreslå en reglering som medger att en arrangör av ett idrottsarrangemang kan använda sig av AI-system för ansiktsigenkänning och annan biometrisk fjärridentifiering i realtid för det aktuella syftet att upprätthålla ett tillträdesförbud? En sådan användning av en privat aktör, t.ex. en arrangör av ett idrottsarrangemang, för det nu aktuella syftet torde i stället få prövas mot dataskyddsförordningens bestämmelser och då särskilt förordningens artikel 9.

Av artikel 9.1 dataskyddsförordningen följer att behandling av biometriska uppgifter för att entydigt identifiera en fysisk person som utgångspunkt är förbjuden. Under vissa givna förhållanden kan sådan behandling ändå vara tillåten genom de undantag som anges i artikel 9.2. Det gäller t.ex. om behandlingen är nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse, på grundval av unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, vilken ska stå i proportion till det eftersträvade syftet, vara förenligt med det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd och innehålla bestämmelser om lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen (artikel 9.2 g).

Vi har i kapitel 7 lämnat förslag på en ny lag, lag om idrottsorganisationernas behandling av personuppgifter för att främja ordning och säkerhet vid idrottsarrangemang. I förhållande till dagens ordning innebär den föreslagna lagen framför allt två nyheter eller, om man så vill, utökade möjligheter för idrottsorganisationerna att behandla personuppgifter. Det ena är att lagen ger ett tydligt rättsligt stöd för att behandla personuppgifter innefattande brottsuppgifter enligt artiklarna 6.1 e och 10 i EU:s dataskyddsförordning. Det andra är att idrottsorganisationer under vissa förutsättningar ska kunna ta del av och behandla personuppgifter som förekommer i kamerabevakningsmaterial, även om den idrottsorganisationen inte samlat in uppgifterna genom kamerabevakning. Vi har gjort bedömningen att idrottsorganisationernas behandling av personuppgifter för att främja ordning och säkerhet vid idrottsarrangemang kan stödjas på den rättsliga grunden att den är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse enligt artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen.

Att personuppgiftsbehandling enligt den föreslagna lagen stöds på den rättsliga grunden att den är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse skulle således på ett formellt plan innebära att det skulle kunna tänkas finnas ett utrymme för att idrottsorganisationerna skulle tillåtas att använda AI-system för biometrisk fjärridentifiering i realtid vid idrottsarrangemangen genom att en sådan behandling träffas av undantaget i artikel 9.2 g. Även om de formella förutsättningarna på nu angivet sätt är uppfyllda och att tillträdesförbudsregleringen uppbärs av ett nog så viktigt skyddsintresse bör det dock i sammanhanget framhållas att överträdelser av förbuden, även med beaktande av våra förslag i andra delar, är ett förhållandevis lindrigt brott. Tillträdesförbudet syftar också som regel till att förebygga annan än mycket allvarlig brottslighet. Som ovan konstaterats har det inte heller framkommit annat än att tillträdesförbuden efterlevs i relativ stor utsträckning. Det kan vidare inte uteslutas att behovet av att upprätthålla tillträdesförbuden i tillräcklig utsträckning kan tillgodoses med mindre ingripande åtgärder, t.ex. genom att arrangörerna förbättrar arbetssätten för att med redan tillgängliga verktyg identifiera förbudspersonerna vid insläppen till arenorna.

I sammanhanget måste det också beaktas att behandling av biometriska uppgifter på nu angivet sätt utgör en mycket känslig typ

av personuppgiftsbehandling som är förenad med särskilda risker samt att behandling inte enbart kommer att avse de personer som är föremål för tillträdesförbud utan även övriga besökare av ett arrangemang.

Det är enligt vår bedömning mycket tveksamt om sådan användning av en arrangör till ett idrottsarrangemang skulle uppfylla de krav på bland annat nödvändighet och proportionalitet som uppställs i dataskyddsförordningen. Detta särskilt i ljuset av de högt uppställda krav som gäller för en brottsbekämpande myndighets motsvarande användning enligt vad som följer av AI-förordningen. Utrymmet för att tillåta t.ex. en arrangör att använda AI-system för ansiktsgenkänning i realtid i syfte att upprätthålla tillträdesförbud bedöms därför vara begränsat.

När det sedan gäller AI-system för biometrisk fjärridentifiering som sker i efterhand kan det antas att det inte är ett effektivt verktyg för att *upprätthålla* tillträdesförbud. Det är med andra ord tveksamt om ett sådant system skulle innebära att det möjliggör för en arrangör eller brottsbekämpande myndighet att förhindra att sådana personer överträder förbuden. Överträdelser upptäcks ju med ett sådant system först i efterhand. Låt vara att vetenskapen om en sådan övervakning skulle kunna ha en viss avskräckande effekt för den som överväger att trotsa förbudet, och på så sätt verka brottsförebyggande. Det skulle vidare kunna tänkas att ett AI-system för biometrisk identifiering i efterhand skulle innebära att personer som överträtt ett tillträdesförbud i viss större utsträckning än i dag skulle kunna identifieras och lagföras för överträdelser, dvs. användas för att utreda, avslöja eller lagföra brott. Det är dock mycket tveksamt om en sådan uppgift på detta sätt bör anförtros en arrangör.⁶⁶ Det framstår vidare som olämpligt och systemfrämmande att införa en bestämmelse som skulle tillåta en brottsbekämpande myndighet att använda AI-tekniker för ansiktsgenkänning enbart i syfte att utreda, avslöja eller lagföra brott av en särskild typ, såvida det inte skulle vara fråga om en särskilt allvarlig brottstyp.

Sett mot denna bakgrund är vår samlade bedömning, oavsett vilken typ av system det är fråga om, och oavsett om det är arrangörens eller t.ex. Polismyndighetens användning som avses, att det inte bör införas en möjlighet för användning av tekniker för ansiktsgen-

⁶⁶ Frågan om en arrangör ska kunna använda filmmaterial för att – *utan* användning av AI-teknik – kunna identifiera dem som överträder tillträdesförbud tar vi upp i kapitel 7.

igenkänning eller liknande i syfte att upprätthålla tillträdesförbud. En sådan användning bedöms med andra ord inte uppfylla de krav på nödvändighet och proportionalitet som uppställs i de dataskydd-skyddregelverk som kommer att aktualiseras av användningen. Redan på grund av dessa förhållanden bedömer vi således att det saknas förutsättningar för att föreslå en reglering som skulle tillåta en användning av AI-system för ansiktsigenkänning eller andra system för biometriska jämförelser, i syfte att upprätthålla tillträdesförbud.

6.7 Straffansvar

Förslag: Straffskalan för överträdelser av tillträdesförbud bör utvidgas genom att det föreskrivs ett maximistraff om fängelse ett år.

Skälen för förslaget

En generellt skärpt syn på brott vid idrottsarrangemang

Vi har i andra delar av denna utredning lämnat förslag som syftar till att åstadkomma straffskärpningar för brott som begås vid idrottsarrangemang. I kapitel 5 redogörs för de förslag som innebär straffskärpningar avseende brott mot 5 kap. ordningslagen. För de allmänna förutsättningarna för straffskalor, straffvärdering och gradindelning redogörs i avsnitt 5.3.

Vid brott mot förbudet att inneha eller använda pyroteknik enligt bestämmelserna i 5 kap. ordningslagen föreslår vi en särskild straffskala för grovt brott med ett föreskrivet minimistraff om sex månaders fängelse. Vid brott av normalgraden mot pyroteknikförbudet och för brott mot de övriga förbuden i 5 kap. ordningslagen föreslår vi en straffskärpning på så sätt att maximistraffet för sådana brott höjs från fängelse sex månader till fängelse ett år. Med vårt förslag ingår fortfarande böter i straffskalan samt gäller att i ringa fall ska inte dömas till ansvar. Vi föreslår vidare en kriminalisering av vissa osjälvtändiga former av brott mot 5 kap. ordningslagen.

Brott mot förbuden i 5 kap. ordningslagen karaktäriseras av att det kan röra gärningar av mycket varierad art, sett till klandervärdhet och allvar. Bland annat mot denna bakgrund finns det skäl att ha en straffskala som medger en mer nyanserad bedömning än vad dagens straffskala gör. Det är också av den anledningen som det finns behov av att behålla ordningen att ringa överträdelser ska vara fria från straff. Utöver en vidare straffskala är ambitionen med våra förslag att åstadkomma straffskärpningar rent generellt för samtliga brott mot förbuden, även för sådana överträdelser som enligt såväl dagens ordning som med våra förslag i normalfallet motiverar en bötespåföljd.

Avsikten med regleringen om tillträdesförbud är i första hand att förebygga brott vid arrangemangen genom att utestänga personer som riskerar att begå brott där. Lagstiftningen syftar också till att söka hindra och minska nyrekryteringen till de grupper som ägnar sig åt idrottsrelaterad brottslighet. Syftet är vidare att lagstiftningen ska verka avskräckande för personer som överväger att begå sådana brott. Vi har i det föregående lyft fram att denna avskräckande funktion av tillträdesförbudslagstiftningen inte bör underskattas.

Ett tillträdesförbud är inte ett straff eller en rättsverkan av brott. Ett tillträdesförbud meddelas efter en bedömning om det finns en risk att personen i fråga kan komma att begå brott vid idrottsarrangemang. Riskbedömningen vid ett ärende om tillträdesförbud grundas emellertid på konkreta omständigheter, som regel begångna brott under eller annars i samband med ett tidigare idrottsarrangemang. En utgångspunkt för våra förslag till reglering om förutsättningarna för tillträdesförbud har varit att en person som begått brott i samband med ett idrottsarrangemang under en tid framöver inte ska vara välkommen på liknande arrangemang. Våra förslag innebär bl.a. att kraven för att meddela ett tillträdesförbud sänks. Vi har också föreslagit ändringar i syfte att förbudstiderna generellt förlängs. Dessa förslag ger även de uttryck för en generellt sett strängare syn på brott som begås under eller i samband med idrottsarrangemang.

Med hänsyn härtill och till det övergripande intresset av att komma till rätta med de omfattande ordningsstörningar som sker vid vissa idrottsarrangemang ligger det i linje med den generellt strängare synen på brott vid idrottsarrangemang att det även bör anläggas en skärpt syn på överträdelser av tillträdesförbud.

Efterlevnaden av tillträdesförbud

Våra förslag till ändringar av 2 § innebär bl.a. att kraven sänks för att kunna meddela ett tillträdesförbud och att riskbedömningen som ska göras i sådana ärenden förenklas. Vidare lämnar vi förslag som innebär att förbudstiderna förlängs. Som vi redogjort för ovan kan förslagen antas medföra en ökning av antalet meddelade beslut om tillträdesförbud. Förbudstiden kan också förväntas vara längre i varje enskilt fall. Förslagen sammantaget innebär att det kan befaras att ett större antal personer kommer vara beredda att trotsa ett tillträdesförbud.

Ett större antal personer som är underkastade tillträdesförbud och ett befarat större antal personer som är beredda att bryta mot förbudet kan komma att innebära särskilda utmaningar för arrangörerna och Polismyndigheten i arbetet att upptäcka och identifiera personer som trots ett tillträdesförbud besöker ett arrangemang.

I avsnitt 6.6 redogörs för våra bedömningar avseende andra åtgärder för att säkerställa efterlevnaden av tillträdesförbuden. Vi har i våra bedömningar kommit fram till att de förslag och exempel på åtgärder för att säkerställa efterlevnaden som angetts i direktiven till vår utredning, som exempelvis ansiktsigenkänning, anmälningsförfarande eller utökade geografiska områden för tillträdesförbud, i dagsläget inte är lämpliga för detta syfte. Vi lämnar således inte några sådana författningsförslag i syfte att säkerställa eller öka efterlevnaden av meddelade tillträdesförbud. Även sett mot denna bakgrund är det mycket angeläget att samhällets reaktion vid överträdelse av förbuden skärps, utifrån det starka intresset av att upprätthålla efterlevnaden av förbuden.

Några jämförelser med andra lagstiftningar

Straffskalan för överträdelser av tillträdesförbud är densamma som vid överträdelser av tillträdesförbud enligt lagen (2021:34) om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek, dvs. böter eller fängelse i högst sex månader. Till skillnad från den lagen finns dock inte i lagen om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang någon bestämmelse om att i ringa fall ska inte dömas till ansvar. Vi återkommer nedan till vår bedömning huruvida det finns ett behov av en sådan bestämmelse.

Andra liknande lagstiftningar har strängare straffskalor för överträdelser av förbud. För brott mot kontaktförbud enligt lagen (1988:688) om kontaktförbud gäller en mer differentierad straffskala, vilket för det första följer av att kontaktförbud kan meddelas såväl utan som med föreskrift om elektronisk övervakning. När det gäller överträdelser av kontaktförbud utan sådan föreskrift föreskrivs ett straff om fängelse i högst ett år. I ringa fall döms till böter. För överträdelser som inte är ringa är alltså utgångspunkten ett strängare straffvärde än böter. För brott mot vistelseförbud enligt lagen (2024:7) om preventiva vistelseförbud gäller samma straffskala som för överträdelser av ordinära kontaktförbud, dvs. fängelse i högst ett år samt i ringa fall böter.⁶⁷

Det kan dock argumenteras för att överträdelser av kontaktförbud kan uppvisa en större variation av allvar och klandervärdhet än överträdelser av tillträdesförbud vid idrottsarrangemang och att kontaktförbudslagstiftningen kanske värnar ett mer angeläget skyddsintresse än lagen om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang.

När det sedan gäller preventiva vistelseförbud syftar det till att förebygga kriminalitet på en viss plats. Det är då frågan om sådan brottslighet som typiskt sett är av allvarligare slag än sådan som är vanligt förekommande vid idrottsarrangemang. Det övergripande syftet med lagen är att motverka gängkriminalitet i brottsutsatta områden.

Alldeles oavsett om de nu nämnda lagarna bärs upp av intressen som i viss mån varierar och att de syftar till att skydda mot brottslighet av varierat slag så bör skillnaderna i straffskalorna uppmärksammas vid straffskalans utformning för överträdelser av tillträdesförbud.

Det bör inte införas någon särskild bestämmelse beträffande ringa brott

Till skillnad från vad som gäller vid överträdelser av t.ex. kontaktförbud ser vi inte behov av att ha en särskild straffskala för ringa fall. Det har att göra med att överträdelser av tillträdesförbud vid idrottsarrangemang i hög utsträckning präglas av att vara ett agerande av definitivt slag. Antingen trotsar en person ett förbud genom att

⁶⁷ I prop. 2024/25:123 föreslås vissa straffskärpningar för överträdelser av kontaktförbud.

besöka ett arrangemang som omfattas av förbudet, eller så gör personen inte det. Detta till skillnad från vad som gäller andra förbud som kan innefatta ageranden som kan sägas ligga i gråzonen för vad som omfattas av förbudet eller överträdelser som framstår som helt bagatellartade. När det gäller preventiva vistelseförbud kan det tänkas att bedöma en överträdelse som ringa när en person träder in ett förbudsområde mycket kort för att sedan omedelbart lämna det.⁶⁸ När det gäller kontaktförbud omfattar inte förbudet kontakter som med hänsyn till särskilda omständigheter är uppenbart befogade. Vissa fall kan bedömas som ringa, t.ex. kontakter som inte är av den karaktären att de kan anses uppenbart befogade men som ändå framstår som klart ursäktliga. Vidare bör en enstaka överträdelse kunna bedömas som ringa om parterna har försonats och båda vill ha förbudet upphävt.⁶⁹

Vi har inte när det gäller överträdelser av tillträdesförbud vid idrottsarrangemang sett att det skulle kunna uppstå liknande situationer som det kan göra beträffande de andra nu nämna förbuden. Vi lämnar således inget förslag som syftar till att reglera ringa fall av överträdelser, varken som straffria förseelser eller med en annan straffskala.

Straffmaximum för överträdelser bör vara ett år

Den straffskala som i dag gäller för överträdelser av tillträdesförbud vid idrottsarrangemang, böter eller fängelse i högst sex månader, innebär i normalfallet att den som begår ett sådant brott döms till ett relativt sett måttligt bötesstraff. Enligt vår uppfattning bör straffvärdet för överträdelser vara högre än så.

Vi har övervägt att lägga förslag om att straffskalan ska skärpas genom att ta bort böter i straffskalan i kombination med ett maximumstraff om fängelse ett år. Ett slopande av böter i straffskalan innebär att straffvärdet i typfallet överstiger böter, dvs. motsvarar straffminimum om 14 dagars fängelse.⁷⁰ En sådan straffskala skulle motsvara vad som gäller för överträdelser av ett ordinärt kontaktförbud och överträdelser av ett preventivt vistelseförbud. Som

⁶⁸ Prop. 2023/24:57 s. 95.

⁶⁹ Se prop. 2020/21:217 s. 41 med hänvisning till prop. 1987/88:137 s. 52

⁷⁰ I SOU 2024:48 föreslås att allmänt fängelseminimum höjs till en månads fängelse. Förslaget bereds inom Regeringskansliet.

angetts ovan syftar dock de nu nämnda lagarna till att förebygga annan och typiskt sett allvarligare brottslighet än vad lagen om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang gör.

Utifrån att vi ovan har lagt förslag som syftar till att sänka kraven för att meddela tillträdesförbud och att också tillträdesförbud kommer att kunna meddelas i fler fall än i dag finns det vidare skäl att straffskärpa något försiktigare, och lämna öppet för en nyanserad och proportionerlig bedömning i det enskilda fallet, än om inte sådana förslag i övrigt lagts.

I stället anser vi att en skärpt syn bör åstadkommas genom att maximistraftet höjs från sex månader till ett års fängelse. En sådan mer försiktig skärpning innebär förvisso att straffvärdet för en del överträdelser fortfarande motsvarar böter. Att straffskalan utformas på detta sätt innebär dock att det finns ett större utrymme för att dels meddela kännbarare bötesstraff, dels i de allvarligare fallen bedöma straffvärdet på fängelsenivå och då i de allvarligaste fallen överstigande straffvärden på sex månader. Det lämnar också ett större utrymme för att vid t.ex. återfall bestämma en annan påföljd än böter.

Att straffmaximum för brottet höjs till ett år innebär vidare att straffprocessuella tvångsmedel enligt 24 kap. rättegångsbalken, till exempel anhållande och häktning, kan användas vid misstanke om brott. Det är enligt vår mening proportionerligt och rimligt att kunna använda sådana tvångsmedel med anledning av den skärpta syn på överträdelser av förbudet som de aktuella förslaget avser att åstadkomma.

6.8 Osjälvständiga former av brott mot tillträdesförbud

Förslag: Försök till brott mot tillträdesförbud kriminaliseras.

Skälen för förslaget

Utgångspunkter

Vi har i andra delar av denna utredning lämnat förslag som syftar till att åstadkomma en skärpt syn på brott som begås vid idrottsarrangemang, bland annat i form av straffskärpningar avseende brott enligt 5 kap. ordningslagen och en kriminalisering av vissa osjälvständiga former av sådana brott. Vi har också i det föregående lämnat förslag på en skärpt straffskala för brott mot tillträdesförbud.

Vi har i avsnitt 5.6 redogjort för de osjälvständiga brottsformerna och då bland annat förutsättningarna för en kriminalisering av olika förstadiet till fullbordade brott. Som en allmän utgångspunkt gäller att kriminalisering ska vara befogad och att det beteende som ska kriminaliseras är straffvärt. Därutöver bör det också i praktiken finnas fall av brottet som är så allvarliga att ett ingripande redan på förstadiet framstår som motiverat. Av central betydelse vid bedömningen av om en kriminalisering av en osjälvständig brottsform är befogad är om det finns skäl att anta att kriminaliseringen har någon effekt. Det innebär att det måste undersökas om det för den aktuella brottstypen finns något reellt tillämpningsområde för den tänkta osjälvständiga brottsformen. Det måste också krävas att införandet av straffansvar skulle få praktisk betydelse och att det blir möjligt att i praktiken upprätthålla kriminaliseringen.

Avsaknad av särskilda verktyg för att upprätthålla tillträdesförbuden

Som redogjorts för tidigare är det för att tillträdesförbudsregleringen ska fungera av central betydelse att förbuden efterlevs, dvs. att de personer som meddelas förbud inte besöker de arrangemang som förbuden omfattar. Antingen genom att de själva avstår eller att det finns mekanismer som avskräcker eller hindrar dem från att trotsa förbuden. Som också redogjorts för är vår bild att efterlevnaden är

förhållandevis god och att de flesta som meddelas förbud inte besöker de arrangemang som förbudet omfattar. Vi har tidigare lyft fram att den personliga kännedomen om risksupportrar, inkluderade de som meddelats tillträdesförbud, som besitts av representanter för arrangörerna och av supporterpoliser är en mycket viktig faktor i arbetet för att upptäcka och identifiera personer med tillträdesförbud. Ett aktivt arbete med sådana individer och grupper av individer kan förutom att det möjliggör upptäckt av sådana individer också förstärka den avhållande effekten för dem som överväger att trotsa förbuden. Detta i kombination med de uppgifter som finns tillgängliga i tillträdesförbudsregistret över vilka personer som meddelats tillträdesförbud, och som arrangörer får tillgång i samband med arrangemangen, gör att förutsättningarna är förhållandevis goda för ett fungerande arbete i syfte att upprätthålla förbuden.

Detta till trots visar statistik att brott mot tillträdesförbud förekommer i viss, inte helt obetydlig, utsträckning. Det kan också finnas ett beaktansvärt mörkertal avseende personer som faktiskt bryter mot förbudet. Våra förslag i övriga delar kommer vidare med stor sannolikhet att leda till att betydligt fler personer kommer att vara underkastade tillträdesförbud, och det under längre tider, och att det därmed kan befaras att ett större antal personer är beredda att trotsa meddelade beslut om tillträdesförbud. Detta i sin tur kan komma att innebära särskilda utmaningar för arrangörerna och Polismyndigheten i arbetet med att upptäcka och identifiera personer som avser att överträda tillträdesförbuden.

Att tillhandahålla arrangörer och Polismyndighet effektiva verktyg i arbetet med att upprätthålla tillträdesförbuden är således av stor vikt. Vi har också övervägt några alternativa lösningar i syfte att ge arrangörer eller Polismyndigheten sådana verktyg. Det har varit fråga om system för ansiktsgenkänning, system med anmälningsförfarande och att utöka det geografiska området för ett tillträdesförbud till att omfatta ett större område än den inhägnade idrottsplatsen. Vi har funnit att dessa nu nämnda lösningar i och för sig, i varierande grad, skulle kunna utgöra effektiva verktyg i arbetet med att upprätthålla tillträdesförbuden. Vi har dock samtidigt gjort bedömningen att dessa lösningar bl.a. skulle medföra oproportionerliga inskränkningar i grundlagsskyddade fri- och rättigheter, alternativt stå i strid med den unionsrättsliga person-

uppgiftsregleringen. Vi har därför inte lämnat några författningsförslag som syftar till att ge arrangören eller Polismyndigheten särskilda verktyg för att upprätthålla tillträdesförbuden.

Mot denna bakgrund finns det skäl att överväga om en kriminalisering av osjälvständiga brottsformer av överträdelser av tillträdesförbud kan bidra till att tillträdesförbudsregleringen kan upprätthållas mer effektivt.

Försök till överträdelse av tillträdesförbud bör kriminaliseras

Det geografiska tillämpningsområdet för tillträdesförbud är väl definierat till den inhägnade idrottsplatsen. Som regel utgörs avgränsningen av det område där inpassering och biljettkontroll utförs. Platser innanför dessa områden utgör således det område där förbudet verkar medan platser utanför dessa områden inte träffas av förbudet. En person som meddelats tillträdesförbud kan således utan att bryta mot förbudet uppehålla sig på platser alldeles utanför detta område, t.ex. nära en fotbolls- eller ishockeyarena och till och med i direkt anslutning till området där inpassering till anläggningen sker. En överträdelse av tillträdesförbud kräver som regel ett aktivt agerande från den som överträder förbudet. Utifrån den aspekten är det svårt att se att någon av misstag eller oaktsamhet överträder ett tillträdesförbud.

Det övergripande syftet med tillträdesförbud är att hindra att personer som riskerar att begå brott vid ett idrottsarrangemang inte besöker de arrangemang som förbudet omfattar. Det är således ordningen och säkerheten inne på själva anläggning som är det primära skyddsintresset för regleringen. I avsnitt 6.6.4 har vi gjort bedömningen att ett utökat geografiskt område för tillträdesförbudet inte bör införas. Detta främst med hänsyn till att ett sådant förbud kan medföra oförutsägbara och oproportionerliga inskränkningar i den grundlagsskyddade rörelsefriheten. Vi har dock lyft fram att ett en sådan reglering i och för sig skulle kunna fylla flera funktioner i det förebyggande arbetet. Exempelvis skulle ett förbud som omfattar ett större område än själva den inhägnade anläggningen verka avhållande för personer med tillträdesförbud att befinna sig i det geografiska närområdet till anläggningen. Om de berörda trots allt skulle välja att ta sig in i detta område skulle det kunna upptäckas,

och därmed möjliggöra ingripande mot dem, i ett tidigare skede än vid biljettviseringen eller inne på den egentliga anläggningen. Det finns enligt vår mening anledning av att överväga om osjälvständiga former av brott mot tillträdesförbud skulle kunna fylla en liknande funktion, dvs. att möjliggöra ingripanden på ett tidigare stadium än när brottet är fullbordat.

I avsnitt 5.6 har vi föreslagit att vissa osjälvständiga brott mot förbuden i 5 kap. ska kriminaliseras, t.ex. försök och förberedelse till brott mot att utan tillstånd inneha och använda pyroteknik vid idrottsarrangemang. Utifrån att kunna förebygga och förhindra innehav och användning av illegal pyroteknik inne på arenorna har vi bedömt att det kan finnas behov av att kriminalisera annan hantering än den som sker i de områden som anses omfattas av begreppet idrottsanläggning i ordningslagens mening.⁷¹ En sådan reglering möjliggör ju t.ex. ingripande redan utanför anläggningen, vilket i sin tur verkar förebyggande för brott inne på själva anläggningen. Vi har i det aktuella avsnittet redogjort för flera situationer där det kan vara fråga om såväl förberedelse som försök till brott mot förbudet att utan tillstånd inneha eller använda pyroteknik.

En inte helt ovanlig situation är att en person i samband med inpassering och biljettvisering påträffas med t.ex. pyroteknik. Det straffbara området vad gäller förbudet att inneha och använda pyroteknik avgränsas ju som bekant av det geografiska området för den inhängande idrottsanläggningen och närmare bestämt där inpasseringskontroller sker och där biljett visas upp. Detta gör att det straffbara området för innehav av pyroteknik också många gånger omfattar gärningar som i reell mening kan sägas utgöra försök att föra in pyroteknik på idrottsanläggningen, om sådan egendom t.ex. påträffas i samband med visitation vid inpasseringen efter att biljett visas upp. Detta är dock långt ifrån fallet utan det beror på hur inpassering och biljettvisering organiseras i det enskilda fallet. Det kan tänkas att fullbordanspunkten inte är uppfylld vid ett sådant nu reellt försök, om t.ex. visitation sker före biljettviseringen. Att inpassering med visitation anordnas på det sistnämnda sättet torde inte vara helt ovanligt.

På liknande sätt förhåller sig det om en överträdelse av ett tillträdesförbud ska anses vara ett fullbordat brott eller bedömas som

⁷¹ Begreppet idrottsanläggning i ordningslagen överensstämmer med begreppet idrottsanläggning i tillträdesförbudslagen.

ett försök, som med dagens ordning är straffritt. Det kan alltså vara fullt möjligt för en person som meddelats tillträdesförbud att försöka ta sig in på ett idrottsarrangemang som omfattas av förbudet, bli påkommen men ändå inte straffas för det. Det framstår inte som rimligt, enligt vår uppfattning.

Som ovan redogjorts för är vår bild att efterlevnaden av tillträdesförbuden är relativt god men att det kan finnas ett mörkertal avseende personer som trotsar förbuden. Statistik visar också att överträdelser, dvs. fullbordade brott, faktiskt sker i en inte obetydlig omfattning. Någon tydlig bild över hur överträdelserna har upptäckts har inte gått att få fram. Ett rimligt antagande är att en del av överträdelserna har uppdragats i samband med att personen begått annat brott eller stört ordningen under arrangemanget. Det förekommer naturligtvis också att personer som har tillträdesförbud, utan att ha begått brott eller stört ordningen på arrangemanget, har upptäckts och identifierats när de väl befunnit sig inne på arenan på en läktarsektion. Möjligheterna att upptäcka personer som har meddelats tillträdesförbud – men som inte ger sig till känna t.ex. genom att agera ordningsstörande – torde dock i allmänhet vara större i samband med inpassering än när personen väl befinner sig i den publika miljön inne på själva anläggningen. Den bild vi fått till oss är också att det inte är helt ovanligt att personer som meddelats tillträdesförbud upptäcks och nekas tillträde till arrangemanget efter att ha försökt ta sig in på arenan genom att på sedvanligt sätt visa upp biljett vid inpasseringen. I sådana situationer blir det i allmänhet inte aktuellt att vidta åtgärder i syfte att få personen lagförd för brott. Att detta inte blir aktuellt ligger också i linje med hur Polismyndighetens villkor för arrangemanget brukar utformas. Det förekommer också att det sker s.k. stormningar av entréer eller andra mer okonventionella försök att ta sig in på den inhägnade idrottsanläggningen, t.ex. genom att personer klättrar över ett stängsel eller en avspärning. Ett sådant agerande är som utgångspunkt inte straffbart som brott mot tillträdesförbud om personen inte tar sig in på anläggningen. För den som har meddelats ett tillträdesförbud är det inte heller i sådana fall straffbart om personen hindras innan hen kommit in på anläggningen.

Utifrån det angelägna intresset att upprätthålla tillträdesförbuden, dvs. att förhindra att personer som meddelats tillträdesförbud besöker arrangemanget, ser vi att det skulle fylla en viktig funktion

att kriminalisera sådana försök som vi beskrivit ovan. Förutom att det skulle innebära bättre möjligheter att lagföra de som faktiskt trotsar förbuden kan en kriminalisering också antas förstärka den avhållande effekten, för den som överväger att överträda ett tillträdesförbud. Något beaktansvärt skäl emot en sådan ordning kan vi inte se. Tvärtom framstår det klandervärda i ett försöksbrott vara i paritet med ett fullbordat brott. Vi ser inte heller framför oss att det skulle vara förenat med några praktiska svårigheter att upprätthålla en kriminalisering av ett försöksbrott. Snarare underlättar det bedömningen av vilka ageranden som omfattas av ett straffrättsligt ansvar. Mot denna bakgrund föreslår vi därför att överträdelser av tillträdesförbud även på försöksstadiet bör omfattas av en kriminalisering.

Förberedelse eller stämpling bör inte kriminaliseras

När det sedan gäller andra osjälvständiga former av överträdelser av tillträdesförbud kan det förvisso tänkas finnas enstaka fall som i sig kan anses vara straffvärda. Det kan t.ex. röra sig om att en person med tillträdesförbud införskaffar biljett eller vidtar åtgärder för att sätta i verket en plan att smita in på en anläggning. Det är då fråga om åtgärder av förberedande karaktär. Vi ser dock inte att problematiken är av sådan omfattning att det framstår som motiverat med en kriminalisering på förberedelsestadiet. Inte heller kan det förväntas att sådana ageranden i någon beaktansvärd mån kommer att vara föremål för ingripande eller andra åtgärder som kommer att leda till lagföring. En kriminalisering av förberedelse, eller för den delen stämpling, till överträdelse av tillträdesförbud skulle således enligt vår bedömning inte fylla någon praktisk funktion. Vår bedömning är därför att det inte har framkommit tillräckligt starka skäl för att kriminalisera förberedelse eller stämpling till brott mot tillträdesförbud.

7 Personuppgiftsbehandling för tryggare idrottsarrangemang

7.1 Uppdraget

På arenor där det anordnas idrottsarrangemang på elitnivå och med mycket publik, bl.a. inom fotbollen och ishockeyn, sker som regel kamerabevakning. Utredningen har fått i uppdrag att göra en översyn av möjligheterna att dela material från sådan kamerabevakning mellan arenaägare och arrangörer. I uppdraget ingår också att ta ställning till om möjligheterna att dela kamerabevakningsmaterial mellan arenaägare och arrangörer bör utökas, och lämna nödvändiga författningsförslag.

7.2 Gällande rätt

Frågeställningen om på vilket sätt kamerabevakningsmaterial ska kunna delas mellan olika aktörer tar egentligen inte sikte på möjligheten att sprida materialet som sådant. Det handlar snarare om tillåtligheten av att dela personuppgifter som förekommer i materialet. Tystnadspliktsbestämmelsen i 22 § kamerabevakningslagen avser nämligen ett förbud om att röja uppgifter om någon enskilds personliga förhållanden. Det är med andra ord en fråga om ett förbud mot att röja personuppgifter i eller från materialet. Tystnadsplikten omfattar således bara ett spridande av materialet för det fall det innehåller personuppgifter av något slag. Som utgångspunkt innehåller dock kamerabevakningsmaterial från idrottsarrangemang personuppgifter.

På samma sätt förhåller det sig med frågeställningen om på vilket sätt kamerabevakningsmaterial ska få användas i övrigt. För att materialet ska kunna användas i de syften och utifrån de behov

som finns innefattar användningen som regel att personuppgifter behandlas i och ur materialet. Frågan om hur kamerabevakningsmaterialet ska få användas är således i allt väsentligt liktydig med frågan om vilken behandling av personuppgifter som förekommer i materialet som ska tillåtas.

All personuppgiftsbehandling medför en risk för intrång i den enskildes personliga integritet. Denna risk kan vara större eller mindre, bl.a. beroende på vilken typ av uppgift som behandlas och för vilket syfte behandlingen sker.

För att skydda den personliga integriteten behövs bestämmelser som begränsar hur och på vilket sätt personuppgifter får behandlas.

Regelverket som bestämmer på vilket sätt personuppgiftsbehandling får ske är omfattande och förhållandevis komplicerat. I detta avsnitt följer en summarisk redogörelse för den grundläggande regleringen avseende personuppgiftsbehandling.

7.2.1 Internationella överenskommelser

FN:s konventioner

FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna antogs 1948 och innehåller i artikel 12 ett skydd för den personliga integriteten. I artikeln anges att ingen får utsättas för godtyckligt ingripande i fråga om privatliv, familj, hem eller korrespondens och inte heller på sin heder eller sitt anseende. Var och en har rätt till lagens skydd mot sådana ingripanden och angrepp. Av artikel 29 framgår att en person endast får underkastas sådana inskränkningar som har fastställts i lag och enbart i syfte att trygga tillbörlig hänsyn till och respekt för andras fri- och rättigheter samt för att tillgodose ett demokratiskt samhälles berättigade krav på moral, allmän ordning och allmän välfärd. Motsvarande skydd för den personliga integriteten finns i FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter, som antogs 1966. Riktlinjer om datoriserade register med personuppgifter antogs av FN:s generalförsamling 1990. I riktlinjerna anges bl.a. att personuppgifter inte får samlas in eller behandlas i strid med FN:s stadga.

Europakonventionen

Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) är inkorporerad i svensk rätt och gäller som svensk lag genom lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Enligt artikel 8 i konventionen har var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. En offentlig myndighet får inte inskränka denna rättighet annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till vissa närmare angivna ändamål. Konventionsbestämmelsen ger enligt Europadomstolens praxis upphov inte bara till en negativ förpliktelse för det allmänna att avhålla sig från omotiverade inskränkningar i denna rättighet utan även en positiv skyldighet för det allmänna att se till att enskilda även i förhållande till andra enskilda tillförsäkras en rätt till skydd för privat- och familjeliv. Ett sådant skydd tillförsäkras bl.a. genom kriminalisering av olika åtgärder som innefattar intrång i den personliga integriteten.

Dataskyddskonventionen

De dataskyddsregler som antagits inom ramen för Europarådet finns i första hand i Europarådets konvention till skydd för enskilda vid automatisk behandling av personuppgifter (dataskyddskonventionen). Konventionen trädde i kraft i oktober 1985. Sverige har, liksom övriga EU-medlemsstater, anslutit sig till konventionen. Dataskyddskonventionen innehåller principer för dataskydd som de konventionsanslutna staterna måste iaktta i sin nationella lagstiftning. Syftet med konventionen är att säkerställa respekten för grundläggande fri- och rättigheter, särskilt den enskildes rätt till personlig integritet i samband med automatiserad behandling av personuppgifter. Konventionen kompletteras av ett antal icke bindande rekommendationer om hur personuppgifter bör behandlas inom olika områden.

EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna är rättsligt bindande för EU-institutionerna och medlemsstaterna när dessa tillämpar unionsrätten. I artikel 7 i stadgan slås fast att var och en har rätt till respekt för sitt privatliv och familjeliv, sin bostad och sin korrespondens. I artikel 8 föreskrivs att var och en har rätt till skydd av de personuppgifter som rör honom eller henne. Sådana uppgifter ska behandlas lagenligt för bestämda ändamål och på grundval av den berörda personens samtycke eller någon annan legitim och lagenlig grund. Var och en har rätt att få tillgång till insamlade uppgifter som rör honom eller henne och att få rättelse av dem.

I artikel 52 i stadgan anges i vilken utsträckning inskränkningar får göras i de rättigheter som erkänns i stadgan. Utgångspunkten är att sådana inskränkningar endast får göras i lag och ska vara förenliga med det väsentliga innehållet i rättigheterna. Begränsningar får endast göras om de är nödvändiga och svarar mot ett allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter.

7.2.2 Regeringsformen

I regeringsformen (RF) finns bestämmelser till skydd för enskildas grundläggande fri- och rättigheter. Av målsättningsstadgandet i 1 kap. 2 § framgår att den offentliga makten ska utövas med respekt för den enskilda människans frihet och värdighet samt att det allmänna ska värna om den enskildes privatliv och familjeliv. Bestämmelsen anger ett viktigt mål för den samhälleliga verksamheten, men den är inte rättsligt bindande för det allmänna. Bestämmelsen ger därför inte upphov till några individuella rättigheter. I regeringsformens andra kapitel finns däremot rättsligt bindande föreskrifter om grundläggande fri- och rättigheter.

I 2 kap. 6 § andra stycket tillerkänns enskilda, gentemot det allmänna, ett generellt skydd mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Detta utvidgade skydd för enskildas personliga integritet tillkom i samband med en översyn av regeringsformen och trädde i kraft den

1 januari 2011. Syftet var att förstärka grundlagsskyddet för den personliga integriteten. I förarbetena framgår att avgörande för om en åtgärd ska anses innebära övervakning eller kartläggning av en enskilds personliga förhållanden, och därmed omfattas av grundlagsskyddet, inte är det huvudsakliga syftet med åtgärden utan vilken effekt åtgärden har.¹

Av 2 kap. 20 § följer att rättigheterna i 2 kap. 6 § endast får begränsas genom lag. En begränsning får dock enligt 2 kap. 21 § bara göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får inte heller göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

7.2.3 Dataskyddsförordningen

Allmänt

Sedan den 25 maj 2018 utgör EU:s dataskyddsförordning, ofta kallad GDPR eller dataskyddförordningen, den generella regleringen av personuppgiftsbehandling inom EU.² I förordningen finns bestämmelser om skydd för fysiska personer med avseende på behandlingen av personuppgifter och om det fria flödet av personuppgifter.

Dataskyddsförordningen är till alla delar bindande och direkt tillämplig i varje medlemsstat. Det betyder att förordningen ska tillämpas direkt av enskilda och myndigheter på samma sätt som lagar och andra nationella föreskrifter.

Kompletterande bestämmelser till förordningen finns i lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen). I anslutning till den finns också förordningen (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (kompletteringsförordningen). Det finns också registerförfattningar som reglerar hur personuppgifter får behandlas på särskilda områden eller av vissa myndigheter.

¹ Jfr prop. 2009/10:80, s. 181.

² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

Exempelvis gäller patientdatalagen (2008:355) för personuppgiftsbehandling på hälso- och sjukvårdsområdet och lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet när Skatteverket behandlar personuppgifter för att t.ex. bestämma och återbetala skatt. Ett annat exempel är lag (2022:926) om behandling av personuppgifter i idrottens antidopningsarbete som reglerar bl.a. idrottsorganisationers behandling av personuppgifter i idrottsrörelsens antidopningsarbete.

Grundläggande krav enligt dataskyddsförordningen

För att personuppgifter över huvud taget ska få behandlas måste det finnas en rättslig grund för behandlingen. I EU:s dataskyddsförordning räknas de rättsliga grunderna upp i sex punkter i artikel 6.1. För enskilda som inte utför uppgifter av allmänt intresse är det framför allt intresseavvägningsgrunden i artikel 6.1 f som aktualiseras. Denna rättsliga grund gäller dock inte för behandling som utförs av offentliga myndigheter när de fullgör sina uppgifter. Dessa kan i stället ofta tillämpa de rättsliga grunderna i artikel 6.1 c och e. Artikel 6.1 c anger att behandling är tillåten om den är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige. Enligt artikel 6.1 e är behandling tillåten om den är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning.

Av artikel 6.3 följer ett krav på att uppgiften av allmänt intresse eller den myndighetsutövning som grundar en rätt att behandla personuppgifter ska fastställas i enlighet med unionsrätten eller den nationella rätten. I dataskyddslagen finns en bestämmelse som förtydligar att detta krav för svensk del innebär att uppgiften av allmänt intresse ska följa av lag eller annan författning, av kollektivavtal eller av beslut som har meddelats med stöd av lag eller annan författning (2 kap. 2 §).

Förutom att det ska finnas en rättslig grund måste all behandling av personuppgifter följa de principer som regleras i artikel 5.1. Enligt artikel 5.1 a ska personuppgifter behandlas på ett lagligt, korrekt och öppet sätt i förhållande till den registrerade. Mycket talar för att principen om korrekthet innebär att en intresseavvägning ska göras vid all behandling av personuppgifter (se prop. 2017/18:105

s. 47). I artikel 5.1 b regleras principen om ändamålsbegränsning som innebär att personuppgifter bara får samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och inte senare behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål.

Andra exempel är principen om uppgiftsminimering i artikel 5.1 c och principen om lagringsminimering i artikel 5.1 e.

För att s.k. känsliga personuppgifter, t.ex. uppgifter om hälsa eller uppgifter som avslöjar etniskt ursprung eller politiska åsikter, ska få behandlas måste särskilda förutsättningar vara uppfyllda (se artikel 9). Detsamma gäller vid behandling av s.k. brottsuppgifter enligt artikel 10.

Den personuppgiftsansvariges skyldigheter

Den fysiska eller juridiska person, myndighet eller annat organ som ensam eller tillsammans med andra bestämmer ändamålen med och medlen för personuppgiftsbehandlingen är personuppgiftsansvarig (artikel 4.7). Den personuppgiftsansvarige har en rad skyldigheter. Enligt principen om ansvarsskyldighet i artikel 5.2 ska den personuppgiftsansvarige ansvara för och kunna visa att principerna i artikel 5.1 följs. Vidare ska den personuppgiftsansvarige genom lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder säkerställa och kunna visa att behandlingen utförs i enlighet med dataskyddsförordningen (artikel 24.1).

När medlen för behandlingen bestäms, och vid själva behandlingen, ska den personuppgiftsansvarige genom lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder se till att nödvändiga skyddsåtgärder integreras i behandlingen (artikel 25.1). Detta kallas för inbyggt dataskydd. Den personuppgiftsansvarige ska vidare följa principen om dataskydd som standard. Enligt den principen ska den personuppgiftsansvarige genomföra lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att säkerställa att det som regel endast är möjligt att behandla personuppgifter som är nödvändiga för varje specifikt ändamål med behandlingen (artikel 25.2).

Den personuppgiftsansvarige ska vidare vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att skydda de personuppgifter som behandlas, särskilt mot oavsiktlig eller olaglig förstöring, förlust eller ändring, obehörigt röjande och obehörig åtkomst (artikel 32).

Enligt artikel 35.1 ska den personuppgiftsansvarige också göra en konsekvensbedömning avseende dataskydd om en ny typ av behandling, eller betydande förändringar av en redan pågående behandling, sannolikt leder till en hög risk för intrång i den registrerades personliga integritet. Enligt artikel 35.3 c ska en sådan konsekvensbedömning särskilt krävas vid systematisk övervakning av en allmän plats i stor omfattning. I skäl 91 anges att detta gäller särskilt vid användning av optisk-elektroniska anordningar. Vad en konsekvensbedömning ska innehålla framgår av artikel 35.7. Det handlar bl.a. om en beskrivning av den planerade behandlingen, en bedömning av riskerna för de registrerades fri- och rättigheter, vilka åtgärder som planeras för att hantera riskerna och vilka rutiner som finns för att säkerställa skyddet av personuppgifterna och visa att dataskyddsförordningen följs. En konsekvensbedömning behöver inte avse varje enskilt fall av behandling, t.ex. vid varje tillfälle kamerabevakning sker. Av artikel 35.1 framgår att en enda bedömning kan omfatta en serie liknande behandlingar som medför liknande höga risker.

I de fall en konsekvensbedömning visar att behandlingen skulle leda till en hög risk om inte åtgärder vidtas för att minska risken, ska den personuppgiftsansvarige enligt artikel 36.1 dessutom samråda med tillsynsmyndigheten före behandlingen. Vid ett sådant förhandssamråd ska den personuppgiftsansvarige lämna in sin konsekvensbedömning till tillsynsmyndigheten och tillhandahålla den övriga information som begärs av myndigheten. Den personuppgiftsansvarige ska även föra en förteckning över de kategorier av behandlingar som denne ansvarar för. Förteckningen ska bl.a. innehålla uppgifter om den rättsliga grunden för behandlingen och vilka som har tillgång till personuppgifterna (artikel 30).

Rättigheter för den registrerade

I dataskyddsförordningen finns också bestämmelser om enskildas rättigheter vid behandling av personuppgifter. Dessa regleras i kapitel 3. Enligt artiklarna 13 och 14 ska den personuppgiftsansvarige göra viss information tillgänglig för den registrerade. Det handlar bl.a. om den personuppgiftsansvariges identitet och kontaktuppgifter, ändamålen med behandlingen, rätten att få del av de uppgifter

som behandlas, rätten att begära rättelse eller radering och möjligheten att lämna in klagomål till tillsynsmyndigheten. Den registrerade har på begäran rätt att få veta om hans eller hennes personuppgifter behandlas. Om så är fallet har den registrerade rätt att få del av uppgifterna tillsammans med viss information (artikel 15). Exempel på andra rättigheter är den registrerades rätt att få personuppgifter rättade eller raderade (artiklarna 16 och 17).

Enligt artikel 82 har varje person som lidit materiell eller immateriell skada till följd av en överträdelse av dataskyddsförordningen rätt till ersättning för den uppkomna skadan.

Tillsyn

Tillsynsmyndighetens uppgifter framgår av artikel 57 och omfattar bl.a. att behandla klagomål från registrerade. Tillsynsmyndighetens befogenheter regleras i artikel 58 och omfattar bl.a. en rätt att få tillgång till de personuppgifter som behandlas och den information som behövs för att myndigheten ska kunna fullgöra sina uppgifter. Enligt samma artikel kan myndigheten bl.a. förelägga den personuppgiftsansvarige att vidta åtgärder, införa ett förbud mot viss behandling eller påföra en sanktionsavgift, om myndigheten bedömer att personuppgifter behandlas i strid med förordningen. En sanktionsavgift får tas ut t.ex. om personuppgifter behandlas utan rättslig grund, om personuppgifter behandlas under en längre tid än vad som är nödvändigt eller om reglerna om konsekvensbedömning och samråd inte har följts (artikel 83).

Integritetsskyddsmyndigheten är tillsynsmyndighet i Sverige enligt dataskyddsförordningen och dataskyddslagen (3 § kompletteringsförordningen).

7.2.4 EU:s dataskyddsdirektiv

Allmänt

EU:s dataskyddsförordning gäller inte för sådan behandling av personuppgifter som utförs av behöriga myndigheter för vissa ändamål, bl.a. att förebygga, utreda, upptäcka eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder. Det kan t.ex. handla om att

polisen använder kamerabevakning i sin brottsbekämpande verksamhet. Sådan behandling regleras i stället genom EU:s dataskyddsdirektiv.³

Bestämmelserna i direktivet överensstämmer till stora delar med bestämmelserna i dataskyddsförordningen. Men det finns också skillnader, t.ex. vad gäller informationsplikten, enskildas rättigheter och kraven på konsekvensbedömningar och förhandssamråd.

Eftersom direktivet är ett s.k. minimidirektiv står det medlemsstaterna fritt att föreskriva strängare skyddsåtgärder när det gäller registrerades rättigheter och friheter.

Artikel 2 anger direktivets tillämpningsområde. Där står att direktivet ska tillämpas på behandling av personuppgifter som utförs av behöriga myndigheter för de ändamål som anges i artikel 1.1.

Nationell lagstiftning som genomför dataskyddsdirektivet

Dataskyddsdirektivet har genomförts i svensk rätt huvudsakligen genom en ramlag, brottsdatalagen (2018:1177). Lagen kompletteras av brottsdataförordningen (2018:1202). Särskilda lagar finns också för reglering av vissa myndigheters personuppgiftsbehandling i den brottsbekämpande verksamheten, t.ex. lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område (polisens brottsdatalag).

Enligt 1 kap. 2 § gäller brottsdatalagen vid behandling av personuppgifter som utförs av behöriga myndigheter i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder. Den gäller också vid behandling av personuppgifter som en behörig myndighet utför i syfte att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Med behörig myndighet avses, enligt 1 kap. 6 §, en myndighet som har till uppgift att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott, verkställa straffrättsliga påföljder eller upprätthålla allmän ordning och säkerhet, när myndigheten behandlar personuppgifter för ett sådant syfte. Brottsdatalagens

³ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av rådets rambeslut 2008/977/RIF.

tillämpningsområde knyts alltså både till vilket syfte som behandlingen av personuppgifter har och att det är en behörig myndighet som utför behandlingen.

Lagen gäller inte när en behörig myndighet behandlar personuppgifter i ett annat syfte än det lagen anger. Lagen gäller inte heller om det är en enskild som behandlar personuppgifter för att t.ex. förebygga brott. I sådana fall blir i stället EU:s dataskyddsförordning med kompletterande bestämmelser tillämplig, t.ex. dataskyddslagen eller särskilda registerförfattningar som faller in under dataskyddsförordningens område.

7.2.5 Kamerabevakningslagen

Grundläggande förutsättningar för kamerabevakning

Den nuvarande kamerabevakningslagen trädde i kraft den 1 augusti 2018. Lagen är till stora delar ett komplement till de allmänna reglerna om behandling av personuppgifter. Den innehåller bara de bestämmelser som särskilt behövs för kamerabevakning. När en viss fråga inte är reglerad i lagen gäller alltså de allmänna bestämmelserna i dataskyddsförordningen eller brottsdatalagen eller med anslutande föreskrifter i andra författningar.

Syftet med kamerabevakningslagen är enligt 2 § att tillgodose behovet av kamerabevakning för berättigade ändamål och att skydda människor mot otilbörligt intrång i den personliga integriteten vid sådan bevakning.

Vad som avses med kamerabevakning anges i 3 §. Begreppet avser i första hand att en tv-kamera, ett annat optisk-elektroniskt instrument eller en därmed jämförbar utrustning används på ett sätt som innebär varaktig eller regelbundet upprepad personbevakning. Med personbevakning avses att personer kan identifieras genom bevakningen. Bevakning som sker med hjälp av handhållna kameror eller liknande faller utanför lagens tillämpningsområde. Lagen gäller nämligen bara när utrustningen inte manövreras på platsen. Definitionen omfattar annars bevakning med i princip alla typer av kameror där bildupptagningen förmedlas vidare till en elektronisk bildskärm eller lagras på ett elektroniskt medium.

Begreppet kamerabevakning omfattar även avlyssning eller upptagning av ljud i samband med filmning. Även användning av sepa-

rata tekniska anordningar för att behandla upptaget bild- och ljudmaterial omfattas, exempelvis användning av tekniska anordningar för att lagra inspelad film. Vissa undantag från lagens tillämpningsområde anges i 5 §. Där framgår bl.a. att lagen inte gäller vid sådan hemlig kameraövervakning som är reglerad i rättegångsbalken eller lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott. Vidare gäller inte lagen kamerabevakning som sker i en verksamhet som omfattas av tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen, eller kamerabevakning som sker för journalistiska ändamål eller för akademiskt, konstnärligt eller litterärt skapande. Ljud- och bildupptagningar som sker inom ramen för TV-sändningar av ett idrottsarrangemang omfattas således inte av lagens tillämpningsområde.

Tillståndskrav i vissa fall

För vissa typer av kamerabevakning krävs enligt hittillsvarande ordning tillstånd. Kravet på tillstånd gäller dock bara i förhållande till myndigheter och andra än myndigheter, t.ex. företag, som utför uppgifter av allmänt intresse. För enskilda som inte utför uppgifter av allmänt intresse gäller ingen tillståndsplikt. Enligt 7 § krävs tillstånd om kamerabevakningen ska bedrivas av en myndighet och avser en plats dit allmänheten har tillträde. Kravet på tillstånd gäller som utgångspunkt för alla myndigheter, oavsett vilken typ av verksamhet kamerabevakningen används i och vad syftet med kamerabevakningen är. Undantag från myndigheternas tillståndsplikt framgår av 9 och 10 §§. Med myndigheter avses samtliga statliga och kommunala organ, med undantag för riksdagen samt kommun- och regionfullmäktige. Enligt 7 § gäller tillståndsplikten också för andra än myndigheter vid utförande av uppgifter av allmänt intresse, förutsatt att uppgiften följer av lag eller annan författning, kollektivavtal eller beslut som meddelats med stöd av lag eller annan författning. Detta innebär att kravet gäller t.ex. för enskilda huvudmän på skolområdet och enskilda vårdgivare, förutsatt att det rör sig om bevakning av utrymmen som allmänheten har tillträde till. Förutsättningarna för tillstånd regleras i 8 §. Tillstånd ska ges om intresset av kamerabevakning väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli bevakad. Dessa två intressen ska alltså vägas mot varandra.

För att bevakningsintresset ska kunna väga tyngre än den enskildes intresse av att inte bli bevakad är en första förutsättning att det finns en rättslig grund för kamerabevakningen i den tillämpliga personuppgiftsregleringen, i första hand dataskyddsförordningen eller brottsdatalagen. Det ska därefter göras en helhetsbedömning av alla omständigheter i det enskilda fallet. Vid bedömningen av intresset av kamerabevakning ska det särskilt beaktas om bevakningen behövs för vissa angivna ändamål. Bland dessa finns intresset av att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller utreda eller lagföra brott på en brottsutsatt plats eller på annan plats där det av särskild anledning finns risk för angrepp på någons liv, hälsa eller trygghet eller på egendom. Ett annat intresse som nämns i lagen är intresset av att förebygga, förhindra eller upptäcka störningar av allmän ordning och säkerhet eller begränsa verkningarna av sådana störningar.

Vid bedömningen av den enskildes intresse av att inte bli bevakad ska det särskilt beaktas hur bevakningen ska genomföras, om teknik som främjar skyddet av den enskildes personliga integritet ska användas och vilket område som ska bevakas. Risken för integritetsintrång kan minska t.ex. om materialet inte spelas in, om teknik används som innebär att personer maskeras eller om kameran aktiveras först efter olika typer av larm, som exempelvis inbrottslarm eller överfallslarm, eller av vissa ljud.

Riksdagen har antagit prop. 2024/25:93 med förslag om att kravet på tillstånd för att kamerabevaka på plats dit allmänheten har tillträde ska tas bort för samtliga aktörer som i dag omfattas av tillståndskravet. Lagändringarna träder i kraft den 1 april 2025.⁴

Tillsyn m.m.

Integritetsskyddsmyndigheten (IMY) är tillsynsmyndighet enligt kamerabevakningslagen och prövar alla ansökningar om tillstånd. Vid sin tillsyn har IMY enligt 24 § de befogenheter som framgår av EU:s dataskyddsförordning och brottsdatalagen med anslutande föreskrifter. Det betyder bl.a. att IMY kan förelägga den som bedriver bevakningen att vidta åtgärder, förbjuda fortsatt bevakning och besluta om sanktionsavgift. Sanktionsavgift får enligt 25 § tas

⁴ Bet. 2024/25:JuU27 och rskr. 2024/25:159.

ut bl.a. av den som bryter mot kravet på tillstånd, inte följer ett villkor i ett tillståndsbeslut eller bryter mot upplysningsplikten. När det gäller beslut om sanktionsavgift och avgiftens storlek hänvisar kamerabevakningslagen till EU:s dataskyddsförordning och dataskyddslagen samt brottsdatalagen. Vid överträdelse av bestämmelser i kamerabevakningslagen eller av beslut som har meddelats med stöd av lagen kan den registrerade enligt vad som följer av 28 § ha rätt till skadestånd enligt bestämmelserna i dataskyddsförordningen.

Tystnadsplikt och sekretess

Enligt 22 § första stycket får den som tar befattning med en uppgift som har inhämtats genom kamerabevakning inte obehörigen röja eller utnyttja det som han eller hon på detta sätt har fått veta om någon enskilds personliga förhållanden. I paragrafens andra stycke upplyses om att i det allmänna verksamheten ska i stället bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (OSL) tillämpas.

Kamerabevakningslagens bestämmelse om tystnadsplikt innebär ett allmänt förbud mot att obehörigen röja eller utnyttja uppgifter om enskilds personliga förhållanden. Vid tolkningen av tystnadspliktsbestämmelsen kan ledning sökas i regleringen i OSL. Obehörighetsrekvisitet är avsett att tolkas så att ett uppgiftslämnande av en enskild aktör som motsvarar ett uppgiftslämnande som är tillåtet enligt sekretessregleringen inte är att betrakta som obehörigt.⁵ Enligt 32 kap. 3 OSL gäller sekretess för uppgift om en enskilds personliga förhållanden som har inhämtats genom kamerabevakning som avses i kamerabevakningslagen, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Enligt vad som följer av 32 kap. 3 a § hindrar dock sekretessen inte att en uppgift lämnas till brottsbekämpande myndigheter i vissa fall eller till en kommun eller en myndighet för att förebygga en hotande olycka eller för att begränsa verkningarna av en redan inträffad olycka. Enligt vad som följer av 12 kap. 1 § gäller sekretess till skydd för en enskild normalt inte heller i förhållande till den enskilde själv. Det innebär således att sekretessen i typfallet inte hindrar att enskilda kan få tillgång till material från kamera-

⁵ Prop. 2017/18:231 s. 157.

bevakning som avser dem själva. Om materialet omfattar även andra personer, kan den enskilde få tillgång till materialet förutsatt att ett utlämnande inte är till men för någon sådan person eller dennes närstående.⁶

7.3 Idrottsorganisationernas möjligheter att behandla personuppgifter för att främja ordning och säkerhet

7.3.1 Utvidgade frågeställningar

Enligt direktiven tar vårt uppdrag uttryckligen sikte på möjligheterna till delning av kameravakningsmaterial mellan arenaägare och arrangörer av idrottsarrangemang. Syftet med en sådan utökad möjlighet skulle vara att den idrottsförening som anordnar ett idrottsarrangemang skulle få tillgång till material från kamerabevakning som skett vid ett idrottsarrangemang, att användas i föreningens arbete för att främja ordningen och säkerheten vid de arrangemang som föreningen anordnar. Inom ramen för vårt uppdrag, och utifrån syftet att idrottsföreningarna ska kunna använda kamerabevakningsmaterial på ett ändamålsenligt sätt, har vi därvid sett behov att överväga även frågorna om mellan vilka (andra) aktörer sådant material ska kunna delas samt för vilka syften behandling av personuppgifter som förekommer i kamerabevakningsmaterialet ska kunna ske.

Som inledningsvis konstaterats i detta kapitel innebär ovanstående frågeställningar som utgångspunkt att det således är en fråga om hur personuppgifter i materialet ska få spridas och behandlas. Detta väcker naturligtvis följdfrågan om en sådan reglering enbart ska ta sikte på personuppgifter som förekommer i kamerabevakningsmaterial, eller om det finns behov av att reglera även behandling av personuppgifter som idrottsorganisationerna utför i nu nämnt syfte men där personuppgifterna kommer från andra källor än kamerabevakningsmaterial.

I det följande kommer vi att redogöra för vad vi uppfattat som hinder mot ett ändamålsenligt användande av det material från kamerabevakningen som upptagits vid idrottsarrangemang. Vi

⁶ Prop. 2017/18:231 s. 109 f.

kommer i detta kapitel även att redogöra för våra bedömningar om lämpliga åtgärder för att åstadkomma förutsättningar för ett mer ändamålsenligt användande av personuppgifter som förekommer i sådant kamerabevakningsmaterial. Vi kommer slutligen att redogöra för behoven av en ändamålsenlig reglering för att idrottsorganisationerna på ett generellt plan ska kunna behandla personuppgifter för att främja ordning och säkerhet vid idrottsarrangemang.

7.3.2 Begränsningar av ett ändamålsenligt användande av kamerabevakningsmaterial

Bedömning: Den nuvarande ordningen innebär att det föreligger rättsliga begränsningar för att idrottsorganisationerna ska kunna använda kamerabevakningsmaterial på ett ändamålsenligt sätt i arbetet för att främja ordning och säkerhet vid arrangemangen.

Skälen för bedömningen

Ordningens krav på arrangören

Idrottsarrangemang som anordnas för publik utgör en offentlig tillställning enligt 2 kap. 3 § första stycket 1 ordningslagen. Enligt vad som följer av 2 kap. 4 och 5 §§ krävs att anordnaren av ett idrottsarrangemang ansöker om tillstånd eller, om inte det behövs, gör en anmälan om arrangemanget till Polismyndigheten.

Enligt 2 kap. 16 § första stycket ska den som anordnar en allmän sammankomst eller offentlig tillställning svara för att det råder god ordning vid sammankomsten eller tillställningen. Det har ansetts som en förutsättning för att en offentlig tillställning överhuvudtaget ska få genomföras att anordnaren kan fullgöra de skyldigheter i fråga om ordning och säkerhet som ankommer på henne eller honom.⁷

I första rummet är det alltså arrangören som har ansvaret för att upprätthålla ordning och säkerhet vid arrangemanget. Det yttersta ansvaret för att övervaka den allmänna ordningen och säkerheten,

⁷ Åberg, Kazimir, Ordningenslagen – En kommentar, 4 u, s. 100 med hänvisning till prop. 1979/80:17 s. 24.

och ingripa när störningar har inträffat, i hela samhället, åvilar dock polisen. Någon skarp gräns mellan uppgifter för ordningshållningen som ankommer på anordnaren och sådana uppgifter som polisen ska svara för vid idrottsarrangemang är inte möjlig att dra. I förarbetena till ändringar i dåvarande ordningsstadgan uttalades bland annat att polisen vid offentliga tillställningar ska svara för kvalificerade polisiära uppgifter och det konstaterades att polismän ibland hade använts vid offentliga tillställningar där man hade kunnat klara sig med ordningsvakter.⁸

Den rådande uppfattningen tycks vara att anordnaren som utgångspunkt ska genomföra sina arrangemang utan polisiär närvaro vid själva arrangemanget. T.ex. anges i den överenskommelse som träffades mellan Riksidrottsförbundet och Polismyndigheten den 26 mars 2018 bl.a. att målsättningen är att anordnaren ska kunna genomföra sitt evenemang utan polisiära resurser.

Arrangörsansvaret sträcker sig således långt. Det kan med fog sägas att arrangören måste vidta alla de åtgärder som står i dennes makt för att säkerställa ordning och säkerhet vid själva arrangemanget. Man brukar lite förenklat tala om att det som sker inne på arenan är arrangörens ansvar medan det som sker utanför är polisens.⁹ Denna rumsliga uppdelning av ansvaret kan sägas korrespondera med den rumsliga begränsningen för den offentliga tillställningen. Den nu lämnade beskrivningen är dock som sagt förenklad och bara en utgångspunkt. Det följer bl.a. av polisens allmänna uppdrag att den kan och ska kunna ingripa även inne på arenan om det behövs. En offentlig tillställning kan också anses pågå i ett visst, om än begränsat område, utanför en avgränsad anläggning.

En annan sak är också att det sker, vilket är viktigt, en omfattande samverkan mellan Polismyndigheten och den som anordnar ett arrangemang samt att aktörerna ska stötta varandras arbete för att trygga ordningen och säkerheten, såväl utanför som inne på arenan. Detta sker bland annat genom informationsutbyte mellan aktörerna inför, under och efter arrangemangen. Vidare förekommer vid t.ex. högriskmatcher en omfattande polisbevakning. Som utgångspunkt avser detta dock inte ordningshållande polisresurser inne på den arena där arrangemanget äger rum. Dock sker som

⁸ Prop. 1979/80:17 s. 24.

⁹ Det bör dock uppmärksammas att arrangörens tillstånd att i samband med ett idrottsarrangemang använda ordningsvakter även kan innefatta trygghetsskapande och ordningshållande uppgifter i ett geografiskt område utanför själva idrottsanläggningen.

regel andra polisära insatser inne på arenan, t.ex. närvaro av supporterpolis. I detta sammanhang bör också lyftas fram att polispersonal inte sällan i det operativa arbetet vid arrangemangen, i arenans kontrollrum, i realtid tar del av och använder sig av den kamerabevakning som sker vid arrangemangen.

Av 2 kap. 16 § andra stycket ordningslagen följer, såvitt nu är intressant, att Polismyndigheten får meddela de villkor som behövs för att upprätthålla ordning och säkerhet vid tillställningen. Villkoren får innefatta skyldighet för anordnaren att anlita personal. Villkoren får dock inte medföra att anordnaren belastas med onödiga kostnader eller att möjligheten att hålla sammankomsten eller tillställningen onödigtvis försvåras på något annat sätt. I de fall tillstånd krävs ska villkoren tas in i beslutet om tillstånd. I andra fall meddelas villkoren i ett särskilt beslut, som vanligtvis fogas till ett bevis om anmälan om offentlig tillställning. Undantagsvis kan villkoren meddelas eller ändras efter det att ett beslut om tillstånd till, eller bevis om anmälan om, den offentliga tillställningen har meddelats. Det är vid villkorsgivningen som arrangörsansvaret får sin mer konkreta utformning.

Som ett led i tillståndsförfarandet, eller Polismyndighetens bedömning av en anmälan, jämte bedömningen av behovet av särskilda villkor, ska enligt 2 kap. 7 § en ansökan om tillstånd eller anmälan innehålla uppgifter om anordnaren, tiden för sammankomsten eller tillställningen, dennas art och huvudsakliga utformning samt de åtgärder i fråga om ordning och säkerhet som anordnaren avser att vidta.

Polismyndigheten meddelar som regel villkor till alla idrottsarrangemang som lockar publik av inte helt begränsad storlek. Villkorens art och omfattning varierar naturligtvis, beroende på arrangemangets karaktär, förväntat antal åskådare, platsen för arrangemanget och de risker som är förknippade med ett specifikt arrangemang.

Vad beträffar idrottsarrangemang har Polismyndigheten som metodstöd för sin villkorsgivning upprättat en handbok som förutom en redogörelse för rättslig reglering innehåller en relativt utförlig beskrivning av handlägningsprocessen kring villkorsgivningen samt hur utformningen av villkor bör göras.¹⁰

¹⁰ Polismyndighetens handbok för villkorsgivning vid offentliga tillställningar i form av idrottsarrangemang, PM 2022:5.

I samband med sådana idrottsarrangemang som står i fokus i detta sammanhang, t.ex. matcher i fotbollens högsta serier på herrsidan, går det i praktiken till så att arrangören inför varje arrangemang lämnar en detaljerad säkerhetsplan till Polismyndigheten, som sedan läggs till grund för Polismyndighetens villkor för arrangemanget. Som regel sker också en uppföljning av sådana arrangemang.

Villkoren är som regel såväl omfattande som detaljerade. Exempel på grundläggande villkor är tillåtet publikantal, antal ordningsvakter och annan säkerhetspersonal liksom deras utbildning, framkomlighet för polis och räddningstjänst, utformningen och användning av entréer, att personer som är påverkade av alkohol och droger eller som uppträder ordningsstörande ska nekas tillträde till alternativt avvisas eller avlägsnas från idrottsanläggningen. Ytterligare villkor kan avse t.ex. visitationer av besökare och personal eller egendom samt s.k. sektionering av åskådare. Villkoren kan också avse ett krav på att arrangören ska uppställa olika typer av ordningsregler för de som besöker arrangemanget.

Av särskilt intresse i detta sammanhang är att enligt villkors-handboken ska en arrangör, t.ex. vid begångna brott, tillse att brott rapporteras och att eventuella utredningsåtgärder vidtas innan gärningsmannen avvisas från idrottsanläggningen. Vidare ska arrangören tillse att personer med tillträdesförbud eller arrangörsavstängning inte medges tillträde till idrottsanläggningen. Av de villkorsbilagor, för tillstånd till eller anmälan om idrottsarrangemang, som utredningen tagit del av har samtliga innehållit sådana villkor.

Med stöd av ordningslagen åläggs således en arrangör av ett idrottsarrangemang av den typ som är av intresse här en långtgående skyldighet att vidta en rad olika konkreta åtgärder för att främja ordning och säkerhet vid arrangemanget. Av särskild betydelse för de frågeställningar som aktualiseras i denna utredning är de villkor som innebär att arrangörens ska vidta åtgärder för att identifiera personer som stör ordningen eller begår brott samt att vidta andra åtgärder för att underlätta eller möjliggöra lagföring av sådana personer.

Krav enligt det idrottsliga regelverket

Även det idrottsliga regelverket, särskilt i vissa idrotters tävlingsbestämmelser, innehåller en rad krav som tar sikte på arrangörens ansvar för ordning och säkerhet vid idrottsarrangemang. Regelverken i dessa avseenden, för de större publikidrotterna som fotboll och ishockey på herrsidan, är relativt omfattande och inbegriper alltifrån bestämmelser rörande krav på den fysiska utformningen av arenorna till rena ordningsregler för besökare. Ett exempel på det förstnämnda och som är relevant i nu aktuellt hänseende är att det för vissa elitidrotter på herrsidan finns krav på att arenorna ska vara försedda med kamerabevakningsutrustning och att kamerabevakning ska ske vid tävlingsmatcher i dessa idrotter.

Av särskilt intresse i detta sammanhang är också sådana bestämmelser i det idrottsliga regelverket som mer tar sikte på de krav som vissa specialidrottsförbund ställer på föreningarna med avseende på åtgärder mot personer som begår brott eller stör ordningen vid idrottsarrangemangen. Det är att märka att dessa ordningsregler i många avseenden uppvisar likheter med både straffrättsliga bestämmelser och de ordningsregler som följer av villkor som Polismyndigheten har meddelat med stöd 2 kap. 16 § andra stycket ordningslagen. En person som maskerar sig vid t.ex. en ishockeymatch begår således såväl ett straffrättsligt brott som ett brott mot Svenska Ishockeyförbundets tävlingsbestämmelser. Såsom Polismyndighetens villkor för ett idrottsarrangemang brukar vara utformade utgör ett sådant agerande också som regel ett brott mot de ordningsregler som följer av villkoren.

Därutöver innehåller tävlingsbestämmelserna för t.ex. fotboll och ishockey på elitnivå, ordningsregler som inte vare sig har sin motsvarighet i den straffrättsliga lagstiftningen eller följer av villkor som meddelats med stöd av ordningslagen. Det kan t.ex. handla om ageranden som utgör brott mot idrottens grundläggande värderingar eller ageranden som är kränkande eller skadliga mot en förenings eller idrottens anseende.¹¹

Som utgångspunkt bestämmer en arrangör av ett idrottsarrangemang vem som ska få vistas på platsen för det arrangemang som den anordnar. Det gäller även om platsen för idrottsarrangemanget

¹¹ Se t.ex. Svensk Elitfotbolls information till Svenska Fotbollförbundets särskilda tävlingsbestämmelser för föreningar i Allsvenskan och Superettan, Elitfotbollsmanualen 2024, s. 39 f.

är tillgängligt för allmänheten. Med de begränsningar som följer av t.ex. diskrimineringslagstiftningen kan alltså en förening på rent privaträttslig grund neka en person att besöka ett arrangemang som föreningen anordnar. Med stöd av denna s.k. arrangörsrätt finns inom idrottsrörelsen ett system med arrangörsavstängningar. Systemet har formaliserats genom att bestämmelser om detta tagits in i de olika idrotternas regelverk. Det är således fråga om bestämmelser som helt vilar på civilrättslig grund.¹²

Bestämmelserna ser lite olika ut för de olika idrotterna men uppvisar vissa gemensamma drag. Som regel är det fråga om att en person kan meddelas en arrangörsavstängning om personen bryter mot någon föreskriven ordningsregel. Som redogjorts för ovan kan det vara fråga om såväl rent brottsliga gärningar som icke brottsliga ageranden. En arrangörsavstängning kan närmast liknas vid en civilrättslig påföljd, och som enligt regelverken kan beslutas oberoende av om agerandet föranleder en straffrättslig reaktion enligt lag eller om agerandet utgör grund för att meddela tillträdesförbud enligt tillträdesförbudslagen. En viktig skillnad vad gäller grunden för en arrangörsavstängning och ett beslut om tillträdesförbud är att det sistnämnda grundas på en riskbedömning medan det förra utgör en direkt reaktion på ett visst agerande.¹³

Även om systemet med arrangörsavstängningar kan sägas utgå ifrån principen om att det är arrangören som bestämmer vem som får befinna sig på arrangemanget måste systemet förstås utifrån att det enligt de olika tävlingsbestämmelserna snarare följer en rad åligganden för föreningarna vad avser arrangörsavstängningar. Det gäller inte minst att det är en skyldighet för föreningarna att i vissa fall fatta beslut om en arrangörsavstängning avseende en person som brutit mot de ordningsregler som finns i tävlingsbestämmelserna. Det bör också noteras att arrangörsavstängningar medger ett vidare tillämpningsområde än enbart de arrangemang som anordnas av en viss förening. Ett beslut om en arrangörsavstängning som fattats av en förening omfattar enligt regelverken som regel fler arrangemang än de som föreningen anordnar. T.ex. följer av Svenska Ishockeyförbundets tävlingsbestämmelser att en förening som stänger av en besökare även ska meddela personen avstängning

¹² Jfr dock SOU 2013:19 s. 101 f.

¹³ Som anges i kapitel 6 baseras ju dock riskbedömningen som utgångspunkt på begångna brott eller andra ordningsstörande ageranden.

avseende övriga föreningars arrangemang.¹⁴ För herrfotbollen på elitnivå finns en motsvarande *möjlighet* att utsträcka arrangörsavstängningar till andra arrangemang, vilket också rekommenderas.¹⁵

I sammanhanget ska också påpekas att det följer av såväl ishockeyns som fotbollens tävlingsbestämmelser att en grundläggande princip är att en förening ”ansvarar” för sina supportrar även vid föreningens bortamatcher. Såvitt nu gäller arrangörsavstängningar innebär detta att det är den förening vars supportrar som begått regelöverträdelsen som bör agera för att få till stånd en arrangörsavstängning mot denne, oavsett om överträdelsen skett vid en hemma- eller bortamatch.

Handläggningen vid beslut om arrangörsavstängningar regleras i specialidrottsförbundens regelverk, t.ex. i tävlingsbestämmelserna, och följer vissa grundläggande principer som syftar till en rätts-säker process för den person som kan bli föremål för avstängning. Bland annat bör en skriftlig promemoria upprättas där de påstådda grunderna för arrangörsavstängningen dokumenteras, dvs. en redogörelse för det agerande som utgör brott mot tävlingsbestämmelsernas ordningsregler. Denna promemoria kompletteras inte sällan av videoupptagningar av aktuell händelse.¹⁶ Personen ska få del av dokumentation och få möjlighet att bemöta påståendena mot henne eller honom. Rekommendationen är att personen kallas till sammanträde hos föreningen eller, om det inte sker, att personen ges tillfälle att bemöta påståendena i skriftlig form.

Ett beslut om arrangörsavstängning ska meddelas i skriftlig form. Beslutet får överklagas. Ett överklagat beslut om arrangörsavstängning som fattats av en fotbollsförening prövas av SvFF:s Disciplinnämnd. Ett överklagat beslut om arrangörsavstängning som fattats av en ishockeyförening prövas av SIF:s Tävlingsnämnd. Dessa nämnders beslut kan i sig överklagas till specialidrottsförbundens interna överinstanser samt slutligen till Riksidrottsnämnden, RIN.¹⁷

I detta sammanhang bör nämnas att det inte motsvarande tillträdesförbudsregistret finns ett centralt eller nationellt register över personer som omfattas av en arrangörsavstängning. Det får förutsättas att den arrangerande föreningen ändå har tillräcklig

¹⁴ Se 29.1, Svenska Ishockeyförbundets Regelbok 2024/2025.

¹⁵ Elitfotbollsmanualen, s. 37, SEF:s information till 3 kap. 18 §.

¹⁶ Se a.a., s. 38 och 29.3 p. 1, Svenska Ishockeyförbundets Regelbok 2024/2025.

¹⁷ Se 53 § SvFF:s stadgar och 8 kap. 1 § SIF:s stadgar.

kännedom om de personer som föreningen har beslutat om arrangörsavstängning av.

Tillträdesförbudslagen

I kapitel 6 redogörs närmare för regleringen kring tillträdesförbud och de förslag på författningsförändringar som vi lämnar avseende den lagstiftningen. En något översiktligare redogörelse av den nuvarande och tänkta regleringen kan dock tjäna sitt syfte även i detta sammanhang. Innebörden av ett beslut om tillträdesförbud är enligt 1 § lagen (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang att en person förbjuds att få tillträde till och vistas på en inhägnad plats huvudsakligen avsedd för idrottsutövning när idrottsarrangemang anordnas på platsen av en idrottsorganisation. Enligt 2 § första stycket lagen om tillträdesförbud kan en person få tillträdesförbud, om det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att hen kommer att begå brott under idrottsarrangemang som avses i 1 §. Enligt vårt förslag omfattar risken i princip alla brottstyper. Kriterier för riskbedömningen finns i 2 § andra stycket. Enligt nuvarande ordning gäller att det särskilt ska beaktas om personen tidigare begått ett ordningsstörande brott under eller annars i samband med ett idrottsarrangemang. Enligt det förslag vi lämnar ska denna hjälpregel ersättas med presumtionsregel innebärande att den som begått ett brott i samband med ett tidigare arrangemang ska meddelas tillträdesförbud om inte särskilda skäl talar emot det. Enligt såväl nuvarande som föreslagen ordning gäller att det eller de ageranden som läggs till grund för riskbedömningen ska ha ett tidsmässigt och rumsligt samband med ett idrottsarrangemang. Vi har emellertid också föreslagit att tillämpningsområdet ska utökas, såtillvida att presumtionsregeln även ska omfatta brott, eller andra ageranden, mot personer som har en roll vid sådana arrangemang. Sådana brott och agerande behöver med nödvändighet inte ha skett under eller i samband med idrottsarrangemanget, se avsnitt 6.4.4.

Allmän åklagare prövar frågor om tillträdesförbud. Ett ärende om tillträdesförbud kan initieras på två sätt. Det ena sättet är att Polismyndigheten gör en anmälan, vilket sannolikt är det allra vanligaste. Det andra sättet är genom en ansökan av den idrottsorganisation som anordnar idrottsarrangemang som förbudet avses

skydda eller av specialidrottsförbundet för den aktuella idrottsverksamheten. Ansökan ges in till Åklagarmyndigheten (6 §).

Enligt 13 § ska tingsrätten pröva åklagarens beslut i fråga om tillträdesförbud på begäran av den som beslutet angår. Av detta följer således att såväl den enskilde som den idrottsorganisation som ansökt om tillträdesförbud kan vara klagandepart i ärende om tillträdesförbud. Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten är inte part i ärendet i domstol. Enligt 9 § är specialidrottsförbundet för den aktuella idrottsverksamheten inom Sveriges Riksidrottsförbund part i ärende som har tagits upp på anmälan av Polismyndigheten.

Tillträdesförbudsregistret

Med stöd av 5 kap. 23 § lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område (polisens brottsdatalog) för polisen ett register över tillträdesförbud. Polismyndigheten får enligt 25 § i samma kap. behandla uppgifter i tillträdesförbudsregistret i syfte att tillhandahålla idrottsorganisationer den information som behövs för att upprätthålla gällande beslut om tillträdesförbud. Vilka uppgifter som får behandlas framgår av 24 §. Det är bland annat fråga om uppgifter om namn och personnummer, anknytning till idrottsorganisation, alias och fotografi samt uppgifter om längd och omfattning på beslutet om tillträdesförbud, för den som meddelats tillträdesförbud. Idrottsorganisationernas behandling av de uppgifter som Polismyndigheten tillhandahåller genom registret regleras i lagen (2015:51) om idrottsorganisationers behandling av uppgifter om tillträdesförbud.

I praktiken går det till så att den arrangerande föreningen inför en match begär och från Polismyndigheten får ut uppgifter som rör personer tillhörande föreningen och personer tillhörande gästande förening, som vid gällande tidpunkt omfattas av ett beslut om tillträdesförbud. Polismyndigheterna lämnar i dag ut uppgifterna i pappersform, se avsnitt 8.6.

Kamerabevakning utgör ett viktigt verktyg i arbetet för att främja trygghet och ordning vid arrangemangen

När det gäller de idrotter som regelbundet lockar större publik och där förekomsten av brott och ordningsstörningar bland besökarna är frekvent förekommande, dvs. vid fotbolls- och ishockeymatcher inom herrsidan på elitnivå, sker kamerabevakning regelmässigt. I de tävlingsbestämmelser som gäller för dessa idrotter finns också, vad gäller de högsta serierna på herrsidan, krav på att de arenor där matcherna äger rum ska vara försedda med utrustning för kamerabevakning och att kamerabevakning ska ske vid match. Tävlingsbestämmelserna, som tar sikte på föreningarnas ansvar, innehåller vidare närmare bestämmelser om bl.a. tekniska krav på kamera-bevakningsutrustningen och kompetenskrav för operatören.

I praktiken går nu berörd kamerabevakning till på det sättet att en eller flera operatörer sköter bevakningen från arenans kontrollrum. Ett krav kan vara att samtliga publika utrymmen på själva läktarna övervakas, med ett antal olika kameror. Som regel övervakas också utrymmen i anslutning till läktarna men även områden utanför men i direkt anslutning till arenan. Bevakningen är flexibel på det sättet att den för stunden, genom kameraoperatören, kan koncentreras till särskilda platser vid och utanför arenan, genom aktiv riktning av kameror och användande av kamerornas zoom-funktioner.

Vilken personal som bemannar kontrollrummet kan variera. Som regel har föreningens säkerhetsansvarige kontrollrummet som den naturliga platsen att utföra sitt arbete ifrån under ett pågående arrangemang. Inte sällan, vid t.ex. s.k. högriskmatcher, fungerar kontrollrummet också som den naturliga platsen för den operativa ledningen av ordningsvakterna som arrangören anlitat men även för Polismyndighetens bevakning och operativa ledning av myndighetens arbete inne på arenan. Det hör t.ex. inte till ovanligheterna att kameraoperatören i en viss given situation agerar utifrån önskemål eller direktiv från en polisman som tjänstgör inne i kontrollrummet, t.ex. ett arenabefäl.¹⁸ Det förekommer också, även om det inte tillhör vanligheterna, att Polismyndigheten har en egen kameraoperatör och på så sätt agerar mer aktivt i kamerabevakningen.

¹⁸ Enligt ishockeyns tävlingsbestämmelser är detta till och med ett krav, se 16.4 Svenska Ishockeyförbundets Regelbok 2024/2025.

Det övergripande syftet med att använda kamerabevakning vid arrangemangen är att det utgör ett viktigt verktyg för att den arrangerande föreningen ska kunna trygga ordningen och säkerheten vid arrangemanget. Genom kamerabevakningen möjliggörs att händelser kan övervakas och registreras i realtid. Det är därmed ett effektivt hjälpmedel för att upptäcka brott och överträdelser av ordningsregler. En snabb upptäckt genom kamerabevakning i realtid möjliggör att kunna ingripa mot brott eller på annat sätt hantera incidenter om de inträffar. Även personer som är underkastade tillträdesförbud eller arrangörsavstängningar kan identifieras i realtid, förutsatt att en kameraoperatör eller annan person som tar del av materialet har kännedom om personen eller, såvitt gäller tillträdesförbud, har tillgång till uppgifter om personerna från tillträdesförbudsregistret.

På samma sätt är kamerabevakningen ett värdefullt verktyg för att upptäcka nödsituationer, såsom olyckor, medicinska nödsituationer eller bränder, och möjliggöra snabb respons och hantering i sådana situationer. Det kan hjälpa till att påskynda reaktionstiderna för räddningstjänsten eller annan räddningspersonal och därmed potentiellt rädda liv och minimera skador. Realtidsbevakningen är vidare effektiv för att övervaka publikflöden rent generellt, vilket förbättrar möjligheterna att förutse och förhindra farliga situationer, t.ex. för att förhindra att rivaliserande supportrar stöter ihop eller för att hantera trängsel, övervakning av entréer, utgångar och nödutgångar, samt förhindra eller upptäcka eventuella andra säkerhetsrisker eller faror för besökarna.

När allmänheten är medveten om att kamerabevakning sker kan det vidare antas bidra till att skapa en ökad känsla av trygghet och säkerhet. Det kan också antas bidra till att öka förtroendet för arrangören eller myndigheterna som ansvarar för tillställningen, eftersom det kan uppfattas som en åtgärd för att skydda allmänheten och förebygga incidenter. Vetskapen om kamerabevakningen bör också kunna antas avskräcka personer från att begå brott, och utgör således på det sättet ett verkningsbart brottsförebyggande verktyg.

Den kamerabevakning som äger rum vid idrottsarrangemangen spelas som regel in och lagras. Att kunna använda det inspelade materialet i efterhand är betydelsefullt på flera sätt. Det kan t.ex. användas för att rekonstruera händelser eller händelseförlopp och

för att förstå vad som inträffat och vidta lämpliga åtgärder för att förhindra liknande händelser i framtiden.

Av stor betydelse i detta sammanhang är att ett sådant material många gånger är av helt avgörande betydelse för att kunna identifiera och säkra bevisning mot enskilda personer som begått brott eller på annat sätt uppträtt ordningsstörande. Att dokumentera och säkra utredning i händelse av en ordningsstörning eller ett brott är förutom att det utgör underlag för lagföring också många gånger av avgörande betydelse för att kunna initiera ett ärende om tillträdesförbud eller för att besluta om en arrangörsavstängning. Att kunna använda sådant material är således av mycket stor vikt för arrangörens möjligheter att på såväl kort som lång sikt svara upp mot kraven på att genomföra trygga och ordnade arrangemang. Att på ett effektivt och ändamålsenligt sätt möjliggöra en användning av sådant material är vidare en nyckelfaktor för att den strategi som går ut på att från arrangemangen exkludera personer som begår eller riskerar att begå brott ska kunna genomföras på ett framgångsrikt sätt.

Förutsättningarna för att använda kamerabevakningsmaterial varierar mellan olika arrangörer

Enligt hittillsvarande ordning har enligt 7 § kamerabevakningslagen gällt ett tillståndskrav för kamerabevakning av en plats dit allmänheten har tillträde om bevakningen ska bedrivas av 1. en myndighet, eller 2. någon annan än en myndighet vid utförande av en uppgift av allmänt intresse som följer av lag eller annan författning, kollektivavtal eller beslut som meddelats med stöd av lag.¹⁹ Att döma av Integritetsskyddsmyndighetens hittillsvarande tillämpning i ärenden som rör kamerabevakningstillstånd skulle det kunna tolkas som att myndigheten inte bedömt att en privat aktör som anordnar ett idrottsarrangemang utför en sådan uppgift av allmänt intresse som följer av lag eller annan författning, av kollektivavtal eller av beslut som har meddelats med stöd av lag eller annan författning, eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning enligt lag eller annan författning. Av detta skulle då följa att

¹⁹ Regeringen har i prop. 2024/25:93 föreslagit att kravet på tillstånd för att kamerabevaka på plats dit allmänheten har tillträde ska tas bort för samtliga aktörer som i dag omfattas av tillståndskravet. Riksdagen har antagit förslaget som träder i kraft den 1 april 2025.

en enskild som bedriver kamerabevakning vid ett idrottsarrangemang inte behöver ansöka om tillstånd för det. Ett tillståndskrav gäller dock som utgångspunkt om det är en kommun eller ett kommunalägt bolag som ska bedriva kamerabevakningen.

Även om idrottsregelverkens krav, om kamerautrustning och kamerabevakning, riktar sig mot de arrangerande föreningarna är det i många fall inte de som äger och sköter driften av arenorna och den kamerabevakningsutrustning som finns där (även om det förekommer). Relativt vanligt förekommande är nämligen att arenan ägs och drivs av en kommun eller ett kommunalt bolag och att föreningarna inför varje matchtillfälle nyttjar arenan. Det förekommer också att föreningarna förvisso hyr in sig i en kommunalt eller privat ägd arena men att de själva ansvarar för driften av arenan, helt eller delvis. Vad gäller det sistnämnda bör det uppmärksammas att det förekommer att föreningar är driftsansvariga för själva kamerabevakningen men att t.ex. ett kommunalägt bolag sköter driften av arenan i övrigt. Således kan en partiell drift av arenan innebära att föreningen äger kamerabevakningssystemet och bedriver kamerabevakningen. Inom ishockeyn är detta en vanlig lösning. En annan variant som förekommer är att arenan är privatägd och att ägaren träffat avtal med annan privat aktör, t.ex. ett eventbolag, för driften av arenan, som i sin tur träffat hyresavtal med arrangörerna i ett tredje led. Det kan förekomma andra lösningar, eller varianter på de lösningar som beskrivits ovan, kring ägarförhållanden, drift och hyresavtal av arenorna.

De olika varianter som finns beträffande ägarförhållanden och drift av de arenor där föreningarna anordnar sina matcher innebär att de legala förutsättningarna för att bedriva kamerabevakning och behandla personuppgifter i kamerabevakningsmaterialet skiljer sig åt mellan föreningarna. Som en allmän utgångspunkt är det den som ansvarar för driften av arenan eller kamerabevakningsutrustningen som också är personuppgiftsansvarig för den kamerabevakningen som sker vid arrangemangen. Den personuppgiftsansvarige bestämmer ändamålen och medlen för kamerabevakningen och behandlingen av personuppgifter och är i övrigt ansvarig för att kamerabevakningen och behandlingen av personuppgifter sker i överensstämmelse med bestämmelserna i kamerabevakningslagen och dataskyddsförordningen. I de fall de arrangerande föreningarna är driftsansvariga för anläggningen och sköter kamerabevakningen

är de således också personuppgiftsansvariga för behandlingen av personuppgifterna i kamerabevakningsmaterialet. Föreningen ska då i denna egenskap t.ex. se till att ha en laglig grund för behandlingen, bestämma vilka tekniska och organisatoriska säkerhetsåtgärder som krävs, bestämma lagringstid, i förekommande fall utvärdera lämpligheten av behandlingen och ingå personuppgiftsbiträdesavtal samt göra och dokumentera konsekvensbedömningar och intresseavvägningar. I ett sådant fall har föreningen full tillgång till det vid arrangemanget upptagna kamerabevakningsmaterialet och kan använda det för de ändamål som materialet har samlats in för; dock naturligtvis med iakttagande av de begränsningar som följer av dataskyddsregleringen i övrigt.

Enligt 22 § kamerabevakningslagen får den som tar befattning med en uppgift som har inhämtats genom kamerabevakning inte obehörigen röja eller utnyttja det som han eller hon på detta sätt har fått veta om någon enskilds personliga förhållanden. I det allmänna verksamhet tillämpas i stället offentlighets- och sekretesslagen, OSL. För en arrangör, som inte sköter driften av arenan eller kamerabevakningsutrustningen, innebär tystnadspliktsbestämmelsen ett hinder för arrangören att ta del av personuppgifter i kamerabevakningsmaterialet. Bestämmelsen gäller både uppgifter som inhämtas i realtid och uppgifter som finns i eller hämtats från inspelat bild- och ljudmaterial. Det är således inte bara spridning av själva materialet som omfattas av förbudet utan även ett röjande eller utnyttjande av uppgifter ur materialet.²⁰

Hindret som uppställs i 22 § kamerabevakningslagen bör dock kunna övervinnas genom att den driftsansvarige, dvs. den som ursprungligen är personuppgiftsansvarig för kamerabevakningsmaterialet, ingår ett personuppgiftsbiträdesavtal med t.ex. den förening som anordnar idrottsarrangemanget som ska kamerabevakas. Föreningen blir i ett sådant fall personuppgiftsansvarig medan den driftsansvarige blir personuppgiftsbiträde.

I de fall där den arrangerande föreningen inte är driftsansvarig för anläggningen är den vanligaste lösningen också att den arrangerande föreningens tillgång till kamerabevakningsmaterialet åstadkommit genom att den driftsansvariga ingått personuppgiftsbiträdesavtal med den arrangerande föreningen. Vi har i vårt arbete dock sett exempel på att det kommunala driftsansvariga arenabolaget

²⁰ Prop. 2017/18:231 s. 156 f.

träffat avtal med de arrangerande föreningarna om ett *gemensamt personuppgiftsansvar*, vilket möjliggjort att den arrangerande föreningen fått legal tillgång till kamerabevakningsmaterialet. I några fall har emellertid de inblandade aktörerna, trots vilja och föresatser därom, inte lyckats träffa något avtal som reglerar personuppgiftsansvaret innebärande att den arrangerande föreningen inte fått tillgång till materialet. I de fallen har således den arrangerande föreningen inte beretts någon (legal) tillgång till materialet, vare sig för den personuppgiftsbehandling i materialet som sker i det operativa arbetet eller för att använda materialet i efterhand, t.ex. för att identifiera och upptäcka personer som begått brott eller annars stör ordningen vid arrangemanget.

I typfallet ingår alltså den driftsansvarige, t.ex. det kommunala arenabolaget, ett personuppgiftsbiträdesavtal med arrangören innebärande att det är arrangören som använder den driftsansvariges utrustning för kamerabevakningen, t.ex. under själva arrangemanget. Det kan också hända att den praktiska hanteringen sköts av biträdet på instruktion av föreningen. I ett sådant fall blir arrangören, dvs. den som kamerabevakar eller instruerar kamerabevakningen, också personuppgiftsansvarig medan den driftsansvarige blir personuppgiftsbiträde.

Ett personuppgiftsbiträde är en person, myndighet, institution eller annat organ som behandlar personuppgifter för den personuppgiftsansvariges räkning. Personuppgiftsbiträdet har inte något självständigt beslutsmandat gällande behandlingen av de personuppgifter som det hanterar och måste därmed följa de instruktioner som ges av den personuppgiftsansvarige och inte använda uppgifterna för egna ändamål. I ett typfall fungerar den driftsansvarige i princip enbart som tjänsteleverantör av kamerabevakningsutrustningen. Personuppgiftsbiträdet saknar t.ex. självständig rätt att fatta beslut om användningen av kamerabevakningsmaterialet som den behandlar på uppdrag av den personuppgiftsansvarige arrangören, och måste i övrigt följa arrangörens instruktioner om t.ex. tillhandahållande och lagring. Personuppgiftsbiträdet måste vidare ha de tekniska förutsättningar som krävs för att kunna separera och skydda det kamerabevakningsmaterial som behandlas för arrangörens räkning från material som samlats in genom egen bevakning. Vidare måste personuppgiftsbiträdet tillse och försäkra sig

om att endast den eller de som enligt personuppgiftsbiträdesavtalet har rätt att ta del av materialet får tillgång till det.

Även om det i teorin är personuppgiftsbiträdet som behandlar personuppgifter för den personansvariges räkning förhåller det sig i praktiken så att de tekniska åtgärder som samtidigt innebär personuppgiftshandling, många gånger vidtas av såväl den personuppgiftsansvarige som personuppgiftsbiträdet. Detta kan innebära såväl tekniska som juridiska utmaningar för parterna till avtalet, bl.a. om vem som ansvarar för att personuppgiftsbehandlingen sker i enlighet med gällande dataskyddsreglering. Dessa utmaningar måste bl.a. ses i ljuset av de osäkerheter som råder beträffande på vilket sätt eller för vilka syften kamerabevakningsmaterial får användas i vissa fall, bl.a. utifrån möjligheterna att behandla brottsuppgifter enligt artikel 10 i dataskyddförordningen. I vilket fall medför detta i förlängning att det kan uppstå tveksamheter för personuppgiftsbiträdet angående de instruktioner som ges i det enskilda fallet men även inför att ett personuppgiftsbiträdesavtal ingås med en arrangör. Den driftsansvarige måste bl.a. bedöma förutsättningarna för arrangören att vara personuppgiftsansvarig.

Det kan vidare tänkas att ett arenabolag eller annan aktör som ingår ett personuppgiftsbiträdesavtal med en arrangör vill kunna använda samma material för egna syften, vilket i sig ett personuppgiftsbiträdeavtal kan försvåra eller sätta hinder för. Det kan t.ex. ligga i arenabolagets intresse att kunna behandla personuppgifter kamerabevakningsmaterial för att kunna ta tillvara sin rätt i en händelse av att egendom på arenan blivit stulen eller förstörd eller överhuvudtaget för att reda ut ansvarsfrågor.

Det kan visserligen föras argument för att de juridiska och tekniska utmaningarna som är förknippade med att genom avtal, t.ex. personuppgiftsbiträdesavtal, tillgängliggöra kamerabevakningsmaterialet för arrangörerna kan övervinnas. Dock kvarstår det faktum att det inte sällan förekommer att de inblandade aktörerna inte lyckats ingå sådana avtal. I sådana fall kringskärs alltså arrangörens möjligheter att använda sig av personuppgifter som förekommer i kamerabevakningsmaterialet, t.ex. i syfte att i efterhand identifiera en person som begått brott eller brutit mot någon ordningsregel, men även i det mer operativa säkerhetsarbetet i sam-

band med arrangemangets genomförande.²¹ Detta trots att arenaägare eller annan driftsansvarig som regel har ett eget intresse av att den arrangerande föreningen bedriver ett så gediget säkerhetsarbete som möjligt, bl.a. genom att använda sig av det inspelade kamerabevakningsmaterialet. Med hänsyn till det angelägna intresset av att föreningarna ska kunna bedriva ett effektivt säkerhetsarbete och i egenskap av arrangör uppfylla sina förpliktelser enligt ordningslagen att trygga ordningen vid arrangemangen kan det inte anses vara en tillfredsställande ordning.

Förutom att det i nu beskrivna fall finns sämre möjligheter för den enskilda arrangören att bedriva ett effektivt säkerhetsarbete innebär det nuvarande läget att det råder olika förutsättningar för föreningarna att använda sig av personuppgifter som förekommer i kamerabevakningsmaterial och att de krav och förväntningar som kan ställas på arrangörens säkerhetsarbete således varierar. De olika förutsättningarna i detta hänseende kan t.ex. utgöra ett hinder för att i idrottens regelverk eller vid Polismyndighetens villkorsgivning ställa upp adekvata villkor eller regler som tar sikte på åtgärder som arrangören ska vidta med anledning av tillgången till kamerabevakningsmaterial. Med andra ord måste reglerna anpassas utifrån den minsta gemensamma nämnaren som således är att idrottsorganisationerna inte har tillgång till kamerabevakningsmaterialet.

En effektivare kamerabevakning förutsätter vidare att modernare och bättre kamerabevakningsutrustning används vid de arenor där matcherna spelas. Exempelvis bedriver Polismyndigheten ett projekt där myndigheten testar och utvärderar kamerateknik som bättre än traditionell teknik kan särskilja händelseförlopp och potentiellt identifiera personer, t.ex. när händelser sker i samband med rökutveckling eller när personer agerar dolt bakom flaggor. En effektivare kamerabevakning med bättre teknik förutsätter dock att föreningarna motiveras att göra förhållandevis kostsamma investeringar. Vi har i vårt arbete mötts av uppfattningen att de juridiska osäkerheterna och de varierade förutsättningarna för föreningarna att bedriva kamerabevakning och behandla personuppgifter som

²¹ Det gäller bl.a. för några av de föreningar i fotbollens högsta serie på herrsidan som har de största problemen med ordningsstörningar på sina matcher. De inblandade aktörernas olika uppfattningar om, och osäkerheter inför att ingå, personuppgiftsuppgiftsbiträdesavtal har vidare lett till att Riksidrottsförbundet och specialidrottsförbundens arbete för att ta fram gemensamma riktlinjer och avtalsmallar för personuppgiftsbiträdesavtal inte har fullföljts.

förekommer i kamerabevakningsmaterialet hämmar sådana investeringar.

Hinder mot en ändamålsenlig användning av kamerabevakningsmaterial

I det föregående har vi pekat på att tystnadspliktsbestämmelsen i 22 § kamerabevakningslagen innebär ett hinder för att en driftsansvarig ska lämna ut kamerabevakningsmaterial till en arrangör såvida inte arrangören genom t.ex. ett biträdesavtal blir personuppgiftsansvarig för behandlingen av kamerabevakningsmaterialet. Även för det fall den förening som anordnar arrangemanget råder över kamerabevakningsmaterialet, och således kan behandla personuppgifter i det för de ändamål som kamerabevakningen har, innebär tystnadsplikten att kamerabevakningsmaterial i andra avseenden inte kan användas på ett effektivt och ändamålsenligt sätt i idrottsrörelsens och samhällets arbete för att åstadkomma trygga och säkra idrottsarrangemang.

De sekretess- och tystnadspliktsbestämmelser som i dag gäller enligt offentlighets- och sekretesslagen respektive kamerabevakningslagen är avsedda att skydda integriteten hos personer som förekommer i bild- och ljudmaterial. Kamerabevakningslagens bestämmelse om tystnadsplikt innebär ett allmänt förbud mot att obehörigen röja eller utnyttja uppgifter om enskilda personliga förhållanden. Obehörighetsrekvisitet är avsett att tolkas så att ett uppgiftslämnande av en enskild aktör som motsvarar ett uppgiftslämnande som är tillåtet enligt sekretessregleringen inte är att betrakta som obehörigt. Det innebär bl.a. att en behandling som innefattar att bild- och ljudmaterial från kamerabevakning sprids eller lämnas ut till någon annan endast får ske om det står klart att personer som förekommer i materialet eller deras närstående inte lider men.²²

Bestämmelsen i 32 kap. 3 § OSL som särskilt tar sikte på uppgifter som har inhämtats genom kamerabevakning har ett omvänt skaderekvisit. Det innebär att sekretess gäller, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider men. Därmed är det inte fråga om ett

²² Prop. 2017/18:231 s. 110.

obehörigt utlämnande enligt paragrafen, om det står klart att den uppgift det gäller kan lämnas ut utan att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider men. Frågan om en uppgift omfattas av sekretess beror alltså på hur känslig uppgiften är. Om den som uppgiften avser samtycker till ett utlämnande är det inte fråga om ett obehörigt utlämnande (jfr 12 kap. 2 § OSL). Ett utlämnande som är tillåtet enligt den sekretessbrytande bestämmelsen i 32 kap. 3 a § OSL är tillåtet också enligt 22 § kamerabevakningslagen. Enskilda som bedriver kamerabevakning får alltså lämna ut inspelat material till en åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Tullverket, Kustbevakningen eller Skatteverket, om uppgiften behövs för att utreda ett begånget brott för vilket fängelse är föreskrivet eller för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott för vilket fängelse är föreskrivet. Ett utlämnande får vidare ske till en kommun eller en myndighet som ansvarar för räddningstjänst enligt lagen om skydd mot olyckor, om uppgiften behövs för att förebygga en hotande olycka eller för att begränsa verkningarna av en redan inträffad olycka.

Att arrangörerna i dessa avseenden, särskilt i fråga om att lämna uppgifter till Polismyndigheten för att utreda brott, kan använda sig av kamerabevakningsmaterialet är av mycket stor betydelse för de arrangerande föreningarnas möjligheter att svara upp mot kraven i 2 kap. 16 § ordningslagen och de ordningsregler som följer av Polismyndighetens villkor för arrangemanget.

Det inspelade kamerabevakningsmaterialet från ett idrottsarrangemang kan vara mycket omfattande. För att det ska vara användbart för det ovan nämnda syftet krävs många gånger att materialet analyseras och behandlas på olika sätt, t.ex. för att särskilja den aktuella händelsen, jämföra den från en kamera upptagna händelsen med upptagning från andra kameror, sammanställa olika sekvenser, göra inzoomningar m.m. Det är alltså många gånger fråga om ett såväl tidskrävande som komplicerat arbete. Ett målmedvetet och initierat arbete för att analysera och behandla kamerabevakningsmaterialet utgör dock en mycket viktig faktor för ett lyckat brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete. Det bör emellertid påpekas att det inte är en rimlig förväntan att ett sådant arbete kan eller kommer att utföras av polis i den utsträckning som kan motiveras av de många händelser som inträffar vid idrottsarrangemangen. Sett mot denna bakgrund och med beaktande av att föreningarna

har huvudansvaret för att trygga ordningen vid sina arrangemang är det rimligt att de ges goda möjligheter att ta en mer aktiv roll i detta arbete, bl.a. för att kunna lämna ett koncentrerat, adekvat och användningsbart material till polisen i syfte att en person som begått brott ska kunna utredas och lagföras för ett brott samt bli föremål för tillträdesförbud. Materialet kan i denna form också användas av föreningen själv för att kunna utreda brott mot överträdelser av sådana ordningsregler som följer av t.ex. tävlingsbestämmelser men som syftar till att idrottsarrangemangen ska genomföras tryggt och säkert för alla som befinner sig på arrangemangen, dvs. som underlag för att besluta om arrangörsavstängning eller för att ansöka om tillträdesförbud.

Till detta ska läggas det grundläggande arbetet med att identifiera en person som begått ett brott eller ett brott mot ordningsreglerna. De personer som står bakom en stor del av de läktarrelaterade ordningsstörningarna, t.ex. brott mot förbuden i 5 kap. ordningslagen, tillhör som regel mer eller mindre organiserade supportergrupper med koppling till en viss förening. Vår bild, vilken delas av de företrädare för polisen och föreningarna som vi varit i kontakt med, är att problematiken med brott och ordningsstörningar gör sig gällande vid såväl hemma- som bortamatcher. Enligt uppgifter som vi fått från Svenska Ishockeyförbundet kan det till och med antas att bortasupportrar står för en majoritet av de brott och ordningsstörningar som rapporteras in till förbundet. Det är som regel vissa företrädare för föreningen, t.ex. en säkerhetsansvarig, jämte de supporterpoliser som är knutna till föreningen, som har bäst kännedom om de risksupportrar som kan kopplas till föreningen. En nyckelfaktor för att kunna identifiera personer genom en analys av kamerabevakningsmaterialet är att det är de personer som har bäst personkännedom om dessa risksupportrar som utför analysen, eller i vart fall har en möjlighet att på något sätt ta del av det redan behandlade materialet. Tystnadsplikten medför dock att företrädare för gästande förening inte kan få sådan insyn i kamerabevakningsmaterialet som krävs för att identifiera de som begått brott eller stört ordningen. Därmed förhindras eller försvåras alltså arbetet med att lagföra personer som begått brott samt besluta om tillträdesförbud och arrangörsavstängning.

En kunskap om vilka personer tillhörande föreningens supportrar som stört ordningen vid bortamatcher kan vidare vara mycket

värdefull för föreningens arbete att trygga ordningen vid sina hemmamatcher, dvs. för att svara upp mot föreningens förpliktelser i egenkap av arrangör. Att representanter för gästande förening, t.ex. den säkerhetsansvariga, kan få tillgång till kamerabevakningsmaterialet även från bortamatcherna är således av vikt för att föreningen ska kunna genomföra ett så bra säkerhetsarbete som möjligt vid sina hemmamatcher. Tystnadsplikten hindrar dock att representanter för den gästande föreningen tar del av kamerabevakningsmaterialet i aktuellt hänseende, såväl i realtid som för en analys i efterhand.

Kamerabevakningsmaterialet utgör vidare i många fall den huvudsakliga dokumentation som läggs till grund för åtgärder mot den enskilde, t.ex. en arrangörsavstängning. Det kan t.ex. vara fråga om att en ordningsstörning i form av ett brott eller en överträdelse av en ordningsregel har dokumenterats och att den person som har begått den ordningsstörande handlingen identifierats genom kamerabevakningsmaterialet. Under nästa rubrik kommer vi att redogöra för hur personuppgiftsregleringen medför osäkerheter kring hur personuppgifter som förekommer i kamerabevakningsmaterialet får användas och för vilka syften. Oaktat denna problematik innebär tystnadspliktsbestämmelsen i sig osäkerheter och hinder mot att kamerabevakningsmaterialet kan användas på ändamålsenligt sätt, t.ex. för att initiera en arrangörsavstängning. Det skulle t.ex. kunna vara fråga om att föreningens säkerhetsansvarige (som inte är personuppgiftsansvarig för kamerabevakningen) gjort observationer av en händelse och identifierat en person som med anledning av observationerna skulle kunna bli föremål för en arrangörsavstängning. Tystnadspliktsbestämmelsen innebär dock att föreningens möjligheter, om den inte samtidigt är personuppgiftsansvarig, att få del av uppgifterna från kamerabevakningsmaterialet är mycket begränsade. Materialet, som många gånger är det enda som kan lägga till grund för avstängningen, kan således inte utifrån den föreningens intressen användas för det aktuella syftet.

Som redogjorts för ovan kan ett beslut om arrangörsavstängning enligt de olika idrotternas tävlingsbestämmelser överklagas. Ett överklagat beslut om arrangörsavstängning som fattas av en fotbollsförening prövas av SvFF:s Disciplinnämnd. Ett överklagat beslut om arrangörsavstängning som fattats av en ishockeyförening prövas av SIF:s Tävlingsnämnd. Dessa nämnders beslut kan i sig överklagas till en ytterligare överklagandeinstans inom dessa för-

bund och sen slutligen till Riksidrottsnämnden, RIN, inom Riksidrottsförbundet, ibland benämnd idrottens högsta domstol. Dessa nämnder och organisationer utgör privaträttsliga organ.

Tystnadsplikten innebär att den som tar befattning med en uppgift som har inhämtats genom kamerabevakning inte obehörigen får röja eller utnyttja det som han eller hon på detta sätt har fått veta om någon enskilds personliga förhållanden. Den förening som på grundval av dokumentation från kamerabevakning fattat ett beslut om arrangörsavstängning måste, i händelse av att beslutet överklagas, ta ställning till i vilken utsträckning uppgifterna kan åberopas i högre instans. Det är inte helt givet vad som utgör ett obehörigt användande eller röjande av uppgifter i förhållande till en överinstans inom idrottens juridiska system. Under alla förhållanden är t.ex. föreningen förhindrad att i en sådan instans åberopa en filmsekvens beträffande det aktuella händelseförloppet. Detta får bl.a. till följd att den överinstans som prövar föreningens beslut i ett sådant fall som regel har ett sämre beslutsunderlag än föreningen. Det är enligt vår uppfattning inte en tillfredställande ordning.

Det råder begränsningar för när brottsuppgifter får behandlas

Enligt artikel 10 i dataskyddsförordningen får behandling av personuppgifter som rör fällande domar i brottmål och lagöverträdelse som innefattar brott eller därmed sammanhängande säkerhetsåtgärder enligt artikel 6.1 endast utföras under kontroll av en myndighet eller då behandlingen är tillåten enligt unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, där lämpliga skyddsåtgärder för de registrerades rättigheter och friheter fastställs. Enligt artikel 10 får ett fullständigt register över fällande domar i brottmål endast föras under kontroll av en myndighet.

De personuppgifter som avses i artikeln – personuppgifter som rör fällande domar i brottmål och lagöverträdelse som innefattar brott eller därmed sammanhängande säkerhetsåtgärder – benämns i kommentaren till dataskyddsförordningen *brottsuppgifter*.²³ Vi har valt att använda detta något smidigare begrepp i stället för t.ex. *personuppgifter om lagöverträdelse som innefattar brott* eller liknande

²³ Öhman, Sören, Dataskyddsförordningen, GDPR m.m. – En kommentar, 3 u s. 317.

lokutioner, när vi åsyftar sådana personuppgifter som avses i artikel 10 i dataskyddsförordningen.

Stöd i den nationella rättsordningen för att behandla brottsuppgifter återfinns i 3 kap. 8 § dataskyddslagen rörande behandling för arkivändamål. Med stöd av 3 kap. 9 § dataskyddslagen ges i 5 § förordning (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (kompletteringsförordningen) de generella förutsättningarna för andra än myndigheter att behandla brottsuppgifter. Enligt bestämmelsen får privaträttsliga subjekt behandla sådana uppgifter om det är nödvändig för att 1. rättsliga anspråk ska kunna fastställas, göras gällande eller försvaras, eller 2. en rättslig förpliktelse enligt lag eller förordning ska kunna fullgöras.

Med stöd av 6 § kompletteringsförordningen har Integritetsskyddsmyndigheten meddelat föreskrifter om tillåten behandling av brottsuppgifter i vissa fall. Dessa är inte av relevans i detta sammanhang.

Integritetsskyddsmyndigheten har gett ut ett rättsligt ställningstagande i fråga om brottsuppgifter.²⁴ Enligt myndighetens sammanfattande ställningstagande utgör information om ett rättsligt förfarande som inletts mot en fysisk person personuppgifter som rör lagöverträdelse som innefattar brott i den mening som avses i artikel 10 i dataskyddsförordningen (brottsuppgifter). Detta innebär att t.ex. uppgifter om att en person är eller har varit föremål för en polisanmälan, en förundersökning, ett åtal eller rättegång i ett brottmål omfattas av skyddet i artikel 10. Även friande domar i brottmål omfattas av begreppet brottsuppgifter. Uppgifter om att en fysisk person har eller kan ha begått ett visst brott (brottsmisstankar) kan utgöra brottsuppgifter, även om något rättsligt förfarande inte har inletts. För detta krävs normalt att uppgifterna har en viss konkretionsgrad. En tillräcklig konkretionsgrad har nåtts om uppgifterna avser ett visst brott eller en viss brottskategori. En tillräcklig konkretionsgrad kan också uppnås genom att uppgifter sammanställs på ett sådant sätt att uppgifterna motsvarar de objektiva rekvisiten i en straffbestämmelse. Om syftet med behandlingen helt eller delvis är att behandla brottsuppgifter, talar det för att det är fråga om brottsuppgifter. När det gäller uppgifter om faktiska iakttagelser av eller passiv registrering av rena händelseförlopp där

²⁴ Rättsligt ställningstagande IMYRS 2021 – innebörden av begreppet ”personuppgifter som rör lagöverträdelse som innefattar brott” i artikel 10 i dataskyddsförordningen.

objektiva brottsrekvisit kan uppfyllas, som exempelvis filmning av möjliga lagöverträdelser vid kamerabevakning, är det normalt sett inte fråga om behandling av personuppgifter enligt artikel 10. Således är det inte fråga om behandling av brottsuppgifter om det vid exempelvis kamerabevakning i en livsmedelsbutik fångas ett händelseförlopp som uppfyller de objektiva rekvisiteterna för stöld. Om sekvensen med händelseförloppet i efterhand avskiljs i syfte att dokumentera, följa upp eller polisanmäla brottet är det dock fråga om behandling av brottsuppgifter.²⁵

Det ligger i sakens natur att den som på olika sätt tar del av och använder filmat material, exempelvis sådant som inhämtats genom kamerabevakning, inte på förhand kan veta vilka personuppgifter som kan komma att behandlas. Det kamerabevakningsmaterial som används i dessa sammanhang medför att personuppgifter också kan användas för olika syften. Vilka dessa är i det enskilda fallet kan också vara svårt att avgöra vid tidpunkten då den faktiska personuppgiftsbehandlingen sker.

Idrottsorganisationernas behandling av brottsuppgifter kan i vissa fall ske med stöd av 5 § 1 kompletteringsförordningen, dvs. att behandlingen är nödvändig för att ett rättsligt anspråk ska kunna fastställas, göras gällande eller försvaras.

Mycket talar för att en ansökan om ett tillträdesförbud är ett sådant rättsligt anspråk som omfattas av bestämmelsen i fråga. Det är dock mycket tveksamt om stöd för att behandla brottsuppgifter i syfte att fatta ett beslut enligt det idrottsliga regelverket ges av den aktuella bestämmelsen. Det är ju inte fråga om ett sådant rättsligt anspråk som avses.

Nedan kommer att redogöras för den problematik som är förknippad med att idrottsorganisationerna ställs inför att behandla brottsuppgifter.

²⁵ A.a. s. 2.

7.3.3 Undantag från tystnadsplikten i kamerabevakningslagen

Bedömning: En bestämmelse som bryter tystnadsplikten i 22 § kamerabevakningslagen och som innebär att idrottsorganisationer i större utsträckning kan ta del av personuppgifter som förekommer i kamerabevakningsmaterial bör införas.

Skälen för bedömningen

Idrottsorganisationerna bör få tillgång till personuppgifter i kamerabevakningsmaterial

Ansvar för anordnaren att se till att publika idrottsarrangemang genomförs tryggt och säkert är långtgående. Det ansvaret får bland annat sin konkreta utformning i de villkor Polismyndigheten utfärdar för arrangemangen med stöd av 2 kap. 16 § andra stycket ordningslagen. Vi har i det föregående dock redogjort för de utmaningar som föreningarna ställs inför för att uppfylla sitt ansvar för att trygga ordningen och säkerheten vid de idrottsarrangemang som de anordnar och som följer av sådana villkor och det grundläggande krav som följer av 2 kap. 16 § första stycket ordningslagen. Även de, högst motiverade, bestämmelser inom idrottens regelverk som tar sikte på ordningen och säkerheten vid arrangemangen innebär långtgående skyldigheter för inte bara arrangören, utan även föreningar som deltar i arrangemangen utan att vara arrangör. Dessa skyldigheter, och det säkerhetsarbete föreningarna bedriver för att uppfylla dessa skyldigheter, kan inte bara ses utifrån behovet av att t.ex. åstadkomma en reaktion i ett enskilt fall av ordningsstörning utan också för att föreningen ska genomföra ett tryggt och säkert arrangemang utifrån föreningens direkta skyldigheter som t.ex. följer av villkoren för just det arrangemanget. För att på allvar kunna motverka brott och ordningsstörningar vid idrottsarrangemang måste föreningarna och idrottsrörelsen i stort ges förutsättningar att bedriva ett enhetligt, långsiktigt och strukturerat arbete.

Av särskilt intresse i detta sammanhang är det säkerhetsarbete, såväl Polismyndighetens som arrangörernas, som utgår från den övergripande strategin att individer som begår brott, stör ordningen

eller riskerar att begå brott vid arrangemanget exkluderas från arrangemangen, den s.k. exkluderingsstrategin. Denna strategi har bred förankring inom föreningarna och framgår också av en överenskommelse mellan Riksidrottsförbundet och Polismyndigheten, i vilken föreskrivs att parterna ska aktivt och enhetligt, med tillämpning av aktuell lagstiftning och gällande regelverk avseende t.ex. tillträdesförbud och arrangörsavstängning, arbeta för att exkludera individer som begår brott och stör ordningen i samband med idrotts-evenemang.²⁶

En avgörande förutsättning för att föreningarna ska lyckas i detta arbete är att de ges effektiva verktyg för det. Vi har ovan redogjort för att kamerabevakning och möjligheten att behandla personuppgifter som förekommer i kamerabevakningsmaterial i flera avseenden utgör mycket viktiga verktyg i föreningarnas arbete för att främja ordning och säkerhet vid arrangemangen. Detta gäller i synnerhet det arbete som bedrivs för att upptäcka, förhindra och ingripa mot brott eller andra ageranden som utgör överträdelser av ordningsregler. Det är vidare av mycket stor betydelse för att föreningarna ska ges möjligheter att identifiera de personer som begår brott eller andra regelöverträdelser och för att upptäcka och identifiera personer som bryter mot tillträdesförbud eller beslut om en arrangörsavstängning. Personuppgifter som förekommer i kamerabevakningsmaterialet kan med fördel användas i dessa syften, såväl i realtid som vid en analys i efterhand.

Det är inte bara arrangören som har behov av att kunna använda personuppgifter i kamerabevakningsmaterialet för dessa nu nämnda syften. Även de personer som för gästande förenings räkning arbetar med säkerheten har ett sådant behov. Brott och ordningsstörningar vid idrottsarrangemang kan ofta kopplas till såväl hemmalagets som bortalagets supportrar. Behovet av att använda kamerabevakningsmaterialet, såväl som hjälp till arrangören i det operativa arbetet som i den efterföljande analysen av materialet, gäller således även den gästande föreningen. Vid exempelvis s.k. högriskmatcher, såsom storstadsderbyn, är detta behov påtagligt. Behovet av detta ska emellertid inte bara ses utifrån intresset av att det specifika arrangemanget ska kunna genomföras tryggt och säkert utan även för den gästande föreningens möjligheter att – om anledning finns

²⁶ Överenskommelse mellan Riksidrottsförbundet och Polismyndigheten av den 26 mars 2018, s. 2.

därtill – vidta åtgärder mot sina supportrar, t.ex. för att initiera en arrangörsavstängning. Detta som en del i föreningens arbete för att kunna genomföra sina egna arrangemang tryggt och säkert. I ärenden om arrangörsavstängning finns det även ett behov för specialidrottsförbunden och Riksidrottsförbundet att kunna ta del av personuppgifter som förekommer i kamerabevakningsmaterial, när ett sådant beslut överklagas. Detsamma gäller vid överklagade ärenden om tillträdesförbud.

Tystnadsplikten ställer upp hinder

Tystnadspliktsbestämmelsen i kamerabevakningslagen medför hinder för föreningarna att ta del av kamerabevakningsmaterial i den utsträckning som behövs och som kan motiveras av det långtgående ansvar de har för att kunna genomföra trygga och säkra arrangemang. Detta trots att kamerabevakning sker med det övergripande syftet att främja ordningen och säkerheten vid sådana arrangemang. Den arrangör som inte genom att sköta kamerabevakning själv eller annars fått sådan tillgång till kamerabevakningsmaterialet genom t.ex. ett personuppgiftsbiträdesavtal är i princip avskuren från att ta del av materialet i sitt säkerhetsarbete, såväl i det operativa arbetet i samband med matchen som för den analys av materialet som görs i efterhand för att exempelvis rekonstruera händelser eller identifiera en person som stört ordningen eller begått ett brott. Oavsett om arrangören har tillgång materialet eller inte är den gästande föreningen p.g.a. tystnadspliktsbestämmelsen i princip förhindrad att bistå i arrangörens operativa säkerhetsarbete som bedrivs med hjälp av kamerabevakning, men även för att använda materialet för egna säkerhetsfrämjande syften. Det är ju nämligen så att tystnadspliktsbestämmelsen inte bara hindrar en spridning av själva materialet som omfattas av kamerabevakningen som sådant utan även ett röjande eller utnyttjande av uppgifter ur materialet.²⁷

På samma sätt förhåller sig det för föreningar som i samband med ett överklagat beslut om arrangörsavstängning vill använda sig av uppgifter från kamerabevakningen vid prövningen hos specialidrottsförbundet. Tystnadspliktsbestämmelsen hindrar i princip att

²⁷ Prop. 2017/18:231 s. 156 f.

personuppgifter som förekommer i materialet röjs till den aktuella prövningsinstansen, och i förlängningen dess överinstans Riksidrottsnämnden. Detta kan t.ex. få till följd att nämnderna inte kan ta del av samma underlag som en förening haft till grund för sitt beslut. För att systemet med arrangörsavstängningar ska fungera på ett ändamålsenligt sätt finns det således behov av att nämnderna i förekommande fall kan ta del av de personuppgifter från kamera-bevakningen som legat till grund för beslutet om arrangörsavstängning.

Även i ärenden om tillträdesförbud kan det finnas behov av att möjliggöra att personuppgifter i kamerabevakningsmaterialet kan delas mellan föreningar och förbund när ett sådant beslut överklagas, t.ex. när specialidrottsförbundet inträder som part i ett sådant ärende i domstol.

En bestämmelse som bryter tystnadsplikten är motiverad

I tidigare lagstiftningsärenden har frågan om möjligheter för enskilda att dela uppgifter från kamerabevakning med andra enskilda diskuterats. I 2002 års kameraövervakningsutredning föreslogs att länsstyrelsen i enskilda fall skulle kunna besluta om att den som bedriver kameraövervakning fick sprida bilder utanför den personkrets som tilläts ha tillgång till materialet för bedrivande av kamerabevakningen. Tanken var att regleringen skulle medge att bilder på brottsmisstänkta personer, t.ex. bedragare, i ett brottsförebyggande syfte skulle kunna spridas mellan olika bankkontor. Hur en från integritetssynpunkt godtagbar bildspridning mellan bankkontor närmare skulle utformas för att tillåtas borde, enligt utredningen, avgöras vid prövning hos länsstyrelsen och förvaltningsdomstolarna.²⁸

Under remissbehandlingen utsattes emellertid förslaget för omfattande kritik på grund av bristande tydlighet och alltför vidsträckt tillämplighet. Förslaget ledde inte till lagstiftning.

Även i 2008 års kameraövervakningsutredning gjordes överväganden kring frågan om personuppgifter som förekommer i kamerabevakningsmaterial skulle tillåtas spridas mellan enskilda aktörer. Frågeställningen gjordes delvis utifrån det tidigare uppmärksammade behovet för bankerna men även mot bakgrund av att

²⁸ SOU 2002:110 s. 144.

Svensk Handel i en skrivelse hemställt att en vidare krets, exempelvis väktare i ett köpcentrum, skulle ges möjlighet att ta del av bilder från kameraövervakning för att kunna använda dessa i det brottsförebyggande arbetet. Vidare pekade utredningen på att frågeställningen också uppmärksammats i arbetet med ordningsstörningar vid idrottsarrangemang, varvid angavs att idrottsorganisationerna kan ha intresse av att sprida övervakningsbilder i syfte att förhindra idrottsrelaterad brottslighet och ordningsstörningar i samband med idrottsarrangemang.²⁹

Utredningen konstaterade att eftersom bilder från kameraövervakning kan innehålla personuppgifter som innefattar misstankar om brott är uppgifterna särskilt integritetskänsliga. Utifrån att det fick förmodas handla om spridning till en större krets personer, för att uppnå den brottsförebyggande effekten, bedömdes detta tala starkt mot att utvidga den krets som skulle få tillgång till materialet. Utredningens allvarligaste invändning var dock att det var tveksamt att andra än brottsutredande myndigheter ska avgöra om brottsmisstanke föreligger. Sammantaget ansåg utredningen att det inte är förenligt med det integritetstänkande som bör prägla lagstiftningen att föreslå en utvidgning av den krets som får ta del av material från kameraövervakning.

Uttalandena får antas ha tagit sikte på det intresse som fanns hos banker och Svensk Handel att sprida uppgifterna. Någon särskild analys i förhållande till det behov som redan då aktualiserats från idrottsrörelsens håll gjordes av allt att döma inte.

I den efterföljande propositionen till den numera upphävda kameraövervakningslagen (2013:460), vilken föregick den nu gällande kamerabevakningslagen, gjorde regeringen samma bedömning som utredningen, nämligen att möjligheterna att lämna ut material från kameraövervakningen till enskilda inte bör införas. Skälen för regeringens bedömning var i allt väsentligt desamma som utredningens.³⁰

²⁹ SOU 2009:87 s. 227 f. med hänvisning till bl.a. prop. 2008/09:78 s. 27.

³⁰ Prop. 2012/13:115 s. 116 f. Tystnadpliktsbestämmelsen i 22 § i nuvarande kamerabevakningslagen fick också sin nuvarande utformning genom införandet av kameraövervakningslagen (2013:460). I samband med det lagstiftningsärendet fick också de nu relevanta bestämmelserna i 32 kap. 3 § OSL i huvudsak sin nuvarande utformning samt infördes de sekretessbrytande bestämmelserna i 32 kap. 3 a § OSL. Övervägandena om spridning av personuppgifter från kamerabevakning har således i den propositionen gjorts mot bakgrund av den införda tystnadpliktsbestämmelsen.

I propositionen till den nu gällande kamerabevakningslagen diskuterades inte frågan om enskildas rätt att ta del av kamerabevakningsmaterial skulle utökas.³¹

Det kamerabevakningsmaterial som nu är fråga om kan som sagt innehålla personuppgifter om brott eller brottsmisstankar och utgör därmed sådana uppgifter som kan vara känsliga ur integritetssynpunkt. Det bör dock påpekas att det i strikt mening inte är fråga om sådana känsliga personuppgifter som avses i artikel 9 i dataskyddförordningen. Brottsuppgifter brukar ibland i stället betecknas som ”extra skyddsvärda”.

Det övergripande resonemang som tidigare förts beträffande att sådana uppgifter i kamerabevakningsmaterial inte ska spridas till andra enskilda är att sådan spridning medför särskilda risker ur integritetssynpunkt för den person vars uppgifter förekommer i materialet. Detta är naturligtvis en helt rimlig utgångspunkt. Särskilt om spridningen avser en större krets enskilda. Sett mot denna bakgrund framstår resonemangen i de tidigare lagstiftningsarbetena som motiverade. Att det i alla sammanhang och i alla situationer skulle vara förknippat med stora risker ur integritetssynpunkt att dela personuppgifter som förekommer i kamerabevakningsmaterial till en annan enskild är dock långt ifrån givet.

Den svenska kamerabevakningslagen innehåller få bestämmelser avseende behandling av personuppgifter i kamerabevakningsmaterialet. I stället styrs denna behandling av den generella personuppgiftsregleringen, dvs. dataskyddsförordningen och den svenska dataskyddslagen med förordning i detta fall. Även om OSL och kamerabevakningslagen innehåller särskilda bestämmelser om tystnadsplikt och sekretess för personuppgifter i kamerabevakningsmaterial så är personuppgiftsregleringen på ett övergripande plan teknikneutral. Dataskyddsförordningen och dataskyddslagen innehåller särskilda bestämmelser avseende behandling av känsliga personuppgifter eller uppgifter som rör överträdelser om brott. Något absolut förbud mot att dela sådana uppgifter mellan enskilda, oavsett det är fråga om uppgifter i kamerabevakningsmaterial eller annat material, uppställs inte i den generella personuppgiftsregleringen. Vid ett övervägande att göra avsteg från den nuvarande ordningen, som ju innebär att det inte är möjligt att mellan enskilda dela personuppgifter från just kamerabevakningsmaterial, bör det

³¹ Prop. 2017/18:231.

särskilt beaktas att såväl känsliga personuppgifter som brottsuppgifter från annat material kan delas mellan enskilda i andra sammanhang, bl.a. mellan olika enskilda organ inom idrottsrörelsen.

Exempel på detta kan hämtas från spellagen (2018:1138). Enligt 17 kap. 7 § spellagen får Riksidrottsförbundet och ett sådant specialidrottsförbund som är anknutet till Riksidrottsförbundet behandla personuppgifter inom ramen för det arbete som utförs på grund av idrottens regelverk om matchfixning, om det är nödvändigt för att 1. handlägga ärenden om förseelser, och 2. inhämta, analysera och delge information som gäller möjliga förseelser. Enligt paragrafens andra stycke får andra organ som agerar inom ramen för idrottens arbete mot matchfixning behandla personuppgifter enligt första stycket 2, om det är nödvändigt för att tillhandahålla information som Riksidrottsförbundet eller ett specialidrottsförbund behöver för sin verksamhet enligt första stycket. Enligt 8 § får personuppgifter som avses i artikel 10 i EU:s dataskyddsförordning behandlas av dem som anges i 7 §, om sådana personuppgifter behandlas för de ändamål som anges i 7 § första stycket.

Ett annat exempel kan hämtas från lagen (2022:926) om behandling av personuppgifter i idrottens antidopningsarbete. Av lagens 8 § jämte 11 och 12 §§ följer att olika enskilda organ inom idrottsrörelsen i idrottens antidopningsarbete får behandla känsliga personuppgifter och brottsuppgifter om det är nödvändigt för att handlägga, tillhandahålla information och överklaga beslut i ärenden om dopningsförseelser samt inhämta, bearbeta, analysera och delge information som gäller möjliga dopningsförseelser. Liksom beträffande spellagen följer det således av de nu aktuella bestämmelserna i lagen om behandling av personuppgifter i idrottens antidopningsarbete att känsliga personuppgifter och brottsuppgifter kan delas mellan enskilda.

Även om det övergripande syftet med kamerabevakningen, och idrottsorganisationernas behandling av uppgifter i kamerabevakningsmaterialet, är att arrangemangen ska kunna genomföras tryggt och säkert, måste övervägandena om att möjliggöra för enskilda aktörer att dela sådant material bedömas utifrån de mer specifika syften kamerabevakningen och behandlingen av personuppgifter i kamerabevakningsmaterialet har. Av relevans i detta sammanhang är naturligtvis också på vilket sätt materialet kan komma att spridas och vilka risker ur integritetssynpunkt som typiskt sätt är förknippade

med en möjlighet att dela personuppgifter som förekommer i materialet mellan enskilda aktörer.

Liksom beträffande det arbete som idrottsorganisationerna bedriver för att motverka matchfixning och dopning innehåller idrottsorganisationernas arbete för att motverka våld och ordningsstörningar vid idrottsarrangemangen flera delar. T.ex. syftar idrottsorganisationernas arbete mot matchfixning – och den personuppgiftsbehandling som sker i detta arbete och som medger att personuppgifter delas mellan enskilda – att möjliggöra uppgiftslämning till Polismyndigheten för att utreda brott i samband med spel men också för att handlägga ärenden i enlighet med idrottens eget regelverk om matchfixning. Det kan då vara fråga om att samma uppgifter behandlas men för olika mer specifika syften (även om det övergripande syftet är att motverka matchfixning inom idrotten). Den personuppgiftsbehandling som sker inom ramen för idrottsorganisationernas arbete mot matchfixning och dopning uppvisar i dessa avseenden likheter med de syften som finns för föreningarna att använda kamerabevakningsmaterial för att trygga ordningen och säkerheten vid arrangemangen, och sådan personuppgiftsbehandling som då aktualiseras.

Av stor relevans i sammanhanget är att de möjligheter till behandling och delning av känsliga personuppgifter inom ramen för idrottsrörelsens arbete mot matchfixning och dopning ges av att den behandlingen görs i en relativt snäv krets av personer. Det är alltså inte fråga om att uppgifterna sprids okontrollerat eller till en större krets. Riskerna för missbruk eller att den enskilde ur integritetssynpunkt drabbas på ett oacceptabelt sätt är således förhållandevis begränsade. En annan sak är dock t.ex. att en uppgift om att en idrottsutövare enligt idrottens regelverk som i slutändan straffats för att ha dopat sig blir känd för allmänheten.

Den krets inom en idrottsorganisation – i typexemplet då representanter från den förening som anordnar ett arrangemang och som bedriver kamerabevakningen – som i dag tar del av och behandlar personuppgifter som förekommer i kamerabevakningsmaterialet är begränsat till ett fåtal personer. I det operativa arbetet under en match är det som regel fråga om att en kameraoperatör, föreningens säkerhetsansvarige och eventuellt också någon ytterligare person, t.ex. en arbetsledare för de ordningsvakter som anordnaren anlitar, som kan ha ett sådant behov. När det sedan gäller

den efterföljande behandlingen är det också fråga om ett begränsat antal personer, t.ex. en operatör och en säkerhetsansvarig, som har ett behov av att ta del av personuppgifter som förekommer i materialet. Därutöver kan det också vara fråga om att en eller flera personer inom föreningen, t.ex. inom föreningens styrelse, i efterhand behöver ta del av personuppgifter som förekommer i materialet som underlag för beslut om arrangörsavstängning eller ansökan om tillträdesförbud. Det är alltså fråga om en snäv krets av personer som har ett behov av att ta del av de personuppgifter som förekommer i materialet.

För att bedöma lämpligheten av en utökad möjlighet att kunna dela personuppgifter som förekommer i kamerabevakningsmaterial till andra enskilda aktörer är det av särskilt intresse vilken spridning som uppgifterna kan tänkas få, utifrån de behov som identifierats. Utifrån våra iakttagelser kan vi konstatera att det huvudsakliga behovet av att använda materialet, för en annan aktör än den som ansvarar för kamerabevakning, i huvudsak överensstämmer med hur materialet används i dag av t.ex. den kamerabevakande föreningen som anordnar idrottsarrangemanget. Den ytterligare krets av personer som har behov av att ta del av materialet utgörs således av en lika begränsad krets hos den föreningen, eller annan aktör, som har samlat in materialet. Det är alltså fråga om att en gästande förening kan ta del av och använda sig av materialet, liksom en förening som själv inte råder över materialet på grund av att den inte fått till stånd ett personuppgiftsbiträdesavtal med den driftsansvarige som bedriver kamerabevakningen, på ett liknande sätt som en förening som bedriver kamerabevakning själv. Att kamerabevakningsmaterialet och personuppgifter som förekommer däri kan delas till, och användas på samma sätt som sker i dag, av enbart en ytterligare förening, anser vi inte innebär några påtagligt förhöjda risker för missbruk eller för att personuppgifter ska spridas på ett oacceptabelt sätt, eftersom behovet av att dela uppgifterna inte gäller en större krets hos den mottagande aktören.

Utöver det som angetts ovan har vi också sett att föreningarna kan behöva använda personuppgifter som förekommer i materialet i händelse av att ett beslut om arrangörsavstängning överklagas till berört specialidrottsförbund samt slutligen Riksidrottsnämnden. Det skulle då vara fråga om att uppgifterna delas till prövningsinstanser i samband med att ett sådant ärende överklagas. Att i det

syftet kunna dela uppgifterna skulle inte heller innebära att uppgifterna sprids utanför en trängre krets eller annars innebära några påtagliga risker utifrån den enskildas integritet.

De betänkligheter som lyfts fram i tidigare lagstiftningsärenden med anledning av de behov som aktualiserades av önskemål från banker och Svensk Handel och som var hänförligt till att personuppgifter som förekommer i kamerabevakningsmaterial skulle spridas till en större krets personer, för att det skulle fylla det den efterfrågade brottsförebyggande funktionen, gör sig således inte på samma sätt gällande när det kommer till behovet av att dela personuppgifter som förekommer i kamerabevakningsmaterial i syfte att berörd idrottsorganisation ska kunna ta del av dessa.

Det kamerabevakningsmaterial som nu är aktuellt innehåller inte sällan uppgifter som rör personer som begått brott eller kan misstänkas för brott. Som kommer att redogöras för i nästa avsnitt kan det emellertid i många fall vara förenat med svårigheter att bedöma om det är fråga om behandling av brottsuppgifter i enlighet med artikel 10 dataskyddsförordningen. Om inte annat kan det t.ex. vara en grannlaga uppgift för en säkerhetsansvarig eller annan lekman som för den enskildes räkning tar del av en bearbetad filmsekvens att avgöra om en person begått ett brott eller inte.

Föreningarnas tillgång till och behandling av kamerabevakningsmaterialet syftar emellertid inte till att föreningarna själva ska avgöra huruvida ett visst agerande är brottsligt eller att använda ett sådant ställningstagande för egna syften. Det är inte heller så att kamerabevakningsmaterialet t.ex. ska användas för att föreningen ska kunna upprätta register över brottsmisstänkta personer eller dylikt. En annan sak är att föreningen på grundval av ett agerande som fångats på bild kan fatta misstanke om ett en person begått ett brott och sedan överlämna materialet till Polismyndigheten, eller med en ökad möjlighet att dela materialet, till den gästande föreningen i syfte att den ska bistå med hjälp att identifiera personen. Ett agerande som fångats på bild kan vidare strida mot en ordningsregel som följer av det idrottsliga regelverket och kan därmed grunda ett beslut om arrangörsavstängning. En sådan överträdelse kan avse såväl ett brottsligt agerande som ett icke brottsligt. Det primära syftet med behandlingen av uppgifterna är dock inte att avgöra om det är fråga om ett brottsligt agerande utan att uppgifterna ska kunna läggas till grund för ett beslut om arrangörsavstängning

enligt idrottens regelverk. Det förutsätts därvid inte att föreningen har gjort bedömningen att agerandet är brottsligt i och för sig. Däremot kan det enligt *nuvarande* ordning finnas ett behov av att avgöra huruvida ett visst agerande utgör brott, med hänsyn till förbudet enligt artikel 10 dataskyddsföreningen mot att i vissa situationer behandla sådana uppgifter. Om det rör sig om brott är en sådan personuppgiftsbehandling, som utgångspunkt, inte tillåten enligt nuvarande reglering om syftet med behandlingen saknar stöd i t.ex. den nationella rättsordningen.

Utifrån det starka intresset för föreningar och andra aktörer inom idrottsrörelsen, som inte själva bedriver kamerabevakningen, att kunna ta del av och använda personuppgifter som förekommer i kamerabevakningsmaterial bedömer vi mot bakgrund av det anförda att det bör införas en bestämmelse som bryter tystnadsplikten i 22 § kamerabevakningslagen i vissa fall. Detta för att material från kamerabevakningen ska kunna användas på ett ändamålsenligt sätt av idrottsorganisationerna i deras arbete för att motverka våld och ordningsstörningar vid idrottsarrangemang.

7.3.4 Personuppgiftsbehandling i kamerabevakningsmaterial

Bedömning: En möjlighet att dela personuppgifter som förekommer i kamerabevakningsmaterial motiverar att sådan personuppgiftsbehandling regleras.

De osäkerheter och begränsningar som i vissa avseenden råder om hur kamerabevakningsmaterial får användas motiverar också att personuppgiftsbehandlingen i sådant material regleras.

Skälen för bedömningen

Spridning av personuppgifter som förekommer i kamerabevakningsmaterial

Den huvudsakliga regleringen för behandling av personuppgifter som förekommer i kamerabevakningsmaterial återfinns i dataskyddsförordningen. Kamerabevakningslagen, som kompletterar dataskyddsförordningen, tar i huvudsak sikte på själva kamerabevakningen som sådan, dvs. vad kamerabevakning är, huruvida

tillstånd krävs, upplysningsplikt m.m. Ett viktigt undantag från denna uppdelning utgörs dock av att tystnadsplikten beträffande personuppgifter från kamerabevakning regleras i 22 § kamerabevakningslagen. När det sedan gäller övriga frågor som t.ex. för vilka syften behandlingen får ske, vilka uppgifter som får behandlas, hur lagring ska ske m.m. styrs detta i huvudsak av regleringen i dataskyddsförordningen.

Enligt gällande ordning är det den som kamerabevakar som är personuppgiftsansvarig för den personuppgiftsbehandling som sker med anledning av kamerabevakningen. När det gäller den kamerabevakning som sker vid idrottsanläggningar i samband med idrottsarrangemang är det som redogjorts för ovan som regel fråga om den idrottsorganisation som anordnar arrangemanget, antingen genom att vara den som rent faktisk bedriver kamerabevakningen eller att idrottsorganisationen ingått ett personuppgiftsbiträdesavtal med den som ansvarar för driften av anläggningen och kamerabevakningsutrustningen. Med ett förslag som innebär att den personuppgiftsansvarige skulle kunna lämna ut material till en annan enskild aktör blir det emellertid i så fall fråga om att fler än en aktör har tillgång till och använder sig av samma material. Vi har ovan gjort bedömningen att de behov som identifierats av att dela kamerabevakningsmaterialet skulle innebära att det sprids till en förhållandevis begränsad krets, utöver den som samlat in materialet. Utöver den aktör som är personuppgiftsansvarig i egenskap av att ha samlat in materialet genom kamerabevakningen är det fråga om att ytterligare en eller ett par aktörer får tillgång till materialet. Enligt dataskyddsförordningen skulle då den mottagande aktören bli personuppgiftsansvarig för hanteringen av personuppgifter i det material som den har fått tillgång till. Dennes personuppgiftsbehandling bör i allt väsentligt få stöd av den allmänna regleringen om personuppgiftsbehandling i dataskyddsförordningen. Även om så är fallet bör det emellertid enligt vår mening övervägas om denna ytterligare spridning motiverar att personuppgiftsbehandlingen i sådant delat material regleras särskilt utifrån intresset av att minimera riskerna med spridningen.

En reglering som bryter tystnadsplikten behöver med nödvändighet kopplas till de förutsättningar som gäller för att dela uppgifterna. Dessa förutsättningar bör i sin tur överensstämja med det behov som den mottagande parten har, inte bara för att få till-

gång till materialet, utan även i fråga om på vilket sätt denne får använda materialet och behandla uppgifter i det. Detta behov kan vara mer specifikt och inskränkt jämfört med hur ändamålet för vilket materialet samlats in (dvs. ändamålet med kamerabevakningen) som regel formuleras och därmed den behandling som är tillåten för den som kamerabevakar. En reglering som tydliggör dessa förhållanden torde enligt vår uppfattning dels bidra till att den aktör som samlat in materialet ges förutsättningar att bedöma under vilka förutsättningar det kan delas, dels bidra till att minska riskerna för en okontrollerad spridning av materialet. En reglering för personuppgiftsbehandlingen av sådant material möjliggör vidare att särskilda skyddsbestämmelser införs i syfte att materialet inte ska kunna användas i något ovidkommande syfte och på ett från integritetssynpunkt riskabelt sätt. I en sådan reglering kan det således uppställas regler i syfte att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen.

*Ett tydligt rättsligt stöd för idrottsorganisationernas
behandling av brottsuppgifter*

Enligt vad som följer av artikel 5.1 b i dataskyddsförordningen ska vid behandling av personuppgifter uppgifterna samlas in för särskilda, uttryckliga ändamål och inte senare behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål (finalitetsprincipen). De ändamål som finns med kamerabevakningen vid ett idrottsarrangemang är som regel övergripande. Det kan t.ex. vara fråga om att förebygga, förhindra, upptäcka och utreda brott och olyckor samt att förebygga, förhindra eller upptäcka störningar av allmän ordning och säkerhet eller begränsa verkningarna av sådana störningar. Vi har ovan redogjort för hur idrottsorganisationerna, även med full tillgång till kamerabevakningsmaterialet, ofta är tveksamma i fråga om på vilket sätt de får använda materialet inom ramen för de övergripande ändamålen med behandlingen. Även om syftet med kamerabevakning är att t.ex. upptäcka och utreda brott råder det tveksamheter på vilket sätt som idrottsorganisationerna konkret kan behandla uppgifterna för det syftet. En särskild svårighet i sammanhanget rör att det kan vara fråga om att behandla brottsuppgifter enligt artikel 10 dataskyddsförordningen.

Av artikel 10 följer att en behandling av brottsuppgifter av en privaträttslig aktör endast är tillåten om den utförs under kontroll av en myndighet eller har stöd i unionsrätten eller den nationella lagstiftningen. Enligt 5 § kompletteringsförordningen får privaträttsliga subjekt behandla sådana uppgifter om det är nödvändig för att 1. rättsliga anspråk ska kunna fastställas, göras gällande eller försvaras, eller 2. en rättslig förpliktelse enligt lag eller förordning ska kunna fullgöras.

Idrottsföreningarna har i egenskap av anordnare av ett idrottsarrangemang ett långtgående ansvar för att svara för att det råder god ordning vid ett idrottsarrangemang enligt 2 kap. 16 § första stycket ordningslagen, jämte de villkor som Polismyndigheten meddelar med stöd av paragrafens andra stycke. Vår bedömning är dock att denna uppgift inte utgör en rättslig förpliktelse i den mening som avses i 5 § 2 p kompletteringsförordningen.

Stöd för att överlämna materialet till Polismyndigheten för utredning av brott ges av att den sekretessbrytande bestämmelsen i 32 kap. 3 a § OSL medför att röjande inte är obefogat. Det kan vidare argumenteras för att i syfte att ansöka om tillträdesförbud, och föra talan om sådant förbud i domstol, brottsuppgifter bör få behandlas med stöd av 5 § 1 p kompletteringsförordningen. Det är dock ytterst tveksamt om idrottsföreningarna med stöd av den punkten kan behandla brottsuppgifter för att efterkomma bestämmelser i det idrottsliga regelverket, exempelvis besluta om arrangörsavstängningar.

Att avgöra om en person har begått en brottslig gärning, eller kan misstänkas för det, utgör redan i sig i vissa fall en grannliga uppgift för en enskild aktör. Som redogjorts för ovan är vidare rättsläget oklart om vad som utgör en brottsuppgift och vad som utgör en behandling av en sådan uppgift. Det faktum att det i vissa fall krävs förhållandevis komplicerade juridiska överväganden för att avgöra om ett brott begåtts, jämte det oklara rättsläget kring vad som utgör en behandling av brottsuppgifter, medför att idrottsorganisationerna upplever tveksamheter i vilken utsträckning, och för vilka syften, de kan behandla personuppgifter som förekommer i kamerabevakningsmaterialet.

När det gäller uppgifter om faktiska iakttagelser eller passiv registrering av rena händelseförlopp där objektiva brottsrekvisit kan uppfyllas, som exempelvis filmning av möjliga lagöverträdelser

vid kamerabevakning, är det normalt sett inte fråga om behandling av brottsuppgifter enligt artikel 10. Således är det inte fråga om behandling av brottsuppgifter om det vid kamerabevakning på en idrottsarena fångats ett händelseförlopp som uppfyller rekvisiten för t.ex. brott mot något av förbuden i ordningslagens 5 kap. Om sekvensen med händelseförloppet i efterhand avskiljs i syfte att dokumentera, följa upp eller polisanmäla brottet är det dock fråga om behandling av brottsuppgifter.³² En särskild svårighet vad gäller personuppgiftsbehandling i kamerabevakningsmaterial är att det många gånger först i efterhand står klart vilket syfte personuppgifterna kan användas för.

Vi har från föreningar och förbund mötts av olika uppfattningar kring vilken personuppgiftsbehandling i nu aktuellt avseende som är tillåten. I vart fall framgår det att det råder stora tveksamheter och osäkerheter kring detta bland idrottsorganisationerna, oavsett vilket syfte personuppgiftsbehandlingen har.

När det gäller behandlingen av brottsuppgifter i syfte att besluta om en arrangörsavstängning är det enligt vår bedömning högst tveksamt om den i dagsläget är tillåten. Det är ju inte fråga om att t.ex. göra gällande ett rättsligt anspråk i nu aktuellt avseende. Konsekvensen blir därmed att uppgifter från kamerabevakningsmaterial endast kan användas som underlag för ett beslut om arrangörsavstängning när det inte är fråga om brottsuppgifter. Det skulle kunna tolkas som att uppgifterna kan användas enbart när det gäller sådana ageranden som är straffria enligt lag men som utgör överträdelser av ordningsregler enligt idrottens egna regelverk. Med denna rådande uppfattning kan således personuppgiftsbehandling i kamerabevakningsmaterial i syfte att besluta om en arrangörsavstängning ske endast i de fall där det är fråga om förhållandevis lindriga regelöverträdelser, och inte vid brott eller brottsmisstankar. En annan sak är att uppgiften om en arrangörsavstängning i sig inte är en brottsuppgift.

Frågan om vad som är behandling av brottsuppgifter är dock som sagt inte given. I det s.k. PSG Football-målet, som gällde fotbollsklubbars svartlistning av supportrar, fann högsta förvaltningsdomstolen i Frankrike (Conseil d'État) att de uppgifter som

³² Integritetsskyddsmyndighetens rättsliga ställningstagande, IMYRS 2021:1 – innebörden av begreppet ”personuppgifter som rör lagöverträdelser som innefattar brott” i artikel 10 i dataskyddförordningen, s. 15.

troligen skulle komma att behandlas var överträdelse av allmänna villkorsbestämmelser eller interna regler kring säkerhet vid sportevenemang, dvs. avtalsbrott. Det enda syftet med behandlingen var att säkerställa säkerheten vid sportevenemang, genom att möjliggöra för evenemangsorganisatorerna att neka tillträde till arenorna för personer som uppträtt farligt och därigenom brutit mot reglerna. Även om uppgifter om beteenden m.m. som därigenom behandlats kunde inkludera handlingar som även utgjorde brott i straffrättslig bemärkelse, var syftet med behandlingen inte att fastställa eller förhindra sådana brott, och de utgjorde därför inte brottsuppgifter.³³

Det är enligt vår uppfattning tveksamt om det resonemang som fördes i PSG-målet medger en tillräckligt säker slutsats att brottsuppgifter kan behandlas i kamerabevakningsmaterialet i syfte att grunda ett beslut om arrangörsavstängning. Redan de osäkerheter som råder i nu aktuella avseenden motiverar emellertid att idrottsorganisationernas användning av personuppgifter från kamerabevakningen regleras särskilt. En sådan reglering kan dels innebära större möjligheter för idrottsorganisationerna att behandla uppgifterna, dels ge önskvärda förtydliganden om vilken behandling som är tillåten. Det skulle innebära att användningen skulle kunna ske på ett mer ändamålsenligt sätt än i dag, t.ex. genom att idrottsorganisationerna faktiskt utnyttjar det kamerabevakningsmaterial som de har tillgång till och inte avstår från ett sådant nyttjande på grund av osäkerheter om vad som utgör en tillåten personuppgiftsbehandling i materialet. En tydlighet i regleringen minskar också risken för att personuppgifter från materialet används på ett felaktigt sätt i strid med gällande personuppgiftsreglering.

För att en behandling av brottsuppgifter i syfte att besluta om och göra gällande ett beslut om arrangörsavstängning ska vara möjlig krävs således enligt vår bedömning ett uttryckligt författningsstöd för sådan behandling. Genom att i en reglering, t.ex. i en lag, ange detta som tillåtet ändamål för personuppgiftsbehandlingen skulle således en sådan behandling få ett erforderligt rättsligt stöd. Detta talar också starkt för att en reglering av idrottsorganisationernas behandling av personuppgifter som förekommer i kamerabevakningsmaterial införs.

³³ A.a. s. 6 med hänvisning till dom den 6 april 2018, mål nr 406664, punkt 6, tillgänglig på <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000036777258/>.

7.3.5 En generell personuppgiftsreglering

Bedömning: Skälen för att reglera behandlingen av personuppgifter som förekommer i kamerabevakningsmaterial gör sig gällande även beträffande personuppgifter som inhämtats på annat sätt.

Skälen för bedömningen

Ovan har redogjorts för hur kamerabevakningsmaterial kan användas i föreningarnas arbete med att främja ordning och säkerhet vid arrangemangen. Den personuppgiftsbehandling som då sker kan vara av varierat slag. Vi har bl.a. lyft fram att kamerabevakningsmaterialet på ett effektivt sätt kan användas för att upptäcka brott och överträdelse av ordningsregler av annat slag. För att sådana uppgifter ska kunna användas på ett ändamålsenligt sätt, t.ex. för att ansöka om tillträdesförbud eller besluta om arrangörsavstängning, måste dock materialet många gånger kompletteras med personuppgifter som kommer från andra källor, i typexemplet namn på den person som förekommer i en filmsekvens. Det kan också handla om uppgifter om t.ex. tillhörighet till en viss supportergruppering, förekomst i tillträdesförbudsregistret eller uppgifter om tidigare ageranden. Sådana uppgifter framgår sällan direkt av kamerabevakningsmaterialet utan kan exempelvis komma från rapporter från ordningsvakter, en annan idrottsorganisation eller en polisman med god kännedom om supportrar. Det kan alltså vara fråga om att personuppgifter, från olika källor, behandlas samtidigt och i samma syfte. Sådana uppgifter kan förutom att komplettera de personuppgifter som förekommer i kamerabevakningsmaterialet användas självständigt, dvs. även när inte kamerabevakningsmaterial hanteras. Uppgifter av denna typ kan vara av relevans som underlag för att besluta om arrangörsavstängning eller ansöka om tillträdesförbud. Det kan t.ex. röra sig om nedteckningar av vittnesuppgifter eller uppgifter om händelser och personer som dokumenterats på annat sätt. När det gäller tillträdesförbud har vi också föreslagit att tillämpningsområdet ska utvidgas, bl.a. i den bemärkelsen att även ageranden som inte ägt rum under eller i samband med ett idrottsarrangemang ska kunna läggas till grund för ett sådant beslut, bl.a.

om brottet eller agerandet riktats mot en person med anledning av dennes roll vid eller på grund av ett arrangemang. Det kan här handla om t.ex. dokumentation av hot, trakasserier eller liknande mot sådana personer. Vilka uppgifter som kan komma ifråga att behandlas för de aktuella syftena kan således vara av mycket varierad karaktär.

Personuppgifter av nu berört slag som inte förekommer i kamera-bevakningsmaterial omfattas som regel inte av tystnadsplikt. De kan således som utgångspunkt spridas mellan berörda aktörer i och för sig. Även om behandling av sådana uppgifter i allt väsentligt torde ha stöd i det befintliga dataskyddsrättsliga regelverket talar det förhållandet att idrottsorganisationerna inte ska behöva söka stöd för sin personuppgiftsbehandling i olika regelverk, beroende på var uppgiften kommer ifrån, starkt för att även sådana uppgifter borde omfattas av regleringen.

Liksom i fråga om personuppgifter i kamerabevakningsmaterial kan hantering av personuppgifter från andra källor innefatta behandling av brottsuppgifter. Det saknas enligt vår bedömning bärande skäl för att skilja på förutsättningarna för personuppgiftsbehandling beroende på vilken källa de har. Av detta skäl – och för att åstadkomma en överskådlighet och enhetlighet i lagstiftningen – bör således regleringen innefatta alla personuppgifter, oberoende av källa, som behandlas i syfte att främja ordning och säkerhet vid arrangemangen.

7.4 Lag om idrottsorganisationers behandling av personuppgifter för att främja ordning och säkerhet vid idrottsarrangemang

7.4.1 Rättslig grund för behandling av personuppgifter

Bedömning: Idrottsorganisationernas behandling av personuppgifter för att främja ordning och säkerhet vid idrottsarrangemang kan stödjas på den rättsliga grunden att den är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse enligt artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen.

Skälen för bedömningen

Vilken rättslig grund kan personuppgiftsbehandlingen stödjas på?

I artikel 6.1 dataskyddförordningen finns en uttömmande uppräknning av i vilka fall det överhuvudtaget är tillåtet att behandla personuppgifter, dvs. de rättsliga grunderna för behandling av personuppgifter.³⁴ Också de grundläggande principerna enligt artikel 5.1 måste uppfyllas vid personbehandlingen. Artiklarna 5.1 och 6.1 är grundläggande och kumulativa. Dels måste någon av de rättsliga grunder som anges i artikel 6.1 vara tillämplig, dels måste samtliga principer i artikel 5.1 följas. Av intresse i detta sammanhang är att när enskilda ska behandla brottsuppgifter krävs det också ytterligare rättsligt stöd enligt artikel 10.³⁵

De rättsliga grunder som anges i artikel 6.1 är något förenklat

- a) den registrerade har lämnat sitt samtycke till behandlingen,
- b) behandlingen är nödvändig för att fullgöra ett avtal i vilket den registrerade är part,
- c) behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige,
- d) behandlingen är nödvändig för att skydda intressen som är av grundläggande betydelse för den registrerade eller för någon annan fysisk person,
- e) behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift som är av allmänt intresse, och
- f) behandlingen är nödvändig för ändamål som rör den personuppgiftsansvariges eller en tredje parts berättigade intressen, dock förutsatt att den registrerades intressen eller fri- och rättigheter inte väger tyngre.

Vi har i det föregående pekat på nödvändigheten för idrottsorganisationerna att behandla personuppgifter för att främja ordning och säkerhet samt för att motverka brott vid arrangemangen. Frågan är då vilken rättslig grund en sådan behandling kan ha. Detta är inte

³⁴ Brottsbekämpande myndigheters behandling av personuppgiftsbehandling regleras dock inte av dataskyddförordningen.

³⁵ Öhman, Sören, Dataskyddförordningen (GDPR) m.m. – En kommentar, 3 u. s. 175.

givet. Det är heller inte givet vilken rättslig grund idrottsorganisationerna i dag lutar sig mot vid behandling av personuppgifter i vissa fall.

Intresseavvägning (f)

Även om intresseavvägning är en möjlig rättslig grund för behandling av personuppgifter finns det, som framkommit ovan, en osäkerhet inom idrottsorganisationerna i fråga om vad som utgör tillåten behandling av personuppgifter i sammanhanget. Under avsnitt 7.3 har det konstaterats att det finns starka skäl att införa en särskild reglering av idrottsorganisationernas behandling av personuppgifter, bland annat i syfte att tydliggöra vilken behandling av personuppgifter som förekommer i kamerabevakningsmaterial som är tillåten.

En nationell reglering som tar sikte på att tydliggöra när en specifik behandling av personuppgifter är tillåten och att anpassa tillämpningen av bestämmelserna i dataskyddsförordningen för den behandlingen är dock inte möjlig att åstadkomma med stöd av den rättsliga grunden intresseavvägning. En sådan reglering kan enligt artiklarna 6.2 och 6.3 andra stycket i dataskyddsförordningen endast avse de rättsliga grunderna rättslig förpliktelse (artikel 6.1 c) eller uppgift av allmänt intresse (artikel 6.1 e). Det är alltså inte aktuellt att den personuppgiftsbehandling som sker med stöd av den föreslagna lagen ska ha sin rättsliga grund i en intresseavvägning enligt punkten f.

Till skydd för enskilds intressen (d)

Inte heller punkten d kan vara aktuell. Det är ju inte här fråga om en personuppgiftsbehandling som syftar till att skydda intressen som är av grundläggande betydelse för den registrerade eller för annan person.

Fullgörande av avtal (b)

Inte heller fullgörande av ett avtal i vilket den registrerade är part framstår som en lämplig grund. Även om den registrerade kan tänkas vara part till ett avtal i och med att hen löst en biljett till arrangemanget så följer det av våra förslag att personuppgiftsbehandlingen i de allra flesta fall sker i helt andra syften än att fullfölja ett avtal.

Samtycke (a)

Inte heller samtycke enligt punkten a är lämpligt som rättslig grund. Med samtycke avses enligt artikel 4.11 i dataskyddsförordningen varje slag av frivillig, specifik, informerad och otvetydig viljeyttring, genom vilken den registrerade, antingen genom ett uttalande eller genom en entydig bekräftande handling, godtar behandling av personuppgifter som rör honom eller henne. Enligt artikel 7 ska den personuppgiftsansvarige kunna visa att den registrerade har samtyckt till behandling av sina personuppgifter. En begäran om samtycke ska göras i begriplig och lättillgänglig form med användande av klart och tydligt språk och kunna särskiljas från andra frågor. De registrerade ska vidare ha rätt att när som helst återkalla sitt samtycke.

Med hänsyn till de speciella förutsättningar som råder vid personuppgiftsbehandling med anledning av idrottsorganisationernas säkerhetsarbete vid arrangemangen och det stora antalet personer som registreras vid kamerabevakningen är det förenat med stora svårigheter att inhämta samtycken från dem som berörs. Om samtycket skulle vara kopplat till t.ex. det avtal som ingås vid köp av biljett ligger det nära till hands att det skulle kunna gå att ifrågasätta om det är ett genuint samtycke. För att t.ex. personuppgifter som förekommer i kamerabevakningsmaterialet ska vara användbara för nu identifierade behov ligger det vidare i sakens natur att det inte bör krävas ett samtycke för den som registreras. Även sådana uppgifter som samlats in genom annat tänkbart sätt, t.ex. nedteckning av vittnesuppgifter kan inte heller vara föremål för samtycke. Det kan under alla förhållanden befaras att den registrerade återkallar sitt samtycke vid händelse att uppgifterna används på ett

för den registrerade ofördelaktigt sätt, t.ex. när personuppgiftsbehandling sker för att besluta om en arrangörsavstängning.

Rättslig förpliktelse (c)

Idrottsorganisationerna har i egenskap av anordnare av offentliga tillställningar en långtgående skyldighet enligt ordningslagen att vidta åtgärder för att trygga ordningen och säkerheten vid tillställningen. Detta skulle kunna tala för att behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige. För att det ska vara fråga om en rättslig förpliktelse krävs emellertid att den särskilda personuppgiftsbehandlingen ska följa av en i rättsordningen särskilt angiven skyldighet att behandla uppgifterna och inte bara att det uppfyller ett allmänt hållet syfte. Det kan handla om att det i en författning anges att den personuppgiftsansvarige i en given situation är skyldig att lämna personuppgifter till en myndighet eller till någon annan.

Av skäl 41 framgår att den rättsliga grunden bör vara tydlig och precis och dess tillämpning förutsägbar för dem som omfattas av den, i enlighet med rättspraxis vid EU-domstolen och Europadomstolen. Vilken grad av tydlighet och precision som krävs i fråga om den rättsliga grunden som fastställer en rättslig förpliktelse för att en viss personuppgiftsbehandling ska anses nödvändig måste avgöras från fall till fall, utifrån behandlingens och verksamhetens karaktär.³⁶

De skyldigheter att svara för ordningen vid en offentlig tillställning som följer av 2 kap. 16 § första stycket ordningslagen är inte konkretiserade till en viss typ av åtgärd eller liknande.³⁷ En mer konkret skyldighet att vidta åtgärder för att efterleva skyldigheten att svara för god ordning ges i och för sig många gånger av Polismyndighetens meddelade villkor för tillställning som myndigheten meddelat med stöd 2 kap. 16 § andra stycket. Sådana villkor kan dock variera och det är inte på förhand möjligt att förutse vilken personuppgiftsbehandling som kan bli aktuell, utifrån ordnings-

³⁶ Prop. 2017/18:105 s. 51.

³⁷ Jfr t.ex. Integritetsmyndighetens bedömning att bestämmelsen i 5 kap. 3 § skollagen (2010:800) om att huvudmannen för en skola ska säkerställa att det bedrivs ett förebyggande arbete som syftar till att skapa trygghet och studiero är för otydlig och oprecis för att kunna ligga till grund för behandling av personuppgifter genom kamerabevakning i en grundskola enligt den nu aktuella rättsliga grunden (beslut 2023-10-03, dnr DI2021-5774).

lagens reglering. Vår ambition med den föreslagna lagen är vidare att idrottsorganisationerna ska kunna behandla personuppgifter även för syften som inte direkt följer av ordningslagens bestämmelser. Avsikten med den föreslagna lagen är inte heller att införa en skyldighet för idrottsorganisationer att t.ex. hantera kamera-bevakningsmaterial, eller utföra andra åtgärder som innefattar personuppgiftsbehandling, för de ändamål som anges i lagen. Mot den bakgrunden gör vi bedömning att det inte kan anses vara fråga om en sådan behandling som är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige.

Allmänt intresse (e)

Enligt punkten e får behandling av personuppgifter ske om den är nödvändig för att utföra en arbetsuppgift av allmänt intresse.

Enligt 2 kap. 2 § dataskyddslagen får personuppgifter behandlas med stöd av artikel 6.1 e i EU:s dataskyddsförordning, om behandlingen är nödvändig 1. för att utföra en uppgift av allmänt intresse som följer av lag eller annan författning, av kollektivavtal eller av beslut som har meddelats med stöd av lag eller annan författning, eller 2. som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning enligt lag eller annan författning.

Vad som är ett allmänt intresse definieras varken i dataskyddsförordningen eller i det tidigare gällande dataskyddsdirektivet. Rent språkligt kan begreppet uppgift av allmänt intresse antas avse något som är av intresse för eller berör många människor på ett bredare plan, i motsats till ett särintresse.³⁸

Den verksamhet som bedrivs av statliga och kommunala myndigheter, inom ramen för deras befogenheter, är av allmänt intresse i dataskyddsförordningens mening. Till skillnad från vad som gäller för den rättsliga grunden rättslig förpliktelse behöver dock den personuppgiftsansvarige inte vara skyldig att utföra uppgiften för att den rättsliga grunden uppgift av allmänt intresse ska vara tillämplig. Även privaträttsliga organ kan utföra uppgifter av allmänt intresse, ofta som en följd av avmonopolisering och konkurrensutsättning av offentlig verksamhet. Som exempel kan nämnas skola, hälso- och sjukvård, infrastruktur, kommunikation och elförsörj-

³⁸ Se prop. 2017/18:105 s. 55.

ning. Fysiska personer, ideella och ekonomiska föreningar, stiftelser och företag kan också ägna sig åt verksamhet som skulle kunna anses vara av allmänt intresse. Dataskyddsutredningen nämner idrott och kultur som exempel på sådana verksamheter.³⁹

Som exempel på arbetsuppgifter av allmänt intresse har vidare Datalagskommittén nämnt arkivering, forskning, framställning av statistik, opinionsundersökningar avseende aktuella samhällsfrågor, arbetsmarknadsorganisationernas framställning av lönestatistik och bevarande av för framtiden av uppgifter om föreningslivets, t.ex. arbetarrörelsens, och näringslivets verksamhet. Ett annat exempel är etablerade idrottsorganisationers registrering av vilka personer som har vunnit svenska mästerskap eller innehar svenskt rekord i erkända sportgrenar.⁴⁰

Ett exempel av särskilt intresse i detta sammanhang är idrottsorganisationernas personuppgiftsbehandling i idrottsrörelsen antidopningsarbete. *Utredningen om antidopning och dataskydd* gjorde i sitt betänkande bedömningen att personuppgiftsbehandlingen inom idrottsrörelsens antidopningsverksamhet vilade på den rättsliga grunden utförande av uppgift av allmänt intresse, utifrån vad som framstår som en sammanvägd bedömning snarare än att det var fråga om utförande av en uppgift som t.ex. följer av viss författning. Idrottsrörelsens antidopningsarbete regleras genom regler som antagits av Riksidrottsförbundet och som medlemmarna i RF är skyldiga att följa, vilket enligt utredningen innebär att RF:s jurisdiktion i detta hänseende kan anses omfatta så många som tre miljoner idrottsutövare och andra verksamma inom idrotten. Utredningen lyfte fram att målet med idrottsrörelsens antidopningsarbete är att tillförsäkra alla idrottsutövare deras grundläggande rätt att delta i en idrott fri från dopning och på så sätt främja god hälsa och rättvisa för idrottsutövare. Enligt utredningen finns också intresset av en dopningsfri idrott och ”fair play” även utanför idrotten, bland åskådare och andra som ser idrottsutövare som förebilder, varför intresset av en dopningsfri idrott således knappast kan anses utgöra ett särintresse. Målen för idrottens antidopningsarbete ansåg utredning sammanfalla med statens intressen, bl.a. utifrån statens folkhälsopolitiska mål om ett samhälle fritt från

³⁹ Se SOU 2017:39 s. 126.

⁴⁰ Öhman, Sören, Dataskyddförordningen (GDPR) m.m. – En kommentar, 3 u. s. 199 med hänvisning till SOU 1997:39 s. 305, 355 och 361.

narkotika och dopning samt att staten också har ett idrottspolitiskt mål att motverka dopning inom idrotten och anslår varje år betydande bidrag till antidopningsarbetet. Vidare lyfte utredningen fram att Sverige undertecknat Europarådets konvention mot dopning och Unescos konvention mot dopning inom idrotten samt att det internationellt råder bred konsensus om att motverka dopningen inom idrotten. Slutligen hänvisades till att i skäl 112 i dataskyddsförordningen anges internationella utbyten av uppgifter för att minska och/eller undanröja dopning inom idrott som exempel på ett viktigt allmänintresse.⁴¹

I den efterföljande propositionen delade regeringen utredningens bedömning.⁴²

För att behandling av personuppgifter ska vara laglig enligt dataskyddsförordningen är det dock inte tillräckligt att behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse enligt artikel 6.1 e. Grunden för behandlingen ska enligt artikel 6.3 fastställas i unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt som den personuppgiftsansvarige omfattas av. Av artikel 6.3 sista meningen framgår att unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt ska uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionell mot det legitima mål som eftersträvas. Dessa krav har förtydligats i dataskyddslagen. Där anges i 2 kap. 2 § att personuppgifter får behandlas med stöd av allmänt intresse som laglig grund om behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse som följer av lag eller annan författning, av kollektivavtal eller av beslut som har meddelats med stöd av lag eller annan författning.

Det finns inget krav på att själva personuppgiftsbehandlingen behöver regleras i unionsrätten eller nationell rätt. Det som måste ha stöd i rättsordningen är i stället uppgiften av allmänt intresse.⁴³ Dock anges i artikel 6.3 andra stycket att den rättsliga grunden kan innehålla särskilda bestämmelser för att anpassa tillämpningen av bestämmelserna i dataskyddsförordningen. Den kan bl.a. ange de allmänna villkor som ska gälla för den personuppgiftsansvariges behandling, vilken typ av uppgifter som ska behandlas, vilka registrerade som berörs, de enheter till vilka uppgifter får lämnas ut och för vilka ändamål, ändamålsbegränsningar och lagringstid.

⁴¹ SOU 2019:24 s. 82 ff.

⁴² Prop. 2021/22:139 s. 28 ff.

⁴³ Se prop. 2017/18:105 s. 49.

Vidare framgår av artikel 6.2 att medlemsstaterna får införa mer specifika bestämmelser för att anpassa tillämpningen av bestämmelserna i förordningen med hänsyn till behandling för att utföra bl.a. en uppgift av allmänt intresse. Dessa bestämmelser kan närmare fastställa specifika krav för uppgiftsbehandlingen och andra åtgärder för att säkerställa en laglig och rättvis behandling. Denna typ av mer specifika nationella bestämmelser förekommer ofta i svenska registerförfattningar.

Av skäl 41 till dataskyddsförordningen framgår att den rättsliga grunden bör vara tydlig och precis och dess tillämpning förutsägbar för dem som omfattas av den. Vilken grad av tydlighet och precision som krävs i fråga om den rättsliga grunden för att en viss personuppgiftsbehandling ska anses vara nödvändig måste enligt regeringen bedömas från fall till fall, utifrån behandlingens och verksamhetens karaktär. En behandling av personuppgifter som inte utgör någon egentlig kränkning av den personliga integriteten kan ske med stöd av en rättslig grund som är allmänt hållen. Ett mer kännbart intrång, t.ex. behandling av känsliga personuppgifter inom hälso- och sjukvården kräver att den rättsliga grunden är mer preciserad och därmed gör intrånget förutsebart.⁴⁴

Kraven på tydlighet och precision i fråga om den rättsliga grunden är lägre enligt denna punkt än när det gäller en rättslig förpliktelse enligt punkten c.⁴⁵

Idrottsorganisationerna utför en uppgift av allmänt intresse vid behandlingen av personuppgifter för att främja ordning och säkerhet vid idrottsarrangemang

De större lagidrotterna lockar årligen till sig mångmiljonpublik till sina arrangemang, och har gjort så i många år. Förutom det rent publika intresset engagerar dessa idrottsarrangemang på andra sätt. Det breda intresset kan t.ex. illustreras genom den stora massmediala bevakningen kring idrotterna och den betydelse idrotten har för t.ex. sponsorer. För många orter utgör det lokala idrottslaget en angelägenhet för hela orten och engagerar förutom invånarna såväl näringsliv som den lokala politiken. Arrangemangen kan också inspirera barn och ungdomar att själva börja idrotta,

⁴⁴ Se prop. 2017/18:105 s. 51.

⁴⁵ Öhman, Sören, Dataskyddsförordningen (GDPR) m.m. En kommentar, 3 u, s. 195.

vilket även främjar folkhälsan. Att erbjuda trygga och säkra arrangemang är således inte enbart en angelägenhet för den förening som anordnar arrangemanget eller de som vistas där utan berör i vidare mening samhället i stort. Det är enligt vår bedömning således inte fråga om ett särintresse.

Idrottsarrangemang som anordnas för publik utgör en offentlig tillställning enligt 2 kap. 3 § första stycket 1 ordningslagen. Enligt vad som följer av 2 kap. 4 och 5 §§ krävs att anordnaren av ett idrottsarrangemang ansöker om tillstånd, eller om inte det behövs, gör en anmälan om arrangemanget till Polismyndigheten.

Enligt 2 kap. 16 § första stycket ska den som anordnar en allmän sammankomst eller offentlig tillställning svara för att det råder god ordning vid sammankomsten eller tillställningen. Det har ansetts som en förutsättning för att en offentlig tillställning överhuvudtaget ska få äga rum att anordnaren kan fullgöra de skyldigheter i fråga om ordning och säkerhet som ankommer på henne eller honom. Detta brukar i dagligt tal kallas för arrangörsansvaret.

Av 2 kap. 16 § andra stycket ordningslagen följer att Polismyndigheten får meddela de villkor som behövs för att upprätthålla ordning och säkerhet vid tillställningen. Syftet med villkoren är att ge anordnaren verktyg för att uppfylla sina skyldigheter i fråga om ordning och säkerhet vid sammankomsten eller tillställningen. Det är vid villkorsgivningen som arrangörsansvaret får sitt mer konkreta innehåll.

Av 2 kap. 29 § första stycket 1 ordningslagen följer att den som i egenskap av anordnare av en offentlig tillställning bryter mot ett villkor som har meddelats med stöd av 16 § andra stycket döms till böter eller fängelse i sex månader.

Polismyndigheten meddelar som regel villkor till alla idrottsarrangemang som lockar publik av inte helt begränsad storlek.

Vad gäller sådana publika idrottsarrangemang som står i fokus i detta sammanhang, t.ex. matcher i fotbollens högsta serier på herrsidan, är villkoren som regel såväl omfattande som detaljerade. Med villkoren följer bl.a. krav på att arrangören ska uppställa olika typer av ordningsregler för de som besöker arrangemanget, men också en skyldighet för arrangören att vidta åtgärder med anledning av överträdelser av sådana ordningsregler, eller vid upptäckt av brott. En mycket vanlig typ av villkor, t.ex. vid begångna brott, är att arrangören ska tillse att brott rapporteras och att eventuella

utredningsåtgärder vidtas innan gärningsmannen avvisas från idrottsanläggningen. Vidare ska arrangören tillse att personer med *tillträdesförbud* eller *arrangörsavstängning*⁴⁶ inte medges tillträde till idrottsanläggningen. Det är alltså frågan om villkor som innebär att arrangörens ska vidta åtgärder för att bl.a. identifiera personer som stör ordningen eller begår brott samt att vidta andra åtgärder för att underlätta eller möjliggöra lagföring av sådana personer samt för att exkludera sådana personer från tillträde till arrangemangen. Att villkoren för sådana arrangemang utformas på nu beskrivet sätt har inte bara sin orsak i att arrangemangen lockar till sig många besökare, utan även att förekomsten av brott och ordningsstörningar vid sådana arrangemang är mycket vanligt förekommande.

Med stöd i ordningslagen åläggs således en arrangör av ett publikt idrottsarrangemang av den typ som är av intresse här en långtgående skyldighet att vidta en rad olika konkreta åtgärder för att främja ordning och säkerhet vid arrangemanget.

För arrangörens vidkommande innebär vidare det idrottsliga regelverket ytterligare krav i detta hänseende. För det första är det inte ovanligt att ett specialidrottsförbund i sina tävlingsbestämmelser har som krav att de arenor där arrangemangen äger rum ska vara utrustade med kamerabevakningsutrustning och att kamerabevakning ska ske under tävlingen. Vidare uppställs i det idrottsliga regelverket olika krav på föreningarna med avseende på att vidta åtgärder mot personer som begår brott eller stör ordningen vid idrottsarrangemangen.

Av relevans i sammanhanget är också att lagstiftaren genom förbuden i 5 kap. ordningslagen och lagen om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang ansett att det finns ett behov av att införa lagstiftning som syftar till att förstärka skyddet särskilt för just idrottsarrangemang.

Det förtjänar också att lyftas fram att Datainspektionen tidigare, vid en prövning mot den numer upphävda 10 § d personuppgiftslagen (1998:204), gjort bedömningen att en idrottsförening som behandlar personuppgifter som rör avstängda personer för att förhindra att dessa kommer in på ett idrottsevenemang utför en upp-

⁴⁶ Det bör uppmärksammas att Polismyndighetens villkor i et sådant fall alltså föreskriver en skyldighet för arrangören att efterleva regler enligt idrottsrörelsens eget (privaträttsliga) regelverk.

gift av allmänt intresse, bl.a. utifrån att uppnå syftet med tillträdesförbudslagen.⁴⁷

Att kunna behandla och dela personuppgifter som förekommer i kamerabevakningsmaterial är många gånger av helt avgörande betydelse för att idrottsföreningarna ska kunna bedriva ett effektivt och ändamålsenligt arbete för att främja ordning och säkerhet vid arrangemangen och leva upp till de krav som ställs enligt såväl ordningslagen som det idrottsliga regelverket. En sådan personuppgiftsbehandling, ofta i kombination med behandling av personuppgifter från andra källor, är t.ex. nödvändig för att kunna identifiera och säkra bevisning mot enskilda personer som begått brott eller på annat sätt uppträtt ordningsstörande. Att dokumentera och säkra utredning i händelse av en ordningsstörning eller ett brott är förutom att det utgör underlag för lagföring också många gånger en förutsättning för att kunna initiera ett ärende om tillträdesförbud eller för att besluta om en arrangörsavstängning. Att arrangörerna kan behandla personuppgifter är således nödvändigt för att de på såväl kort som lång sikt ska kunna svara upp mot kraven på att genomföra trygga och ordnade arrangemang. En ändamålsenlig användning av personuppgifter är vidare en nyckelfaktor för att den strategi som går ut på att från arrangemangen exkludera personer som begår eller riskerar att begå brott ska kunna genomföras på ett framgångsrikt sätt. Det nu sagda gör sig i högsta grad gällande även när personuppgifterna kommer från andra källor än kamerabevakningsmaterial.

Mot denna bakgrund är vår bedömning att idrottsorganisationerna – när de behandlar personuppgifter i syfte att främja ordningen och säkerheten vid ett idrottsarrangemang med de i den nedan föreslagna lagen angivna ändamål – utför en uppgift av allmänt intresse. Vår bedömning är vidare att idrottsorganisationernas ansvar enligt 2 kap. 16 § ordningslagen för ordningen och säkerheten vid arrangemangen innebär att uppgiften av allmänt intresse fastställs i nationell rätt på det sätt som krävs enligt artikel 6.3 i

⁴⁷ Datainspektionens beslut 2011-05-30, dnr 1841-210. Myndigheten anförde bl.a. att huliganismen och kriminaliteten kring och på fotbollsarenorna innebär stora kostnader för samhället samt att allmänheten påverkas också genom att trivseln och säkerheten försämras. Idrottsföreningens behandling av personuppgifter för handläggning och uppföljning av personer som har blivit föremål för arrangörsavstängning och/eller tillträdesförbud torde väsentligt underlätta att uppnå reglernas syfte. Datainspektionen konstaterade att behandlingen är nödvändig för att en arbetsuppgift av allmänt intresse ska kunna utföras, och att den därför är tillåten enligt 10 § personuppgiftslagen.

dataskyddsförordningen och 2 kap. 2 § dataskyddslagen. Bestämelsen i ordningslagen och Polismyndighetens kompletterande beslut om villkor torde också kunna anses innebära att den rättsliga grunden är tillräckligt tydlig, precis och förutsägbar för att kunna ligga till grund för behandling av personuppgifter för de aktuella syftena.

Som tidigare konstaterats synes dock Integritetsskyddsmyndigheten i sin handläggning av ansökningar om tillstånd till kamera-bevakning ha gjort bedömningen att en privat aktör som anordnar ett idrottsarrangemang inte utför en sådan uppgift av allmänt intresse som följer av lag eller annan författning, kollektivavtal eller beslut som meddelats med stöd av lag, vilket medför oklarheter kring om idrottsorganisationerna enligt nu gällande ordning får behandla personuppgifter för nu aktuella syften med stöd av den rättsliga grunden i artikel 6.1 e.

Genom att föreslå en preciserad reglering av de syften, med anknytning till arbetet för ordningen och säkerheten för vilka idrottsorganisationer får behandla personuppgifter, skulle emellertid den rättsliga grunden för behandlingen fastställas i lag på erforderligt sätt. En sådan reglering skulle också innebära att det blir tydligt och förutsägbart vilken behandling som kan ske med stöd av regleringen.

När idrottsorganisationer behandlar personuppgifter enligt den nedan förslagna lagen kommer detta alltså att göras med stöd av den rättsliga grunden att behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse enligt artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen.

7.4.2 En ny lag om behandling av personuppgifter för att främja ordning och säkerhet vid idrottsarrangemang.

Förslag: En ny lag om idrottsorganisationers behandling av personuppgifter ska införas. Lagens namn ska vara lagen om idrottsorganisationers behandling av personuppgifter för att främja ordning och säkerhet vid idrottsarrangemang.

Det ska tas in en särskild bestämmelse som medger att personuppgifter som förekommer i kamerabevakningsmaterial kan delas till en idrottsorganisation, och som därmed bryter tystnadsplikten enligt 22 § kamerabevakningslagen.

Skälen för förslaget

En sammanhållen och överskådlig reglering

I det föregående har vi bedömt att en bestämmelse som bryter tystnadsplikten i 22 § kamerabevakningslagen bör införas. Detta för att möjliggöra för en idrottsorganisation som inte själv bedrivit kamerabevakningen att kunna ta del av personuppgifter som förekommer i kamerabevakningsmaterialet, utifrån organisationens behov av att kunna använda uppgifterna i sitt eget säkerhetsarbete men även för att det kan antas gagna den aktuella idrottsrörelsens arbete för att trygga ordning och säkerhet vid arrangemangen på ett generellt plan. Eftersom tystnadsplikten regleras genom lag bör en bestämmelse av nu aktuell innebörd också regleras genom lag.

Vi har vidare bedömt att ett förslag som innebär ett avsteg från förbudet mot att dela eller på annat sätt röja personuppgifter som har inhämtats genom kamerabevakning motiverar att en sådan bestämmelse kan kopplas till hur sådana uppgifter är tänkta att användas av mottagaren. En sådan reglering skulle innebära att de legala förutsättningarna blir förutsägbara för såväl den som avser att dela sådana uppgifter som för den som mottar uppgifterna. En sådan reglering skulle också minska riskerna för oavsedd spridning av personuppgifter som förekommer i kamerabevakningsmaterial och därmed innebära ett skydd för de enskilda som registrerats i materialet.

Vi har vidare gjort bedömningen att en ändamålsenlig användning av kamerabevakningsmaterial många gånger förutsätter att detta material kompletteras med personuppgifter som samlats in på annat sätt än genom kamerabevakningen.

Vi har också konstaterat att den nuvarande ordningen innebär osäkerheter i fråga om, och i vissa fall hinder mot, att behandla brottsuppgifter enligt artikel 10 dataskyddsförordningen. För att möjliggöra sådan personuppgiftsbehandling bör det därför införas bestämmelser i författning som ger ett rättsligt stöd för behandlingen. Sådana uppgifter kan röra såväl personuppgifter som förekommer i kamerabevakningsmaterial som uppgifter som härrör från andra källor.

Det är i och för sig inte givet om sådana bestämmelser bör tas in i lag eller förordning. Enligt 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen är i och för sig enskilda gentemot det allmänna skyddade

mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av personliga förhållanden. Inskränkningar i detta skydd kan enbart göras genom lag och bara för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle (se 2 kap. 20 och 21 §§ regeringsformen). Bestämmelsen i 2 kap. 6 § andra stycket gäller visserligen endast i förhållande till det allmänna. Idrottsorganisationerna är privaträttsliga subjekt och kan därmed endast anses utgöra det allmänna för det fall offentliga förvaltningsuppgifter har överlämnats åt organisationerna med stöd av 12 kap. 4 § andra stycket regeringsformen. Eftersom inte idrottsorganisationerna, eller något annat organ, har ålagts några förvaltningsuppgifter när det gäller trygghet vid idrottsarrangemang är grundlagsskyddet enligt 2 kap. 6 § regeringsformen inte direkt tillämpligt för enskilda inom detta arbete.⁴⁸

När det gäller förutsättningarna för att göra avsteg från förbudet i artikel 10 dataskyddsförordningen för enskilda att behandla personuppgifter som rör lagöverträdelse återfinns dessa i den nationella rättsordningen, i såväl specialförfattningar som i den generella dataskyddregleringen. Med stöd av 3 kap. 9 § lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning återfinns sådana bestämmelser i förordningen (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (kompletteringsförordningen) samt Integritetskyddsmyndighetens föreskrifter som meddelats med stöd av kompletteringsförordningen.

Det nu sagda talar för att i vart fall delar av denna personuppgiftsreglering skulle kunna regleras på förordningsnivå. I andra sammanhang har emellertid sådant stöd getts genom en reglering på lagnivå, t.ex. i den immaterialrättsliga lagstiftningen och lagstiftning inom finansområdet.⁴⁹ Även för idrottsorganisationer ges i lagstiftningen stöd för sådan behandling i vissa fall, enligt 17 kap. 8 § spellagen (2018:1138) och 12 § lagen (2022:926) om behandling av personuppgifter i idrottens antidopningsarbete.

De tänkta förutsättningarna för att kunna dela personuppgifter som förekommer i kamerabevakningsmaterial mellan enskilda har som ovan nämnts en tydlig koppling till hur dessa personuppgifter är tänkta att behandlas i andra avseenden. Det är ju också i sig en

⁴⁸ Se prop. 1975/76:209 s. 140.

⁴⁹ Öhman, Sören, *Dataskyddsförordningen (GDPR) m.m.*, En kommentar, 3 u, s. 320 f., med hänvisning till prop. 2008/09:67 s. 172 f. och prop. 2017/18:142 s. 33.

form av personuppgiftsbehandling. Detta talar mycket starkt för att personuppgiftsregleringen i övrigt regleras i lag och att bestämmelsen som medger undantag från tystnadsplikten tas in i den lagen. Inte minst talar systematiska skäl för en sådan lösning. En sådan reglering blir också mer överskådlig och användarvänlig för de idrottsorganisationer eller andra enskilda som ska dela sådana uppgifter, men också för att på ett generellt plan behandla personuppgifter för de aktuella syftena.

Dessa förhållanden – och att det i vissa fall kan vara fråga om personuppgiftsbehandling som för enskilda kan framstå som ingripande ur ett integritetsperspektiv – talar för att såväl idrottsorganisationernas personuppgiftsbehandling som en bestämmelse som bryter tystnadsplikten i kamerabevakningslagen regleras i lag. Vi föreslår därför att en reglering om idrottsorganisationernas behandling av personuppgifter och en bestämmelse som i vissa fall bryter tystnadsplikten som följer av 22 § kamerabevakningslagen tas in i en särskild lag.

Lagens namn bör vara lagen om idrottsorganisationers behandling av personuppgifter för att främja ordning och säkerhet vid idrottsarrangemang. I ett visst avseende träffas även andra aktörer än idrottsorganisationer av lagens tillämpningsområde, nämligen när de delar uppgifter som förekommer i kamerabevakningsmaterial till en idrottsorganisation. Trots detta anser vi att det valda namnet bäst beskriver vad lagen reglerar.

7.4.3 Lagens syfte

Förslag: Lagen ska inledas med en bestämmelse som anger att syftena med lagen är att möjliggöra för idrottsorganisationer att behandla personuppgifter på ett ändamålsenligt sätt för att främja ordning och säkerhet vid idrottsarrangemang, och för att skydda fysiska personer mot att deras integritet kränks vid sådan behandling.

Skälen för förslaget

Det övergripande syftet med lagen är att idrottsorganisationerna ska ges möjlighet att behandla personuppgifter på ett ändamålsenligt sätt för att kunna leva upp till de krav som ställs på idrottsorganisationerna att trygga ordningen och säkerheten vid idrottsarrangemang. Detta förutsätter för det första att idrottsorganisationerna ges tillgång till de personuppgifter som behövs och för det andra att organisationerna kan använda uppgifterna på ett ändamålsenligt sätt. Det andra syftet med lagen är att tillförsäkra de personer som berörs ett skydd för att personuppgiftsbehandlingen utförs på ett korrekt sätt. Lagen ska innehålla materiella bestämmelser för att uppfylla dessa övergripande syften.

En inledande syftesbestämmelse har ett pedagogiskt värde och brukar förekomma i liknande lagstiftningar, t.ex. i registerförfattningar. En sådan bestämmelse kan vidare få relevans i rättstillämpningen genom att ge vägledning för tolkning av de materiella bestämmelserna i lagen. Vidare kan bestämmelsen tydliggöra att det finns en rättslig grund för den personuppgiftsbehandlingen som görs med stöd av lagen.

I artikel 1 dataskyddsförordningen anges att förordningen fastställer bestämmelser om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av personuppgifter. Förordningen ska vidare skydda fysiska personers grundläggande rättigheter och friheter, särskilt deras rätt till skydd av personuppgifter. Det anges också att det fria flödet av personuppgifter inom unionen varken får begränsas eller förbjudas av skäl som rör skyddet för fysiska personer med avseende på behandlingen av personuppgifter. Enligt vår bedömning är vårt förslag till reglering av syftena med lagen förenligt med vad som följer av dataskyddsförordningen.

7.4.4 Lagens tillämpningsområde

Förslag: Det ska anges att lagen gäller idrottsorganisationers behandling av personuppgifter som organisationerna utför för att främja ordning och säkerhet vid idrottsarrangemang.

Skälen för förslaget

Idrottsorganisationerna bedriver ett omfattande och mångfacetterat arbete för att främja ordning och säkerhet vid idrottsarrangemangen. Detta bland annat utifrån de krav som enligt ordningslagen ställs på idrottsorganisationerna i egenskap av anordnare av en offentlig tillställning, men också enligt de krav som ställs enligt idrottens eget regelverk. Detta arbete innehåller ett mycket stort antal åtgärder av varierat slag och avser inte bara åtgärder i samband med själva arrangemangen. Det kan också många gånger vara åtgärder som innebär att idrottsorganisationerna behandlar personuppgifter på ett eller annat sätt. Med hänsyn till de olika förutsättningar som råder mellan de olika idrotterna och det i högsta grad varierade säkerhetsarbete som bedrivs av idrottsorganisationerna är det förenat med stora svårigheter att närmare definiera detta arbete. Det framstår därför inte som lämpligt att ange lagens tillämpningsområde med utgångspunkt i en närmare beskrivning av säkerhetsarbetet som sådant, eller vilken typ av uppgifter som kan behandlas. Det ligger också i sakens natur att det många gånger på förhand inte står klart vilka personuppgifter som kan komma att behandlas. Den naturliga begränsningen av lagens tillämpningsområde ges i stället av de materiella bestämmelserna om de tillåtna ändamålen med personuppgiftsbehandlingen.

Vår avsikt med lagen är att reglera all personuppgiftsbehandling som utförs inom ramen för idrottsorganisationernas säkerhetsarbete kring idrottsarrangemangen. I detta har vi bl.a. identifierat ett behov av en reglering som tar sikte på behandling av personuppgifter som förekommer i kamerabevakningsmaterial, bl.a. för att tillgängliggöra sådant material för de idrottsorganisationer som själva inte samlat in uppgifterna. Vi har också identifierat ett behov av ett tydligt rättsligt stöd för idrottsorganisationerna att behandla även andra personuppgifter, bl.a. för att möjliggöra behandling av

brottsuppgifter i vissa fall där det i dag kan råda en osäkerhet med hänsyn till den generella dataskyddsregleringen.

En lämplig generell avgränsning av tillämpningsområdet för lagen blir således att det ska vara fråga om personuppgiftsbehandling som idrottsorganisationerna utför för att främja ordning och säkerhet vid idrottsarrangemang.

7.4.5 Idrottsorganisationer som omfattas av lagen

Förslag: Med idrottsorganisation avses i lagen Sveriges Riksidrottsförbund samt föreningar och förbund som är anknutna till Sveriges Riksidrottsförbund.

Skälen för förslaget

Lagen har som övergripande syfte att föreningar som anordnar sådana idrottsarrangemang där det kan förekomma ordningsstörningar och brott i sitt säkerhetsarbete ska kunna behandla personuppgifter på ett effektivt och ändamålsenligt sätt.

I förhållande till dagens ordning innebär våra förslag framför allt två förändringar. För det första ska det införas en bestämmelse som innebär att idrottsorganisationer ska kunna ta del av personuppgifter som förekommer i sådant kamerabevakningsmaterial som organisationen inte samlat in. Detta ska möjliggöras genom vårt förslag till en bestämmelse som innebär att tystnadsplikten i 22 § kamerabevakningslagen bryts. Den andra förändringen är att den föreslagna lagen ger ett rättsligt stöd för idrottsorganisationerna att behandla personuppgifter, innefattande brottsuppgifter, enligt artiklarna 6 e och 10 i dataskyddsförordningen.

Det är alltså fråga om att enskilda aktörer ges utvidgade möjligheter att behandla personuppgifter som ur integritetssynpunkt kan vara känsliga för den enskilda personen som berörs av behandlingen. Inte minst av den anledningen är det av vikt att det av lagstiftningen tydligt framgår vilka aktörer som med stöd av lagen ska kunna ges denna möjlighet. Av samma skäl bör också kretsen av dessa aktörer inte bestämmas vidare än vad som är nödvändigt. Definitionen av

idrottsorganisation utgör således en skyddsåtgärd i förhållande till den registrerade.

Idrottsarrangemang som lockar publik kan anordnas av vem som helst. Anordnaren behöver således med nödvändighet inte vara en förening inom den organiserade idrottsrörelsen, dvs. en sådan förening (eller association som kan liknas vid en förening) som är medlem i ett specialidrottsförbund som ingår i Riksidrottsförbundets organisation. Det kan tex. vara fråga om andra aktörer som anordnar idrottsarrangemang av engångskaraktär, t.ex. uppvisningstävlingar, som lockar publik. Det finns också idrottsförbund som inte är en del av Riksidrottsförbundets organisation.

Det kan i och för sig tänkas att t.ex. kamerabevakning ägt rum vid ett sådant arrangemang och att det undantagsvis skulle finnas intresse för någon aktör utanför den organiserade idrottsrörelsen att ta del av och behandla personuppgifter i kamerabevakningsmaterial, eller personuppgifter från andra källor, på ett sätt som den föreslagna regleringen medger. Vilka aktörer det i så fall skulle vara fråga om är dock förenat med stora svårigheter att förutse. Det är dessutom förenat med svårigheter att med önskvärd tydlighet definiera en sådan aktör i lagstiftning. Vi har inte heller noterat eller uppmärksammat på att det skulle finnas ett sådant relevant behov för aktörer utanför den organiserade idrottsrörelsen. Inte heller i andra avseenden har vi uppmärksammat på att det skulle finnas ett utökat behov för andra aktörer, än de nu nämnda, att t.ex. behandla brottsuppgifter för de syften som anges i lagen.

Som redogjorts för i andra sammanhang i denna utredning är det främst vid arrangemang på herrsidan i de större lagidrotterna, som förekomsten av brott och ordningsstörningar utgör ett problem. Det är särskilt fråga om arrangemang inom fotbollens högsta serier på herrsidan men också i en inte ringa omfattning i ishockeyns högsta herrserier. Vi har dock noterat förekomsten av problem inom dessa idrotter även på lägre nivåer i seriesystemet och på damsidan vad gäller fotbollen, men också inom vissa andra lagidrotter som innebandy och bandy. Anordnarna av idrottsarrangemangen inom nu nämnda idrotter, i regel föreningarna, ingår genom medlemskapen i respektive specialidrottsförbund i den organiserade idrottsrörelsen.

Med hänsyn till detta bör definitionen av de aktörer som ska tillåtas att behandla personuppgifter med stöd av den föreslagna lagen göras med utgångspunkt i att aktören ingår i Riksidrottsförbundets organisation. En sådan koppling har också gjorts i annan lagstiftning av relevans. Således följer t.ex. av 6 § tillträdesförbudslagen att en fråga om tillträdesförbud tas upp på skriftlig ansökan av den idrottsorganisation som anordnar idrottsarrangemang som förbudet avses skydda eller av specialidrottsförbundet för den aktuella idrottsverksamheten inom Riksidrottsförbundet. Det är dock att märka att begreppet idrottsorganisation i den lagstiftningen i sig har en något vidare innebörd.⁵⁰

De aktörer som i första hand har ett behov att ta del av och behandla personuppgifter för de nu aktuella syftena är naturligtvis de som anordnar arrangemangen. I första hand är det då fråga om föreningar som ingår i ett specialidrottsförbund, t.ex. en allsvensk fotbollsklubb som är medlem i Svenska Fotbollförbundet.⁵¹ Även specialidrottsförbunden själva anordnar arrangemang som kan antas vara föremål för t.ex. kamerabevakning med anledning av stora besökssiffror och befarade problem med ordningsstörningar, t.ex. landskamper och SM-tävlingar. Specialidrottsförbunden kan således utifrån egenskapen av arrangör antas ha behov av de utökade möjligheterna att ta del av och behandla personuppgifter. Detsamma gäller specialidrottsdistriktsförbunden, som t.ex. inom fotbollen anordnar matcher i Svenska Cupen.

Vi har emellertid också bedömt att föreningar inom klubbidrotten som gästar den anordnande föreningens arrangemang i egenskap av bortalag många gånger har ett motsvarande behov av att ta del av och behandla personuppgifter på liknande sätt som den arrangerande föreningen. Inte minst när det gäller möjligheten att ta del av personuppgifter som förekommer i kamerabevakningsmaterial. Det är således inte ändamålsenligt att snäva in tillämpningen till att enbart avse den aktör som anordnar arrangemanget.

Det kan tänkas att utländska bortalag som gästar svenska idrottsarrangemang, särskilt på klubbnivå, skulle kunna ha ett motsvarande

⁵⁰ Med idrottsorganisationer i 1 § tillträdesförbudslagen avses bl.a. idrottsföreningar som är anslutna till ett specialidrottsförbund inom Riksidrottsförbundet samt idrottsaktiebolag och alliansföreningar som har en koppling till sådana föreningar. Dessutom avses specialidrottsförbunden och specialidrottsdistriktsförbunden samt andra idrottsorganisationer. Se prop. 2004/05:77 s. 58 f.

⁵¹ Även sådana aktiebolag där föreningarna har majoritet på bolagsstämman och där föreningen driver sin elitverksamhet, s.k. idrottsaktiebolag, ska omfattas av regleringen.

behov av att kunna ta del av och behandla personuppgifter. Det kan också tänkas att svenska föreningar har ett motsvarande behov avseende t.ex. kamerabevakningsmaterial som upptagits vid en tävling som föreningen deltagit i utomlands. Vi har dock inte noterat eller uppmärksammat på att det finns ett sådant väsentligt behov.

Som redogjorts för i det föregående syftar den nu föreslagna lagen bl.a. till att möjliggöra för föreningarna att på ett ändamålsenligt sätt behandla personuppgifter i ärenden om arrangörsavstängning. Ett beslut om arrangörsavstängning kan överklagas av den som beslutet gäller och blir då föremål för prövning hos behörigt organ i berört specialidrottsförbund. T.ex. prövas en arrangörsavstängning som beslutats av en fotbollsförening av SvFF:s Disciplin-nämnd i första instans och SvFF:s Överklagandenämnd i andra instans. Överklagandenämndens beslut kan i sin tur överklagas till Riksidrottsnämnden, RIN, och bli föremål för prövning där. Förutom att möjliggöra för föreningen att på grundval av materialet besluta om arrangörsavstängning syftar den föreslagna regleringen till att föreningen ska kunna göra gällande och försvara ett sådant beslut i den aktuella idrottens överinstans, t.ex. genom att åberopa en filmsekvens som beslutet grundats på. Detta förutsätter naturligtvis att överinstansen kan ta del av materialet men även att det finns ett tydligt rättsligt stöd för såväl föreningen som den aktuella instansen att behandla dessa personuppgifter. Även mot denna bakgrund bör specialidrottsförbunden ingå i den krets av aktörer som med stöd av lagen kan ta del av och behandla personuppgifter, men även Riksidrottsförbundet (där RIN ingår som en oberoende instans).

7.4.6 Lagens förhållande till annan reglering

Förslag: Lagen ska innehålla en upplysning om att den kompletterar dataskyddsförordningen.

Dataskyddslagen och kamerabevakningslagen ska gälla om inte annat följer av lagen.

Skälen för förslaget

Dataskyddsförordningen

Dataskyddsförordningen är direkt tillämplig och har företräde framför nationell lagstiftning. Den nya lagen kommer därför endast att innehålla bestämmelser som, när det är tillåtet, kompletterar eller tar över bestämmelserna i dataskyddsförordningen. För att tillämparen ska få en fullständig bild av vilken reglering som gäller bör den föreslagna lagen innehålla en bestämmelse som upplyser om att dataskyddsförordningen gäller.

Dataskyddslagen

Dataskyddslagen innehåller nationella kompletterande bestämmelser till dataskyddsförordningen. Av 1 kap. 6 § dataskyddslagen framgår att om en annan lag eller förordning innehåller någon bestämmelse som rör behandling av personuppgifter och som avviker från dataskyddslagen ska den bestämmelsen tillämpas. Dataskyddslagen är alltså subsidiär i förhållande till annan lagstiftning om behandling av personuppgifter. Eftersom dataskyddslagen är subsidiär behövs ingen materiell bestämmelse för att den nya lagen ska gälla före dataskyddslagen.

Av tydlighetsskäl innehåller dock flertalet registerförfattningar en bestämmelse om förhållandet till den generella regleringen i dataskyddslagen. Av samma tydlighetsskäl föreslår vi en bestämmelse som innebär att dataskyddslagen gäller vid behandling av personuppgifter i kamerabevakningsmaterial, om inte annat följer av den föreslagna lagen. När dataskyddslagen är tillämplig är också bestämmelser som regeringen meddelat i anslutning till dataskyddslagen tillämpliga. Det innebär att eventuella förordningsbestämmelser om undantag från dataskyddslagens tillämplighet gäller.

Kamerabevakningslagen

Även kamerabevakningslagen är subsidiär i förhållande till dataskyddsförordningen men är också en genomförandeakt av dataskyddsdirektivet. Av lagens 6 § följer att utöver vad som gäller enligt kamerabevakningslagen gäller dataskyddsförordningen,

dataskyddslagen med anslutande föreskrifter samt andra föreskrifter som antingen genomför dataskyddsdirektivet eller föreskrifter om behandling av personuppgifter som inte omfattas av dataskyddsförordningen eller brottsdatalagens tillämpningsområde.

Kamerabevakningslagen är en speciallagstiftning i förhållande till dataskyddslagen och har alltså företräde framför den. Någon särskild upplysning om detta förhållande bedömer vi dock som obehövligt. I den nu föreslagna lagen bör därför tas in en upplysning med innebörden att avvikande bestämmelser i lagen har företräde framför både dataskyddslagen och kamerabevakningslagen.

Annan lagstiftning

Den personuppgiftsbehandling som aktualiseras i den föreslagna lagen avser inte en behandling som utförs av en brottsbekämpande myndighet. De bestämmelser i kamerabevakningslagen som genomför dataskyddsdirektivet eller kompletterar bestämmelser inom brottsdatalagens område är inte heller relevanta i sammanhanget. Det bör därför inte tas in någon upplysning att lagen förhåller sig till lagstiftningsakter som avser personuppgiftsbehandling inom det brottsbekämpande området.

Med stöd av 5 kap. 23 § lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område (polisens brottsdatalag) för polisen ett register över tillträdesförbud. Polismyndigheten får enligt 25 § i samma kap. behandla uppgifter i tillträdesförbudsregistret i syfte att tillhandahålla idrottsorganisationer den information som behövs för att upprätthålla gällande beslut om tillträdesförbud. Vilka uppgifter som får behandlas framgår av 24 §. Det är bland annat fråga om uppgifter om namn och personnummer, anknytning till idrottsorganisation, alias och fotografi samt uppgifter om längd och omfattning på beslutet om tillträdesförbud, för den som meddelats tillträdesförbud. Det är alltså i sig fråga om uppgifter som idrottsorganisationerna kan komma att behandla för de ändamål som uppställs i lagen. Idrottsorganisationernas behandling av de uppgifter som Polismyndigheten tillhandahåller genom registret regleras i lagen (2015:51) om idrottsorganisationers behandling av uppgifter om tillträdesförbud. Vi har gjort bedömningen att den föreslagna lagen inte bör ha företräde framför den

lagen, som idrottsorganisationerna i dag stöder sin behandling av sådana uppgifter på. Detta bland annat utifrån att det för idrottsorganisationernas tillgång till och behandling av uppgifter från registret uppställs särskilda krav som syftar till att skydda enskilda personer som förekommer i registret. T.ex. följer av 2 och 3 §§ förordning (2015:54) om register över tillträdesförbud vid idrottsarrangemang att en idrottsorganisation som har fått tillgång till personuppgifter från tillträdesförbudsregistret ska bestämma villkor för tilldelning av behörighet för åtkomst till dessa uppgifter och att det förutsätts för att idrottsorganisationerna ska få tillgång till uppgifterna att samråd har skett med Integritetskyddsmyndigheten.

Lagen (2015:51) om idrottsorganisationers behandling av uppgifter om tillträdesförbud är en speciallagstiftning i förhållande till den föreslagna lagen. Vår bedömning är att det saknas behov av att i lagen införa en särskild upplysning om det.

7.4.7 Personuppgiftsansvar

Förslag: Den idrottsorganisation som behandlar personuppgifter med stöd av lagen ska vara personuppgiftsansvarig för den behandling som organisationen utför.

Bedömning: Det finns inget behov av att i lagen införa särskilda bestämmelser om personuppgiftsbiträden.

Skälen för förslaget

Enligt dataskyddsförordningen förutsätts för all behandling av personuppgifter att det finns en personuppgiftsansvarig. Den personuppgiftsansvarige är skyldig att se till att behandling av personuppgifter sker i enlighet med tillämpliga bestämmelser.

Med personuppgiftsansvarig avses enligt definitionen i artikel 4.7 i dataskyddsförordningen en fysisk eller juridisk person, myndighet, institution eller annat organ som ensamt eller tillsammans med andra bestämmer ändamålen och medlen för behandlingen av personuppgifter. Den personuppgiftsansvarige har en rad skyldigheter enligt förordningen. Till exempel krävs att den personuppgifts-

ansvarige ser till att behandlingen av personuppgifter sker på ett korrekt och säkert sätt (artikel 5.2), att oriktiga uppgifter rättas (artikel 16) och att den registrerade ersätts för skada som en rättsstridig behandling av personuppgifter har medfört (artikel 82). Det åligger vidare den personuppgiftsansvarige att genomföra lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att säkerställa och kunna visa att behandlingen av personuppgifter utförs i enlighet med förordningen (artikel 24). Den som behandlar personuppgifter är antingen personuppgiftsansvarig eller personuppgiftsbiträde. Enligt artikel 4.8 i dataskyddsförordningen är ett personuppgiftsbiträde en fysisk eller juridisk person, offentlig myndighet, institution eller annat organ som behandlar personuppgifter för den personuppgiftsansvariges räkning. Personuppgiftsbiträdet har inte inflytande över bestämmandet av personuppgiftsbehandlingens syfte och medel. Biträdet får bara behandla personuppgifter enligt instruktionerna och syftet som givits av den personuppgiftsansvarige. Ett personuppgiftsbiträde finns alltid utanför den personuppgiftsansvariges organisation.

Avgörande för frågan om vem som är personuppgiftsansvarig handlar i hög grad om att avgöra vem som har sådan kontroll över en viss behandling att denna bör åläggas ansvaret för att ge de registrerade fullgott skydd. Bedömningen av vem som är personuppgiftsansvarig för en viss behandling ska göras med utgångspunkt i de faktiska omständigheterna i varje enskilt fall. Som utgångspunkt får det t.ex. vid behandling av personuppgifter i kamerabevakningsmaterial som regel vara fråga om den som bedriver själva kamerabevakningen. Avseende kamerabevakning vid idrottsarrangemang kan det t.ex. tänkas att personuppgiftsbiträdet fungerar som teknisk leverantör av utrustning för, men i vissa fall även som operatör vid, den kamerabevakningen som sker vid arrangemanget och som innebär att personuppgifter behandlas i materialet.

Vi har i det föregående pekat på att det faktiska behov som finns för att olika aktörer ska kunna behandla personuppgifter som förekommer i kamerabevakningsmaterial avser såväl den behandling som sker i det operativa arbetet i realtid som genom att en annan aktör än den som samlat in materialet analyserar och behandlar personuppgifter i materialet i efterhand. Den föreslagna bestämmelsen som medger att personuppgifter från kameravakningsmaterial kan delas mellan enskilda syftar till att möjliggöra sådan

behandling av flera olika aktörer. Det kan således vara fråga om att samma material behandlas av olika aktörer, t.o.m. samtidigt i vissa fall. Det är också fråga om att ett sådant kameramaterial kan kompletteras av andra personuppgifter, såväl vid det operativa arbetet i realtid som i det analyserande arbetet i efterhand. Det kan exempelvis avse uppgifter om namn på personer som förekommer i materialet. Utifrån den allmänna utgångspunkten att det är den som bedriver kamerabevakning som är personuppgiftsansvarig kan det potentiellt leda till osäkerheter när uppgifterna behandlas av någon annan eller på instruktion av någon annan med stöd av den föreslagna tystnadspliktsbrytande bestämmelsen. Det kan också uppstå osäkerheter när annan personuppgiftsbehandling sker samtidigt som behandlingen av personuppgifter i kamerabevakningsmaterialet sker.

För att uppnå tydlighet kring detta anser vi att det bör tas in en bestämmelse som anger att det är den idrottsorganisation som behandlar personuppgifter som är personuppgiftsansvarig, oavsett på vilket sätt denne samlat in uppgifterna.

Ett alternativ skulle vara att införa en reglering som innebär att de aktuella aktörerna ges ett delat personuppgiftsansvar. Det skulle dock vara förknippat med svårigheter att i en generell reglering fastställa vilka aktörer som ansvaret skulle delas med. Risken finns t.ex. att en aktör, som inte behandlar personuppgifter skulle uppfattas som ansvarig för en annan aktörs behandling av personuppgifter i materialet. Även i andra avseenden skulle en reglering om ett gemensamt personuppgiftsansvar potentiellt kunna medföra beaktansvärda gränsdragningssvårigheter. Vi lämnar således inte något sådant förslag.

Om det uppstår behov av att anlita ett personuppgiftsbiträde, även för den idrottsorganisation som tillhandahåller personuppgifter med stöd av den föreslagna tystnadspliktsbrytande bestämmelsen, innebär regleringen i dataskyddförordningen att en organisation har möjlighet att träffa ett sådant avtal med annan aktör. Det kan t.ex. vara fråga om att en förening behöver anlita någon som har teknisk utrustning och kunnande för att lagra det kamerabevakningsmaterial som samlats in genom egen kamerabevakning eller tillhandahållits av någon annan. Någon särskild bestämmelse om detta behöver dock inte tas in i den nya lagen.

7.4.8 Ändamålen med personuppgiftsbehandlingen

Förslag: I syfte att främja ordning och säkerhet vid ett idrottsarrangemang får en idrottsorganisation behandla personuppgifter, om det är nödvändigt för att

1. förebygga, förhindra eller upptäcka brott vid idrottsarrangemang eller överträdelser av de ordningsregler som gäller vid sådana arrangemang,
2. identifiera personer som kan misstänkas ha begått brott vid ett idrottsarrangemang eller överträtt en ordningsregel som gäller vid ett sådant arrangemang,
3. handlägga ärenden om att stänga av en person från att besöka idrottsarrangemang, med stöd av regler som antagits av Sveriges Riksidrottsförbund eller specialidrottsförbund som är anknutna till Sveriges Riksidrottsförbund,
4. ansöka om tillträdesförbud och överklaga beslut i ärenden enligt lagen (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang, eller
5. tillhandahålla en annan idrottsorganisation personuppgifter om den behöver uppgifterna för något av de ändamål som anges i punkterna 1–4.

Skälen för förslaget

Ändamålen utgör en skyddsåtgärd

Dataskyddsförordningen har till syfte att skydda fysiska personer vid behandling av personuppgifter och innehåller ett flertal bestämmelser som syftar till att värna enskildas grundläggande rättigheter och intressen vid sådan behandling. Som exempel kan nämnas den grundläggande principen om uppgiftsminimering i artikel 5.1 c som anger att de personuppgifter som behandlas ska vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas. En annan grundläggande princip är den om integritet och konfidentialitet i artikel 5.1 f. Den innebär att den personuppgiftsansvarige med användning av lämpliga tekniska eller organi-

satoriska åtgärder ska säkerställa lämplig säkerhet för personuppgifterna. Till den allmänna regleringen hör även skyldigheter för den personuppgiftsansvarige att genomföra lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att kunna säkerställa och visa att behandlingen utförs i enlighet med dataskyddsförordningen (artikel 24). Artikel 25 ålägger den personuppgiftsansvarige bl.a. att integrera nödvändiga skyddsåtgärder i behandlingen. Av artikel 32 framgår att lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder ska vidtas för att säkerställa en säkerhetsnivå som är lämplig i förhållande till risken i samband med personuppgiftsbehandlingen.

Dessa nu nämnda bestämmelser är tillämpliga för all personuppgiftsbehandling som faller under dataskyddsförordningens tillämpningsområde. Så också om personuppgiftsbehandlingen i fråga träffas av en nationell reglering som kompletterar dataskyddsförordningen, som i fallet med den nu föreslagna lagen.

Dataskyddsförordningen ställer vidare som krav att nationell reglering som tillåter viss personuppgiftsbehandling i vissa fall ska innehålla lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter.

Av intresse i detta sammanhang är behandling av brottsuppgifter. Behandling av sådana uppgifter får enligt artikel 10 i dataskyddsförordningen utföras av eller under kontroll av myndighet eller då behandlingen är tillåten enligt EU-rätten eller en medlemsstats nationella lagsstiftning där lämpliga skyddsåtgärder för de registrerades rättigheter och friheter fastställs. Den nu föreslagna lagen syftar bl.a. till att tillåta enskilda att utföra sådan personuppgiftsbehandling.

Utöver sådana skyddsåtgärder som nämns direkt i förordningen finns i svensk rätt, t.ex. i olika registerförfattningar, andra former av skyddsåtgärder. Det kan exempelvis röra sig om bestämmelser som tillgångs- och sök begränsningar samt bestämmelser om tystnadsplikt eller sekretess.

En mycket viktig skyddsåtgärd utgörs emellertid också av bestämmelser som anger ändamålen med personuppgiftsbehandlingen i ett särskilt fall. Genom ändamålsbestämmelser som på ett tydligt sätt anger vilken personuppgiftsbehandling som är tillåten skapas förutsättningar för att behandlingen sker på ett ur integritetssynpunkt godtagbart sätt.

I förhållande till dagens ordning innebär den föreslagna lagen framför allt två nyheter eller, om man så vill, utökade möjligheter till personuppgiftsbehandling. Det ena är att lagen ger ett tydligt rättsligt stöd för att behandla personuppgifter, innefattande brottsuppgifter enligt artiklarna 6.1 e och 10 i dataskyddförordningen. Det andra är att idrottsorganisationer i olika situationer ska kunna ta del av och behandla personuppgifter som förekommer i kamerabevakningsmaterial, även om den idrottsorganisationen inte samlat in uppgifterna genom kamerabevakning.

Det är eftersträvansvärt att lagstiftningen genom tydlighet främjar ett rättssäkert användande av personuppgifter. Detta är särskilt angeläget mot bakgrund av att vi i lagen föreslår att personuppgifter som förekommer i kamerabevakningsmaterial ska kunna delas mellan enskilda aktörer. En tydlig reglering av idrottsorganisationernas personuppgiftsbehandling skapar således inte bara förutsättningar för ett ändamålsenligt användande av personuppgifter i syfte att främja ordning och säkerhet vid arrangemangen utan utgör också ett skydd för den enskilde som är föremål för behandlingen. De ändamål som ställs upp för personuppgiftsbehandlingen bör därför innehålla en så utförlig beskrivning som möjligt utifrån hur personuppgifterna är avsedda att användas.

Att ange tydliga ändamål med personuppgiftsbehandlingen är slutligen en förutsättning för att för att åstadkomma en rättslig grund för behandling av brottsuppgifter enligt artikel 10 dataskyddsförordningen.

Utgångspunkter för utformningen av ändamålsbestämmelsen

Det övergripande syftet med lagen är att göra det möjligt för idrottsorganisationer att behandla personuppgifter på ett ändamålsenligt sätt för att främja ordning och säkerhet vid idrottsarrangemangen. Lagens tillämpningsområde har vi också angett som idrottsorganisationers behandling av personuppgifter som organisationerna utför för att främja ordning och säkerhet vid idrottsarrangemang. Ändamålen bör ha en tydlig koppling till det övergripande syftet och lagens tillämpningsområde.

Åtgärder för att främja ordning och säkerhet är endast en allmänt hållen beskrivning av i vilket sammanhang berörd personuppgifts-

behandling avses förekomma. En något mer konkretiserad beskrivning av ändamålen är enligt vår uppfattning motiverad, inte minst utifrån de möjligheter som föreslås, och som innebär att personuppgifter som förekommer i kamerabevakningsmaterial ska kunna behandlas av en idrottsorganisation, även om den inte samlat in uppgifterna. Att precisera ändamålen utgör därmed en nödvändig anpassning för att möjliggöra en delning av sådant material som annars omfattas av en tystnadsplikt, men även för behandling av andra personuppgifter. För en sådan konkretisering talar även att regleringen syftar till att utöka möjligheten att behandla brottsuppgifter. Något mer preciserade ändamålsbestämmelser kan därmed – utöver att ge en tydlig vägledning och ett rättsligt stöd för personuppgiftsbehandlingen – också verka som skyddsåtgärd för att motverka en okontrollerad och oavsedd behandling och spridning av skyddsvärda personuppgifter.

För att åstadkomma en ändamålsenlig personuppgiftsbehandling är det dock inte möjligt att i minsta detalj redogöra för på vilket sätt behandlingen får ske och vilka uppgifter som får behandlas. En sådan reglering skulle bli oöverskådlig och svår att tillämpa samt medföra oförutsägbara hinder för en ändamålsenlig behandling av personuppgifter. Vid utformningen av ändamålsbestämmelser bör således en lämplig avvägning ske mellan precisering och flexibilitet, allt utifrån intresset att åstadkomma ett ändamålsenligt stöd för personuppgiftsbehandlingen, med hänsynstagande till ändamålsbestämmelsens funktion som skydd för berörda personer. Syftet med ändamålsbestämmelserna är således att i möjligaste mån konkretisera och precisera de olika användningsområdena och de mer specifika syftena behandlingen av personuppgifter ska tillåtas ha.

För att underlätta förståelsen av ändamålen i detta fall kan man dela in personuppgiftsbehandlingen i vad som kan beskrivas som, å ena sidan, grundläggande och, å andra sidan, särskilda ändamål. Ett särskilt ändamål kan då utgöra ett slutligt mål med behandlingen, men att det som regel förutsätter att en behandling skett enligt det grundläggande ändamålet.

Detta kan illustreras med följande exempel. Ett händelseförlopp fångas upp på bild och sparas. Syftet med behandling av personuppgifter i detta skede kan då vara att upptäcka om ett brott begåtts. Detta är då ett grundläggande ändamål med behandlingen. I ett andra led kan det vara fråga om att vidta åtgärder för att identifiera

t.ex. en misstänkt person i materialet. Det slutliga ändamålet är sedan att personuppgifterna kan användas för att vidta en åtgärd mot den person som identifierats och som kan misstänkas för brottet. Det sistnämnda skulle då vara ett särskilt ändamål.

Detta är naturligtvis en förenklad beskrivning av idrottsorganisationernas behov av att behandla personuppgifter för att främja ordning och säkerhet vid idrottsarrangemang. Det ska t.ex. sägas att även ett grundläggande ändamål kan vara berättigat i sig. Vårt val av utformning av ändamålsbestämmelsen har trots det skett med utgångspunkt i denna nu illustrerade systematik. De olika uppställda ändamålen är samtidigt kumulativa i den meningen att en personuppgiftsbehandling kan ske för flera ändamål samtidigt. En filmsekvens som utvisar att en enskild person som begår en straffbar gärning kan således användas såväl för att ingripa mot personen som att föreningen skaffar sig ett underlag för att besluta om arrangörsavstängning och ansöka om tillträdesförbud mot personen.

Förebygga, förhindra eller upptäcka brott eller överträdelser av ordningsregler

Det grundläggande ändamålet med behandlingen av personuppgifter bör vara att förebygga, förhindra eller upptäcka brott vid idrottsarrangemang eller överträdelser av de ordningsregler som gäller vid ett sådant arrangemang.

Det är inte möjligt att ange alla de moment som ingår i idrottsorganisationernas arbete för att förebygga, förhindra eller upptäcka brott vid ett idrottsarrangemang och som innebär att personuppgifter behandlas. Det kan vara fråga om helt förebyggande åtgärder men även sådana som innebär att konkreta åtgärder vidtas med anledning av en viss händelse.

Att idrottsorganisationer bedriver kamerabevakning, eller tar del av personuppgifter som förekommer i kamerabevakningsmaterial, är en mycket viktig del i detta arbete. Vi har i föregående avsnitt beskrivit hur kamerabevakningen som sådan fyller en brottsförebyggande funktion genom att verka avskräckande för den som överväger att begå brott eller störa ordningen vid ett idrottsarrangemang. Även i mer konkret hänseende utgör kamerabevakningen ett viktigt verktyg, inte bara för att upptäcka brott utan även för att

kunna förebygga och förhindra brott samt överträdelser av ordningsregler som följer av idrottens eget regelverk och Polismyndighetens villkor för den offentliga tillställningen. Genom kamerabevakningen kan händelser övervakas och registreras i realtid och därmed kan också brott och överträdelser av ordningsregler upptäckas snabbt, vilket i sin tur skapar möjligheter att kunna ingripa mot dessa. Kamerabevakningen är också ett värdefullt verktyg för att övervaka publikflöden rent generellt, vilket förbättrar möjligheterna att förutse och förhindra farliga situationer. Det kan exempelvis handla om att förebygga och förhindra att rivaliserande supportrar stöter ihop eller, om de gör det, snabbt allokera ordningshållande resurser till situationen. Även för att hantera trängsel, övervakning av entréer, utgångar och nödutgångar, samt för att förhindra eller upptäcka eventuella andra säkerhetsrisker eller faror för besökarna (som också kan inbegripa risker för brott eller ordningsstörningar) utgör kamerabevakningen ett effektivt verktyg.

Den kamerabevakning som beskrivits i det föregående är som regel inte passiv, även om den sker från fasta kameror. Kamerabevakningen sköts som regel av en eller flera operatörer. Bevakningen är flexibel på det sättet att den för stunden, genom kamerapersonalen, kan koncentreras till särskilda platser på och utanför arenan, genom aktiv riktning av kameror och användande av kamerornas zoomfunktioner. En sådan användning av kameror kan också ske för att koncentreras till särskilda händelser eller enskilda personer. Detta sätt att bedriva bevakningen och använda sig av materialet innebär många gånger att det samtidigt sker en behandling av personuppgifter. Liknande typ av bevakning kan också ske genom användning av hand- och kroppsburna kameror. De uppgifter som förekommer i materialet kompletteras inte sällan av uppgifter från annat håll, t.ex. när en förenings säkerhetsansvarige namnger den person som förekommer i materialet eller tillför information baserat på klädseln på en person utvisande tillhörighet till en viss supportergruppering.

Kamerabevakning som sker vid idrottsarrangemangen spelas som regel in och lagras. Det inspelade materialet kan användas för att förebygga, förhindra eller upptäcka brott och överträdelser av ordningsregler. Det inspelade kamerabevakningsmaterialet från ett idrottsarrangemang kan vara mycket omfattande. För att det ska vara användbart i nu aktuellt hänseende är det som regel nödvän-

dig att materialet analyseras och behandlas på olika sätt, t.ex. för att särskilja den aktuella händelsen, jämföra upptagningar från olika kameror, sammanställa olika sekvenser, göra inzoomningar m.m. samt komplettera med uppgifter från annat håll. Det kan ibland vara fråga om ett såväl tidskrävande som komplicerat arbete. Ett målmedvetet och initierat arbete för att analysera och behandla kamerabevakningsmaterialet utgör dock en mycket viktig faktor för ett lyckat brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete.

Det är inte en rimlig förväntan att ett sådant arbete kan eller kommer att utföras av polis i den utsträckning som kan motiveras av de många händelser som inträffar vid idrottsarrangemangen. Sett mot denna bakgrund, och med beaktande av att föreningarna har huvudansvaret för att främja ordningen vid sina arrangemang, är det rimligt att de ges goda förutsättningar att ta en aktiv roll i detta arbete. Detta för att kunna lämna ett koncentrerat, adekvat och användbart material till polisen så att en gärningsperson ska kunna utredas och lagföras för ett brott, eller som underlag för beslut om tillträdesförbud och arrangörsavstängning, dvs. för att uppfylla ett mer bortomliggande mål med behandlingen av uppgifterna.

Naturligtvis kan det även vara fråga om behandling av andra personuppgifter än sådana som förekommer i kamerabevakningsmaterial eller som kompletterar sådant material. Det kan vara fråga om vittnesiakttagelser rörande särskilda händelser eller uppgifter om enskilda supportrar som nedtecknats eller dokumentation av tidigare händelser. Det är vidare t.ex. nödvändigt att den förening som har personer som är föremål för arrangörsavstängning på något sätt kan hantera uppgifter om vilka dessa personer är och att vid behov tillgängliggöra uppgifterna till den personal som är ansvarig för insläpp till arenan, i syfte att upprätthålla avstängningarna och därmed förebygga brott och ordningsstörningar.

Identifiera enskilda personer

Att kunna identifiera personer är naturligtvis en nyckelfaktor för att kunna genomföra ett framgångsrikt arbete för att trygga ordning och säkerhet vid idrottsarrangemangen. Det kan i och för sig argumenteras för att detta ingår som ett naturligt led i såväl det grundläggande ändamålet att t.ex. förebygga brott som i de mer

särskilda ändamålen som vi föreslår, t.ex. för att handlägga ett ärende om tillträdesförbud. Att ansöka om tillträdesförbud förutsätter ju att man vet vem personen är. Av tydlighetsskäl anser vi dock att identifieringsändamålet uttryckligen bör anges i en särskild punkt.

Syftet med att idrottsorganisationer bör tillåtas behandla personuppgifter för att identifiera en enskild är flera och inte bara för att uppgiften om en persons identitet ska kunna användas t.ex. för att personen i slutändan ska bli lagförd för brott eller föremål för tillträdesförbud eller arrangörsavstängning. Som vi redogjort för ovan är t.ex. den kamerabevakning som äger rum som regel dynamisk och aktiv och mycket av den personuppgiftsbehandling som sker görs i realtid, även när den syftar till att identifiera en person. Det kan exempelvis vara fråga om att bedöma risker i en viss given situation med hänsyn till personkännedom om risksupportrar, för att operativt kunna agera i situationen, t.ex. för att avvärja ett potentiellt brott genom att sätta in ordningsresurser. Vidare är det av betydelse för att ge kameraoperatören instruktioner om att koncentrera bevakningen till en viss situation eller mot en särskild individ eller grupp av individer. Sådana instruktioner är också av betydelse för vilket material som rent faktiskt spelas in och som sedan kan användas för ett mer bortomliggande ändamål, som att säkra bevisning mot en viss person för att denna ska kunna lagföras för ett brott, för att meddela tillträdesförbud eller för att en idrottsorganisation ska kunna stänga av personen från att besöka arrangemang.

Ändamålsbestämmelsen syftar vidare till att klargöra förutsättningarna för att dela personuppgifter som förekommer i kamerabevakningsmaterial. Vi har ovan redogjort för behovet av att andra aktörer än de som samlar in materialet ska kunna ta del av det. Ett mycket framträdande behov i detta avseende ges av att det som regel är representanter för en gästande förening, t.ex. föreningens säkerhetsansvarige, som har bäst förutsättningar att identifiera det egna lagets supportrar som begått brott eller en överträdelse av en ordningsregel. Det kan t.ex. vara så att uppgifterna i vissa fall delas till denne enbart i syfte att identifiera personen. Värdet av att den gästande representanten kan identifiera en enskild gör sig gällande i det såväl operativa som förebyggande arbetet, på sätt som beskrivits ovan. I sammanhanget bör då nämnas att den personuppgiftsbehandling som denne utför således inte med nödvändighet syftar till att den personen ska utföra annan behandling enligt andra ändamål,

t.ex. för att förhindra ett brott, utan den kan utföras av den aktör som tillgängliggjort materialet.

Av detta skäl och utifrån intresset av att åstadkomma en tydlighet i lagstiftningen anser vi således att det uttryckligen i lagen bör anges som ändamål att identifiera personer som kan misstänkas ha begått brott eller överträtt en ordningsregel som gäller vid arrangementet.

Arrangörsavstängningar

En arrangörsavstängning grundas som regel på att en person bryter mot någon föreskriven ordningsregel i den särskilda idrottens tävlingsbestämmelser. Det kan vara fråga om såväl brottsliga gärningar som icke brottsliga ageranden. En arrangörsavstängning kan beslutas oberoende av om agerandet föranleder en straffrättslig reaktion enligt lag eller om agerandet utgör grund för att meddela tillträdesförbud enligt tillträdesförbudslagen.

Enligt det idrottsliga regelverket är en grundläggande princip att en förening "ansvarar" för sina supportrar även vid föreningens bortamatcher. Såvitt nu gäller arrangörsavstängningar innebär detta att det är den förening vars supportrar som begått regelöverträdelsen som bör agera för att få till stånd en arrangörsavstängning mot denne, oavsett om överträdelsen skett vid en hemma- eller bortamatch.

Ett beslut om en arrangörsavstängning som fattats av en förening omfattar enligt regelverken som regel fler arrangemang än de som föreningen anordnar.

Även handläggningen vid beslut om arrangörsavstängning regleras i specialidrottsförbundens regelverk, t.ex. i tävlingsbestämmelserna, och följer vissa grundläggande principer som syftar till en rättssäker process för den person som kan bli föremål för avstängning. Bland annat bör en skriftlig promemoria upprättas där de påstådda grunderna för arrangörsavstängningen dokumenteras, dvs. en redogörelse för det agerande som utgör brott mot tävlingsbestämmelsernas ordningsregler. Denna promemoria kompletteras inte sällan av videoupptagningar av aktuell händelse. Personen ska få del av dokumentationen och få möjlighet att bemöta påståendena om henne eller honom. Rekommendationen är att personen kallas

till sammanträde hos föreningen eller, om det inte sker, att personen ges tillfälle att bemöta påståendena i skriftlig form.

Ett beslut om arrangörsavstängning ska meddelas i skriftlig form. Beslutet får överklagas. Ett överklagat beslut om arrangörsavstängning som fattas av en fotbollsförening prövas av Svenska Fotbollförbundets Disciplinnämnd. Ett överklagat beslut om arrangörsavstängning som fattats av en ishockeyförening prövas av Svenska Ishockeyförbundets Tävlingsnämnd. Dessa nämnders beslut kan i sin tur överklagas till specialidrottsförbundens interna överinstanser samt slutligen Riksidrottsnämnden, RIN.⁵²

Det finns således behov av att i olika skeden, och av olika aktörer, behandla personuppgifter i ärenden om arrangörsavstängning.

Även om systemet med arrangörsavstängningar kan sägas vila på den grundläggande utgångspunkten att det är arrangören som bestämmer vem som får besöka arrangemanget har systemet med arrangörsavstängningar formaliserats i vissa idrotters tävlingsbestämmelser. Detta gäller dock långt ifrån alla idrotter. Vi har därför övervägt om personuppgiftsbehandling ska kunna ske oberoende av sådana bestämmelser, dvs. för ändamålet att en förening ska kunna avgöra vem som får besöka deras arrangemang, utan krav på att det ska framgå av en särskild regel i tävlingsbestämmelser eller liknande. Som redogjorts för ovan kan det dock i vissa fall vara fråga om att behandla brottsuppgifter, dvs. personuppgifter som för den enskilde är ingripande ur ett integritetsperspektiv. Utifrån att arrangören på i princip vilka grunder som helst skulle kunna neka en person att besöka ett arrangemang som den anordnar (naturligtvis med de begränsningar som följer av t.ex. diskrimineringslagstiftningen) framstår en sådan tillåten personuppgiftsbehandling vara alltför vidsträckt och oförutsägbar. Inte minst utifrån att också sådana personuppgifter enligt den tystnadspliktsbrytande bestämmelsen skulle kunna spridas till andra enskilda, för det fall uppgifterna förekommer i kamerabevakningsmaterial.

De tävlingsbestämmelser som antagits av vissa specialidrottsförbund i fråga om arrangörsavstängningar medför enligt vår bedömning en tillräckligt godtagbar förutsägbarhet och lämplig avgränsning för vilka syften personuppgifter kan komma att behandlas och delas. Tävlingsbestämmelser med regler för arrangörsavstängningar återfinns också för de idrotter för vilka arrangemangen har

⁵² Se 53 § SvFF:s stadgar och 8 kap. 1 § SIF:s stadgar.

de relativt sett största problemen med brott och ordningsstörningar, t.ex. i de högsta serierna inom ishockey och fotboll på herrsidan. Mot denna bakgrund är vår bedömning att behandling av personuppgifter med stöd av lagen ska vara tillåten för att besluta eller annars vidta handläggningsåtgärder i ärenden om arrangörsavstängningar endast i de fall där förutsättningarna för beslut och en godtagbar prövningsordning för sådana beslut återfinns i särskilda bestämmelser. Sådana specifika bestämmelser har som nämnts antagits av vissa specialidrottsförbund inom Riksidrottsförbundet. I 15 kap. Riksidrottsförbundets stadgar finns bestämmelser om förfarandet vid överprövningar av beslut meddelade av specialidrottsförbund.

För det fall sådana bestämmelser saknas beträffande idrotten i fråga får en bedömning om behandlingen är tillåten i stället göras utifrån det generella dataskyddsregelverket.

Tillträdesförbud

Även i ärenden om tillträdesförbud finns det behov för idrottsorganisationerna att på olika sätt behandla personuppgifter. Detta behov sammanfaller många gånger med de behov som gör sig gällande för de andra ändamål som uppställs i lagen. Behovet av att kunna dela personuppgifter mellan t.ex. arrangerande förening och bortalagens förening gör sig gällande även för att t.ex. ansöka om tillträdesförbud.

Ett tillträdesförbud mot en person meddelas efter en bedömning av om det finns en risk för att personen kommer att begå brott vid arrangemangen. Enligt såväl nuvarande ordning som enligt våra förslag utgör den omständigheten att en person begått ett brott den enskilt viktigaste omständigheten som läggs till grund för en bedömning att en sådan risk föreligger. En filmsekvens från kamerabevakningen inne på arenan vilken dokumenterar en individ som begår ett brott kan således användas för att lämnas till polisen såväl som underlag för föreningen att ansöka om tillträdesförbud och besluta om arrangörsavstängning. I vissa fall kan dock även icke straffbara ageranden läggas till grund för bedömningen.

Av relevans för den riskbedömning som läggs till grund för ett tillträdesförbud är många gånger tillkommande omständigheter till

den brottsliga gärningen, t.ex. tillhörigheten till en supportgruppering av visst slag eller uppvisande av ett ordningsstörande beteende vid ett annat tillfälle. Sådana tillkommande omständigheter är i allmänhet av begränsad betydelse för frågan om det straffrättsliga ansvaret men kan vara av större betydelse för frågan om tillträdesförbud.⁵³

Allmän åklagare prövar frågor om tillträdesförbud. Ett ärende om tillträdesförbud kan initieras på två sätt, dels genom en anmälan av Polismyndigheten, dels genom en ansökan av den idrottsorganisation som anordnar idrottsarrangemang som förbudet avses skydda eller av specialidrottsförbund för den aktuella idrottsverksamheten. (6 § tillträdesförbudslagen).

I de allra flesta fall initieras ett ärende om tillträdesförbud genom Polismyndighetens anmälan till åklagare. En sådan anmälan föregås i många fall av ett informellt samråd mellan polis och beslutande åklagare. Inte sällan sker detta i samband med att personen gripits av polis i samband med den aktuella händelsen, t.ex. vid ett brott i samband med ett arrangemang. Det kan antas att det underlag som polisen i sådana fall har till förfogande många gånger uteslutande gäller den brottsliga gärningen och att det mot denna bakgrund bedöms saknas förutsättningar för att meddela ett tillträdesförbud.⁵⁴

Även sådana personuppgifter som avser tillkommande omständigheter, dvs. utöver en brottslig gärning, bör således kunna behandlas för att idrottsorganisationen ska kunna göra gällande ett tillträdesförbud mot personen, förutsatt att det är aktuellt att behandla uppgifterna för det syftet. Det kan t.ex. vara fallet när Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten vid tillfället för brottet inte bedömde att det förelåg förutsättningar för att meddela ett tillträdesförbud varför ingen anmälan om tillträdesförbud gjordes, men att föreningen genom dokumentation om en sådan tillkommande omständighet har ett bättre underlag och därmed bättre förutsättningar att vinna bifall till en ansökan om tillträdesförbud. Det kan t.ex. röra sig om att personen ingår i en viss supportergruppering eller tidigare har stört ordningen vid ett arrangemang.

En behandling av sådana personuppgifter enbart för att kartlägga personers tillhörighet till supportergrupper i allmänhet eller för att kunna användas för att ansöka om tillträdesförbud för det

⁵³ NJA 2019 s. 1021. Se dock vårt förslag till ändringar av tillträdesförbudslagen, avsnitt 6.4.3.

⁵⁴ Se NJA 2019 s. 1021.

fall personen i längre framåt i tiden kommer att begå ett brott bör dock som utgångspunkt inte komma i fråga.

En förening och ett specialidrottsförbund kan som nämnts ansöka om tillträdesförbud och Polismyndigheten kan göra en anmälan om tillträdesförbud till åklagaren. Enligt 13 § tillträdesförbudslagen ska tingsrätten pröva åklagarens beslut i fråga om tillträdesförbud på begäran av den som beslutet angår. Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten är inte part i ärendet i domstol. Enligt 9 § är specialidrottsförbundet för den aktuella idrottsverksamheten inom Riksidrottsförbundet part i ärende som har tagits upp på anmälan av Polismyndigheten. Av detta följer att såväl en idrottsförening som ett specialidrottsförbund kan vara part vid domstolens prövning av ett tillträdesförbud. I de allra flesta ärenden som når domstol torde förhållandet vara så att specialidrottsförbundet är svarandepart i sådana situationer som anges i 9 §.

Enligt vad som följer av 21 § kan, men behöver inte, domstolen pröva beslutet om tillträdesförbud i samband med att det brott som läggs till grund för tillträdesförbudet prövas. Alldeles oavsett kan det många gånger antas finnas ett behov för idrottsorganisationerna att kunna ta del och behandla personuppgifter, för att kunna ta tillvara sin rätt i egenskap av part i domstolsprocessen. Detta gäller inte minst i sådana fall där beslutet om tillträdesförbud prövas innan att ett eventuellt åtal väcks, och då idrottsorganisationernas enda tillgång till uppgifter om vad som läggs till grund för beslutet många gånger hänför sig till polismyndighetens utredning kring brottet, vilken omfattas av förundersökningssekretess.

Dela personuppgifter

Som redogjorts för ovan kan det många gånger finnas ett behov av att dela personuppgifter mellan idrottsorganisationerna, för att idrottsorganisationerna på ett ändamålsenligt sätt ska kunna behandla personuppgifter för något av de övriga ändamål som föreslås. I avsnitt 7.4.11 föreslås att det införs en särskild bestämmelse som bryter tystnadsplikten i 22 § kamerabevakningslagen och som därmed möjliggör delning av sådana personuppgifter som förekommer i kamerabevakningsmaterial. För personuppgifter som kommer från andra källor finns det som utgångspunkt i och för sig

inte något hinder mot att dela dessa på grund av tystnadsplikt eller liknande. Det sätt som ändamålen formulerats i den föreslagna paragrafen bör i sig också medge en tolkning att en sådan delning är tillåten. För att uppnå en tydlighet i lagsstiftningen bedömer vi dock att en särskild bestämmelse tas in som upplyser att idrottsorganisation kan tillhandahålla en annan idrottsorganisation personuppgifter om den behöver uppgifterna för något av de andra ändamål som uppställs i paragrafen. Att den mottagande idrottsorganisationen behöver uppgifter bör tolkas så att det inte nödvändigtvis är fråga om den organisationens eget säkerhetsarbete som avses. Det kan mycket väl vara den organisation som tillhandahåller personuppgifterna som delar uppgiften utifrån att den behandlar uppgiften för något ändamål som uppställs i paragrafen.

7.4.9 Personuppgifter får lämnas till en brottsbekämpande myndighet

Bedömning: Det behövs inte någon särskild bestämmelse som anger att personuppgifter även får behandlas för att tillhandahålla Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten information som behövs i myndigheternas brottsbekämpande verksamhet.

Skälen för bedömningen

Vid behandling av personuppgifter ska de grundläggande principerna i artikel 5 i EU:s dataskyddsförordning beaktas, bl.a. principen om ändamålsbegränsning i artikel 5.1 b. Den består av två delar: principen om ändamålsbestämning och finalitetsprincipen. Ändamålsbestämning innebär att personuppgifter endast får behandlas för vissa särskilda, uttryckligt angivna, och berättigade ändamål. En enskild som samlar in eller lämnar ut uppgifter ska därför göra det i ett särskilt syfte. Finalitetsprincipen innebär att redan insamlade personuppgifter inte får vidarebehandlas på ett sätt som är oförenligt med ändamålet för insamlingen. En enskild som har samlat in personuppgifter för ett särskilt ändamål får därefter inte vidarebehandla uppgifterna, dvs. behandla dessa uppgifter på nytt genom

att lämna ut dem, för ett annat ändamål om det är oförenligt med insamlingsändamålet.

Av artikel 6.4 i dataskyddsförordningen framgår att om en behandling för andra ändamål än de för vilka personuppgifterna samlades in inte grundar sig på den registrerades samtycke eller på unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt som utgör en nödvändig och proportionell åtgärd i ett demokratiskt samhälle för att skydda de mål som avses i artikel 23.1, ska den personuppgiftsansvarige för att fastställa huruvida behandling för andra ändamål är förenligt med det ändamål för vilket personuppgifterna ursprungligen samlades in göra ett förenlighetstest enligt punkterna a–e i artikel 6.4 när personuppgifterna ska behandlas. Enligt artikel 23.1 d är ett av målen att ”förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga sanktioner, inbegripet skydd mot samt förebyggande och förhindrande av hot mot den allmänna säkerheten”. Ett utlämnande som innebär att personuppgifter kommer att behandlas för ett annat ändamål än det ursprungliga insamlingsändamålet kan, enligt artikel 6.4 i dataskyddsförordningen, ske med stöd av bestämmelser i unionsrätten eller nationell rätt. I svensk rätt finns en sådan bestämmelse i 32 kap. 3 a § OSL gällande personuppgifter som samlats in genom kamerabevakning. Enligt bestämmelsen får personuppgifter som inhämtats genom kamerabevakning lämnas ut till bl.a. Polismyndigheten, om uppgiften behövs för att utreda ett begånget brott för vilket fängelse är föreskrivet eller för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott för vilket fängelse är föreskrivet.

Bestämmelsen bryter sekretessen enligt 32 kap. 3 § OSL som annars gäller för uppgifter om enskilda personliga förhållanden som har inhämtats genom kamerabevakning. Ett utlämnande som sker i enlighet med 32 kap. 3 a § OSL ska alltid anses förenligt med finalitetsprincipen.⁵⁵

När privata aktörer bedriver kamerabevakning omfattas materialet som utgångspunkt inte av offentlighets- och sekretesslagens bestämmelser. Obehörighetsrekvisitet i 22 § första stycket kamerabevakningslagen är emellertid avsett att tolkas på så sätt att ett uppgiftslämnande av en enskild aktör som motsvarar ett uppgiftslämnande som är tillåtet enligt offentlighets- och sekretesslagen inte är att betrakta som obehörigt. Personuppgifter från kamera-

⁵⁵ Se prop. 2012/13:115 s. 111 och HFD 2021 ref. 10.

bevakning som bedrivs av privata aktörer med stöd av kamerabevakningslagen får alltså, på samma sätt som när kamerabevakning bedrivs av offentliga aktörer, vidarebehandlas, om det är förenligt med 32 kap. 3 a § OSL.⁵⁶

Det är alltså enligt gällande rätt möjligt för både privata och offentliga aktörer att lämna ut material från kamerabevakning när det behövs för att utreda ett begånget brott för vilket fängelse är föreskrivet eller för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott för vilket fängelse är föreskrivet.

Det ska sägas att den föreslagna lagen även tar sikte på behandling av personuppgifter som samlats in på annat sätt än genom sådan kamerabevakning som omfattas av kamerabevakningslagen. Det kan t.ex. vara fråga om filmmaterial från hand- eller kroppsburna kameror som används av ordningsvakter i syfte att bevaka ordningen och säkerheten vid arrangemangen eller dokumentation av vittnesmål som sparats i promemorior eller liknande. Tillåtligheten av behandlingen och lämnandet av personuppgifter i sådant material till en brottsbekämpande myndighet, får således göras utifrån den generella personuppgiftsregleringen. Något hinder för att lämna sådant material till t.ex. Polismyndigheten bedömer vi inte finns.

Vi har dock konstaterat att den gällande ordningen trots allt medför osäkerheter för t.ex. idrottsföreningar i vilken utsträckning de kan behandla och lämna uppgifter till Polismyndigheten, vid t.ex. misstanke om brott. Det har dels att göra med osäkerheten inför att behandla brottsuppgifter enligt artikel 10 i dataskyddsförordningen, dels i vilken utsträckning och på vilket sätt en strukturering av materialet kan ske innan utlämnandet. Möjligheten att med stöd av bestämmelserna i OSL göra bedömningen att ett röjande är befogat tar ju endast sikte på att möjliggöra en utlämning som sådan.

I prop. 2024/25:65 föreslås att en ny reglering införs i dataskyddslagen som möjliggör för enskilda att behandla personuppgifter för att lämna sådana uppgifter som *begärs* av Ekobrottsmyndigheten, Kustbevakningen, Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Tullverket och Åklagarmyndigheten för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller för att utreda eller lagföra brott. Lagförslaget föreslås ska träda i kraft den 1 april

⁵⁶ Se prop. 2017/18:231 s. 157.

2025. Ett mycket liknande förslag, som dock enbart gällde personuppgifter i kamerabevakningsmaterial, lämnades i promemorian *Förbättrade möjligheter för polisen att använda kamerabevakning*⁵⁷. Regeringen ansåg att den sistnämnda föreslagna bestämmelsen inte behövdes med hänsyn till det ovan nämnda förslaget i dataskyddslagen.⁵⁸

Kamerabevakningsmaterial är till sin natur av det slaget att det många gånger inte är möjligt att på förhand veta vilken personuppgiftsbehandling som kan komma att ske och inte heller i exakt vilket syfte. För att kamerabevakningsmaterialet ska kunna användas på ett ändamålsenligt sätt krävs ofta en mer ingående analys av materialet, innefattande personuppgiftsbehandling i materialet. Vi har i avsnitt 7.3.2 lyft fram att det inte är en rimlig förväntan att ett sådant arbete kan eller kommer att utföras av polis i den utsträckning som kan motiveras av de många händelser som inträffar vid idrottsarrangemangen, och att det är rimligt att arrangörerna ges möjligheter att ta en mer aktiv roll i detta arbete.

Frågan om en brottsbekämpande myndighet har behov av uppgiften kan således i många fall uppstå först efter att en personuppgiftsbehandling skett. Vi har mot denna bakgrund övervägt om kravet i den föreslagna bestämmelse i dataskyddslagen innebärande att enskilda ska få behandla personuppgifter för att lämna ut sådana uppgifter som först efter en *begäran* från en brottsbekämpande myndigheterna inte är ändamålsenligt utformad, utifrån de behov som idrottsorganisationerna har.

De ändamål som uppställs i lagen ger dock redan i sig idrottsorganisationerna en mycket långtgående möjlighet att behandla personuppgifter på ett ändamålsenligt sätt för att upptäcka brott och identifiera personer som kan misstänkas för brott, bland annat för åstadkomma ett koncentrerat, adekvat och användbart underlag för en ansökan om tillträdesförbud. Ändamålsbestämmelserna ger således direkt stöd för att lämna uppgifterna till Åklagarmyndigheten om syftet är att ansöka om tillträdesförbud. Samma material är naturligtvis många gånger av relevans för att Polismyndigheten ska kunna utreda ett brott och att en person i förlängningen ska kunna bli lagförd för brottet. I ett sådant fall får förutsättas att idrottsorganisationen uppmärksammar den relevanta brottsbekämpande

⁵⁷ Ds 2024:11 s. 219 ff.

⁵⁸ Se prop. 2024/25:93 s. 123 ff.

myndigheten på det eventuella behovet av uppgifterna och att den brottsbekämpande myndigheten då begär in uppgifterna. Detta kan ske i samband med en polisanmälan eller helt formlöst vid en dialog med myndigheten.

Att ett uppgiftslämnande föregås av en begäran från den brottsbekämpande myndigheten har också flera fördelar. När den brottsbekämpande myndigheten utformar en begäran måste den ta hänsyn till kraven i den för myndigheten tillämpliga dataskyddslagstiftningen. Det kan vidare vara så att en personuppgiftsbehandling sker hos myndigheten redan för att utforma begäran, t.ex. i de fall myndigheten frågar om vissa identifierade eller identifierbara personer. Men även om begäran är utformad på annat sätt måste myndigheten säkerställa att begäran inte blir för omfattande. Begäran måste vara utformad på ett sådant sätt att svaret inte kan förväntas omfatta personuppgifter som är onödiga eller fler än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med begäran. Annorlunda uttryckt ankommer det på myndigheten att utforma sin begäran på ett sådant sätt att de personuppgifter som kan förväntas inkomma till myndigheten med anledning av begäran får behandlas. Det medför i förlängningen att även den personuppgiftsbehandling som kan förväntas ske hos den enskilde är nödvändig och proportionerlig vilket minskar riskerna för att idrottsorganisationen behandlar uppgifter i strid med gällande dataskyddsreglering. Förutom att en sådan ordning innebär bättre förutsättningar för att såväl den aktuella myndigheten som idrottsorganisationen behandlar personuppgifter på ett lagligt sätt torde en sådan ordning innebära väsentligt bättre förutsättningar för att säkerställa att t.ex. Polismyndigheten får ett användbart och mer färdigt material att användas i sitt brottsutredande arbete. Det får förutsättas att utlämnandet, vid behov, föregås av en dialog eller ett samråd med myndigheten.⁵⁹

Den föreslagna regleringen i dataskyddslagen är således enligt vår bedömning ändamålsenligt utformad för att idrottsorganisationerna ska kunna behandla och lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna, t.ex. för att utreda brott. Det finns därför inte skäl att i den föreslagna lagen införa en särskild bestämmelse för det aktuella syftet.

⁵⁹ Se prop. 2024/25:65 s. 175 ff.

7.4.10 Förhållandet till ändamålen för vilka uppgifterna samlats in

Förslag: Personuppgiftsbehandling ska inte få ske i strid med de ändamål för vilka uppgifterna samlades in.

Den som samlat in personuppgifter ska dock få behandla uppgifterna för andra ändamål än vad som anges i lagen, under förutsättning att uppgifterna inte behandlas på ett sätt som är oförenligt med det ändamål för vilket uppgifterna samlades in.

Skälen för förslagen

En personuppgiftsbehandling förutsätter att den inte står i strid med ändamålen för hur uppgifterna samlats in. Vi har vid bestämmande av ändamålen med personuppgiftsbehandlingen bedömt att de får antas rymmas inom de övergripande ändamål som t.ex. kamerabevakning under och annars i samband med idrottsarrangemangen kan antas ha, t.ex. att främja ordning och säkerhet samt motverka brott vid idrottsarrangemangen. Om sådana eller liknande ändamål saknats med kamerabevakningen bör således inte personuppgiftsbehandling kunna ske med stöd av lagen. På samma sätt kan det förhålla sig med personuppgifter som samlats in på andra sätt. I sådana fall bör inte, med hänvisning till den s.k. finalitetsprincipen, personuppgiftsbehandling kunna ske med stöd av lagen. Det bör därför tas in en bestämmelse som uttryckligen anger att personuppgiftsbehandling med stöd av denna lag inte får ske i strid med ändamålen för vilka uppgifterna samlades in.

De i lagen uppställda ändamålen har bland annat utformats utifrån att de fungerar som preciseringar och konkretiseringar av de övergripande ändamål som kamerabevakning vid idrottsarrangemang kan antas ha. Dessa preciseringar och konkretiseringar innebär som utgångspunkt en inskränkning i förhållande till ändamålen för vilken kamerabevakningen har eller har haft. Vårt uppdrag har emellertid inte omfattat, och vi har heller inte haft som ambition, att uttömmande reglera ändamålen med själva kamerabevakningen. Dessa ändamål kan variera och vara bredare samt gå utöver de ändamål som vi föreslår vara styrande för idrottsorganisationernas personuppgiftsbehandling enligt den föreslagna lagen. En uttömmande

reglering av personuppgiftsbehandlingen skulle kunna påverka ändamålen med själva kamerabevakning och därmed medföra oförutsägbara begränsningar för möjligheterna att använda kamerabevakningsmaterialet för den som bedriver kamerabevakningen. Det kan t.ex. för den förening som i egenskap av arenaägare bedriver kamerabevakning finnas intresse av att kunna behandla personuppgifter i materialet för andra ändamål än de som nu är aktuella. På samma sätt förhåller det sig med inhämtandet av andra personuppgifter, dvs. från andra källor än kamerabevakning.

Regleringen bör således inte utformas på ett sätt som innebär att den som samlat in uppgifterna, genom kamerabevakning eller på annat sätt, hindras från att använda uppgifterna för eventuellt ytterligare tillåtna ändamål. För att inte åstadkomma en sådan oförutsedd begränsning bör det i lagen tydliggöras att den som samlat in uppgifterna ska kunna behandla personuppgifterna för de ändamål de samlats in.

7.4.11 En tystnadspliktsbrytande bestämmelse

Förslag: Utan hinder av vad som sägs i 22 § kamerabevakningslagen får den som tar befattning med personuppgifter som samlats in genom sådan kamerabevakning som bedrivits för att främja ordning och säkerhet vid ett idrottsarrangemang, behandla och dela uppgifterna till en idrottsorganisation om den behöver uppgifterna för sådana ändamål som anges i denna lag.

Skälen för förslaget

Det finns ett behov av att införa en tystnadspliktsbrytande bestämmelse

Kamerabevakningslagens bestämmelse om tystnadsplikt innebär ett allmänt förbud mot att obehörigen röja eller utnyttja uppgifter om enskilds personliga förhållanden, som förekommer i kamerabevakningsmaterial. Bestämmelsen syftar till att skydda integriteten hos personer som förekommer i sådant material. Obehörighetsrequisitet är avsett att tolkas så att ett uppgiftslämnande av en enskild aktör som motsvarar ett uppgiftslämnande som är tillåtet enligt

sekretessregleringen inte är att betrakta som obehörigt. De sekretessbrytande bestämmelserna i OSL som medger att den som tar befattning med uppgifter från kamerabevakning kan röja uppgifterna gäller uteslutande för att lämna uppgifter eller material från kamerabevakning till myndigheter, och då för vissa begränsade men berättigade ändamål. Någon motsvarande möjlighet att lämna eller på annat sätt röja personuppgifter som förekommer i kamerabevakningsmaterial till en annan enskild finns däremot inte.

Ansvaret för anordnaren att se till att publika idrottsarrangemang genomförs tryggt och säkert är långtgående, enligt vad som följer av såväl 2 kap. 16 § ordningslagen som de interna regler som gäller för den specifika idrotten i form av t.ex. tävlingsbestämmelser. Vi har i det föregående dock redogjort för de utmaningar som föreningarna ställs inför för att uppfylla sitt ansvar för att trygga ordningen och säkerheten vid de idrottsarrangemang som de anordnar. För att på allvar kunna motverka brott och ordningsstörningar måste föreningarna ges förutsättningar att bedriva ett enhetligt, långsiktigt och strukturerat säkerhetsarbete. I det arbetet är av särskild relevans den övergripande strategi som går ut på att personer som begår brott, stör ordningen eller riskerar att begå brott vid arrangemangen stängs ute från dessa, enligt den s.k. exkluderingsstrategin, men också att personer som begår brott kan lagföras för brotten.

Exkluderingsstrategin har bred förankring inom föreningar och förbund samt framgår också av en överenskommelse mellan Riksidrottsförbundet och Polismyndigheten. I överenskommelsen beskrivs att parterna aktivt och enhetligt, med tillämpning av aktuell lagstiftning och gällande regelverk avseende t.ex. tillträdesförbud och arrangörsavstängning, ska arbeta för att exkludera individer som begår brott och stör ordningen i samband med idrottsevenemang.

En avgörande förutsättning för att föreningarna ska lyckas i detta arbete är att de ges effektiva verktyg för det. Vi har ovan redogjort för att kamerabevakning och användning av kamerabevakningsmaterial i flera avseenden är ett sådant viktigt verktyg. Detta gäller i synnerhet det arbete som bedrivs för att upptäcka, förhindra och förebygga brott, eller ageranden som utgör överträdelser av ordningsregler av annan karaktär. Det är vidare av mycket stor betydelse för att föreningarna ska ges möjligheter att identifiera de personer som begår brott eller andra regelöverträdelser och

för att upptäcka och identifiera personer som bryter mot tillträdesförbud eller arrangörsavstängningar. Kamerabevakningsmaterialet kan med fördel användas i detta syfte såväl i realtid som vid en analys i efterhand.

Det är inte bara arrangören som har behov av att kunna använda materialet i dessa syften och på detta sätt. Även de personer som för gästande förening arbetar med säkerheten har ett sådant behov. Brott och ordningsstörningar vid idrottsarrangemang kan ofta kopplas till gästande förenings supportrar. Det är som regel den föreningens säkerhetsansvarige, jämte supporterpolis kopplat till föreningen, som har bäst förutsättningar att identifiera sådana bortasupportrar som begått brott eller andra överträdelser. Behovet av att kunna behandla personuppgifter som förekommer i kamerabevakningsmaterialet, såväl som hjälp i det arrangemangsoperativa arbetet som i den efterföljande analysen av materialet, gäller således även den gästande föreningen. Vid s.k. högriskmatcher är detta behov högst påtagligt.

Behovet av detta ska emellertid inte bara ses utifrån intresset av att det specifika arrangemanget ska kunna genomföras tryggt och säkert utan även för den gästande föreningens möjligheter att – om det finns anledning – vidta åtgärder mot sina supportrar, t.ex. för att inleda och fullfölja ett förfarande för att få till stånd en arrangörsavstängning. Detta som en del i föreningens arbete för att kunna genomföra sina egna arrangemang tryggt och säkert. Ett fullföljande av ett sådant förfarande kan vidare motivera ett behov för specialidrottsförbunden, men även för Riksidrottsförbundet, att kunna ta del av personuppgifter som förekommer kamerabevakningsmaterial, när förbundens behöriga instanser ska överpröva en förenings beslut om arrangörsavstängning. Tystnadsplikten ställer upp hinder mot att idrottsorganisationerna får tillgång till personuppgifter som förekommer i materialet.

Tystnadspliktsbestämmelsen medför således hinder för föreningar, och andra idrottsorganisationer, att ta del av personuppgifter som förekommer i kamerabevakningsmaterial i den utsträckning som behövs och som kan motiveras av det långtgående ansvar de har för att kunna genomföra trygga och säkra arrangemang. Detta trots att kamerabevakning sker med det övergripande syftet att främja ordningen och säkerheten vid sådana arrangemang. Den arrangör som inte själv sköter kamerabevakningen, eller som annars

får tillgång till bevakningsmaterialet t.ex. genom ett personuppgiftsbiträdesavtal, är i princip avskuren från att ta del av materialet i sitt säkerhetsarbete. Detta hinder gäller såväl i det operativa arbetet i samband med matchen som för en analys av materialet som görs i efterhand för att t.ex. rekonstruera händelser eller identifiera en person som stört ordningen eller begått ett brott.

Även om arrangören har tillgång till materialet är den gästande föreningen, med hänvisning till tystnadpliktsbestämmelsen, i princip förhindrad att bistå arrangören i den del det operativa säkerhetsarbetet bedrivs med hjälp av kamerabevakning, men även från att använda materialet för sina egna syften. Tystnadpliktsbestämmelsen hindrar ju inte bara en spridning av själva materialet som sådant utan även ett röjande eller utnyttjande av uppgifter ur materialet.

På samma sätt förhåller sig det för föreningar som i samband med ett överklagat beslut om arrangörsavstängning vill åberopa personuppgifter som förekommer i materialet från kamerabevakningen vid överprövning av ett sådant beslut. Tystnadpliktsbestämmelsen hindrar i princip att personuppgifter från kamerabevakningen röjs till den aktuella instansen. Detta gäller även i högsta instans, dvs. hos Riksidrottsnämnden. Detta kan få till följd att överprövningsinstanserna inte får ta del av samma underlag som en förening haft och lagt till grund för sitt beslut. För att systemet med arrangörsavstängningar ska fungera på ett ändamålsenligt sätt finns det således behov av att även överprövningsinstanserna i förekommande fall kan ta del av sådana uppgifter från kamerabevakningen som legat till grund för beslutet om arrangörsavstängning.

En godtagbar spridning

Kamerabevakningsmaterial kan som sagt innehålla personuppgifter om brott eller brottsmisstankar och utgör därmed sådana uppgifter som är känsliga ur integritetssynpunkt och särskilt skyddsvärda.⁶⁰

I tidigare lagstiftningsarbeten har gjorts bedömningen att en reglering som innebär att personuppgifter som förekommer i kamerabevakningsmaterial kan delas till enskilda inte bör införas.

⁶⁰ Det bör dock påpekas att det som utgångspunkt inte är fråga om sådana känsliga personuppgifter som avses i artikel 9 i dataskyddförordningen.

Detta i huvudsak utifrån att sådana känsliga uppgifter skulle spridas till en större krets samt att det var fråga om att enskilda skulle avgöra huruvida en person var misstänkt för brott eller begått ett brott.⁶¹

Enligt vår bedömning gör sig dessa förhållanden inte lika starkt gällande med den nu föreslagna regleringen.

Regleringen syftar till att idrottsorganisationerna ska kunna få tillgång till personuppgifter som förekommer i kamerabevakningsmaterial, även för det fall de själva inte samlat in materialet genom kamerabevakning. Den krets inom en idrottsorganisation – i typ-exemplet då representanter för den förening som anordnar ett arrangemang och som bedriver kamerabevakningen – som i dag tar del av och behandlar sådana uppgifter är begränsat till ett fåtal personer. I det operativa arbetet under en match är det som regel fråga om att en kameraoperatör, föreningens säkerhetsansvarige och eventuellt också någon ytterligare person, t.ex. en arbetsledare för de ordningsvakter som anordnaren anlitat, som har ett behov av att ta del av den kamerabevakning som sker (förutsatt att de har sådan rätt). När det sedan gäller den efterföljande analysen av materialet är det också fråga om ett begränsat antal personer, t.ex. en operatör och en säkerhetsansvarig, som har ett sådant behov. Därutöver kan det också vara fråga om att en eller flera personer inom föreningen, t.ex. inom föreningens styrelse, som i efterhand behöver ta del av personuppgifter som förekommer i materialet, som underlag för att fatta beslut om arrangörsavstängning eller ge in en ansökan om tillträdesförbud. Det är alltså fråga om en snäv krets av personer som har ett behov av att behandla sådana personuppgifter.

Vad gäller den spridning som kan bli aktuell är vår bedömning att den krets av personer som har behov av att ta del av personuppgifter genom att materialet delas ut görs som regel av en lika begränsad, om inte än mer begränsad, krets jämfört med den förening, eller annan aktör, som har samlat in uppgifterna. Det är alltså fråga om att en gästande förening kan ta del av och använda sig av materialet, liksom en förening som själva inte råder över materialet på grund av att den inte fått till stånd ett personuppgiftsbiträdesavtal med den driftsansvarige som bedriver kamerabevakningen. Att personuppgifter som förekommer i kamerabevakningsmaterialet

⁶¹ Prop. 2008/09:78 s. 27.

kan delas till, och användas på samma sätt som sker i dag, av enbart en snäv krets i en ytterligare förening, anser vi inte innebära några påtagligt förhöjda risker för missbruk eller för att personuppgifter som förekommer i materialet ska spridas på ett oacceptabelt sätt.

Som vi redogjort för ovan har föreningarna också ett behov av att kunna dela personuppgifter som förekommer i materialet i händelse av att ett beslut om arrangörsavstängning överklagas till behöriga organ inom specialidrottsförbunden och, slutligt, till Riksidrottsnämnden. Det skulle då vara fråga om att uppgifterna delas till dessa nämnder i samband med överprövningen av beslutet. Att i det syftet kunna dela personuppgifterna skulle inte heller innebära att de sprids utanför en trängre krets eller att det annars skulle innebära några påtagliga risker utifrån den enskildes integritet.

Den föreslagna regleringen syftar inte heller till att enskilda ska avgöra om en brottsmisstanke föreligger eller om en person har begått ett brott; inte heller för att upprätta brottsregister eller offentliggöra misstänkta eller dylikt. Låt vara att de iakttagelser som gjorts i, och analysen av, materialet kan innefatta bedömningar i nu aktuellt hänseende. För att t.ex. överlämna personuppgifter till Polismyndigheten behöver dock inte sådana bedömningar utnyttas i ett ställningstagande i aktuellt hänseende. Inte heller är detta nödvändigt för att använda materialet i syfte att besluta om en arrangörsavstängning eller att ansöka om tillträdesförbud. Snarare innebär den föreslagna regleringen, om att tillåta behandling av brottsuppgifter, att den enskilde inte behöver göra sådana definitiva ställningstaganden.

Vid ett övervägande att göra avsteg från den nuvarande ordningen, som alltså innebär att det inte är möjligt att dela personuppgifter som förekommer i kamerabevakningsmaterial mellan enskilda, bör det också beaktas att såväl känsliga personuppgifter som brottsuppgifter i andra avseenden kan delas mellan olika enskilda organ inom idrottsrörelsen.

Exempel på detta kan hämtas från spellagen (2018:1138) och lagen (2022:926) om behandling av personuppgifter i idrottens antidopningsarbete. Som redogjorts för i avsnitt 7.3.3 medger båda dessa lagstiftningar att känsliga personuppgifter och brottsuppgifter kan delas mellan enskilda organ inom idrottsrörelsens, i rörelsens arbete mot matchfixning och dopning.

I sammanhanget bör också påpekas att det inte kan bli aktuellt att till en idrottsorganisation dela personuppgifter som förekommer i kamerabevakningsmaterial som härrör från sådan kamerabevakning som bedrivits med ändamål som strider mot de ändamål som uppställs i lagen. Det bör t.ex. inte komma i fråga att dela personuppgifter som förekommer i material från kamerabevakning som skett vid en helt annan plats än en idrottsarena.

Vidare kommer tystnadspliktsbestämmelsen i 22 § kamerabevakningslagen – med det undantag som följer av den föreslagna tystnadspliktsbrytande bestämmelsen – vara tillämplig även med avseende på den mottagande idrottsorganisationens behandling av personuppgifter som förekommer i kamerabevakningsmaterialet. Tystnadsplikten följer med andra ord med även om den delas.

Vår sammantagna bedömning är att de skäl som gör sig gällande för att möjliggöra för en idrottsorganisation att i vissa fall ta del av personuppgifter som förekommer i kamerabevakningsmaterial, även om organisationen inte samlat in uppgifterna, väger tyngre än skälen mot en sådan ordning.

En tystnadspliktsbrytande bestämmelse ska införas

Utifrån det starka intresset som finns för att föreningar och andra aktörer inom idrottsrörelsen som inte själva bedriver kamerabevakningen ska kunna ta del av och behandla personuppgifter som förekommer i kamerabevakningsmaterial bedömer vi, mot bakgrund av det anförda, att det bör införas en bestämmelse som bryter tystnadsplikten i 22 § kamerabevakningslagen i vissa fall. Detta ska få ske i syfte att personuppgifter som förekommer i kamerabevakningsmaterial ska kunna användas på ett ändamålsenligt sätt av idrottsorganisationerna i deras arbete för att motverka brott och ordningsstörningar på idrottsarrangemang.

Tystnadspliktsbestämmelsen i 22 § kamerabevakningslagen innebär att den som tar befattning med en uppgift som har inhämtats genom kamerabevakning inte obehörigen får röja eller utnyttja det som han eller hon på detta sätt har fått veta om någon enskilds personliga förhållanden. Bestämmelsen gäller således både uppgifter som inhämtas i realtid och uppgifter som har inhämtats ur inspelat bild- och ljudmaterial. Med det följer således att själva

materialet som sådant också omfattas, för det fall det innehåller personuppgifter, även om det uttryckligen inte anges. Det råder alltså som utgångspunkt ett förbud att sprida såväl själva materialet som att röja eller utnyttja personuppgifter som förekommer i materialet.⁶²

Det tänkta tillämpningsområdet för idrottsorganisationernas möjligheter att ta del av kamerabevakningsmaterial genom den tystnadsbrytande bestämmelsen och som kan innefatta personuppgiftsbehandling avser såväl uppgifter som behandlas i realtid som uppgifter i ett inspelat materialet. Den tystnadsbrytande bestämmelsen bör således utformas med detta i beaktande.

På vilket sätt någon tagit befattning med materialet bör inte heller ha betydelse av det skälet att i vissa situationer en idrottsorganisation kan ha behov av att ta del av kamerabevakningsmaterial som en annan idrottsorganisation har tillhandahållits med stöd av den tystnadspliktsbrytande bestämmelsen. Det innebär således att det är möjligt att den som tillhandahållits personuppgifter i kamerabevakningsmaterialet med stöd av den tystnadpliktsbrytande bestämmelsen kan tillhandahålla det till ytterligare en idrottsorganisation, om den behöver uppgifterna för något av de ändamål som uppställs. I sammanhanget bör dock uppmärksammas att den som delar uppgifter också blir personuppgiftsansvarig för den behandlingen.

Olika situationer kan aktualisera en delning av uppgifter som förekommer i kamerabevakningsmaterial. I de fall där den arrangerande föreningen själv inte är personuppgiftsansvarig för kamerabevakningen är då naturligtvis det primära syftet att möjliggöra för föreningen att använda materialet i sin helhet, i det operativa arbetet under själva matchen men även för att kunna analysera det i efterhand. I andra fall kan det vara fråga om en begränsad delning av personuppgifter, t.ex. när en representant för gästande förening tar del av materialet i realtid för att identifiera en person som kamerabevakningsoperatören har aktivt fokus på genom inzoomning eller liknande åtgärd. Det kan också vara fråga om att den som kamerabevakar urskiljer eller på annat sätt sammanställer ett material som registrerar ett visst agerande av en person, i syfte att materialet ska kunna tillhandahållas en annan förening för att denna ska identifiera personen. Det kan också vara så att den som kamerabevakar till-

⁶² Prop. 2017/18:231 s. 156 f.

handahåller gästande förening ett längre och mer omfattande kamerabevakningsmaterial i syfte att föreningen ska kunna analysera materialet, för att i efterhand kunna urskilja och upptäcka brott eller ordningsöverträdelser. Det kan också handla om att behandla personuppgifter som förekommer i materialet för att en förening i en idrottslig överinstans ska kunna försvara ett överklagat beslut om arrangörsavstängning.

Med hänsyn till de potentiellt olika situationer där mottagande organisation bör kunna ta del av materialet och de olika sätt detta kan tänkas ske på bör bestämmelsens i detta avseende utformas på ett så neutralt sätt som möjligt. Begreppet dela innefattar enligt vår bedömning alla sätt på vilket personuppgifter kan tillgängliggöras för en annan. Det indikerar ju också att den som lämnar vidare uppgifterna kan behålla dem, om den har behov av uppgifterna för något av de ändamål som uppställs i lagen. Vi föreslår därför att begreppet dela används.

Den som är personuppgiftsansvarig, t.ex. den som bedrivit kamera-bevakning, kan behöva behandla personuppgifter för att kamerabevakningsmaterialet ska kunna delas. För att uppnå en tydlighet bör detta framgå direkt av lagstiftningen. Den som med stöd av bestämmelsen behandlar och tillhandahåller uppgifterna behöver inte med nödvändighet vara en idrottsorganisation. Bestämmelsen bör således ge stöd för att annan, t.ex. ett arenabolag som bedriver kamerabevakningen, i detta syfte behandlar och tillhandahåller en idrottsorganisation uppgifterna.

Det bör vara en förutsättning för att dela personuppgifterna att mottagaren behöver uppgifterna för de ändamål som anges i lagen. Det innebär en tydlighet i lagstiftningen och bör kunna bidra till att motverka att mottagaren behandlar personuppgifter i materialet för icke godtagbara syften. Det bör också kunna bidra till att motverka att personuppgifter sprids okontrollerat och till en större krets personer än vad som är nödvändigt.

En särskild fråga är om den tystnadpliktsbrytande bestämmelsen bör formuleras utifrån en uppgiftsskyldighet, dvs. om den som är personuppgiftsansvarig ska vara skyldig att tillhandahålla idrottsorganisationerna uppgifterna om de behöver dem för något av de ändamål som anges i lagen. Idrottsorganisationernas starka intresse och behov av att ta del av personuppgifter, från kamerabevakningsmaterial eller andra källor, skulle kunna tala för en sådan lösning.

En sådan lösning framstår emellertid som olämplig utifrån andra aspekter. Vi kommer att föreslå en bestämmelse som uttryckligen anger att den som behandlar personuppgifter med stöd av lagen är personuppgiftsansvarig för behandlingen. Det innebär bl.a. att det är den som behandlar och vidtar åtgärder för att tillhandahålla uppgifterna som är ansvarig för att det finns förutsättningar att dela uppgifterna medan den mottagande aktören är ansvarig för den personuppgiftsbehandling den utför sedan den mottagit uppgifterna. En uppgiftsskyldighet skulle potentiellt kunna innebära att det råder oklara ansvarsförhållanden för det fall personuppgifter delats på ett otillåtet sätt. Utifrån att den föreslagna regleringen i nu aktuellt hänseende förhåller sig neutral till vem som ursprungligen samlat in materialet, dvs. den som bedrivit kamerabevakningen, bör detta särskilt beaktas eftersom delning av personuppgifter kan ske i flera led. På vilket sätt någon tagit befattning med uppgifterna saknar som nämnts i sig betydelse för såväl tillämpningen av tystnadspliktsbestämmelsen i kamerabevakningslagen som den föreslagna tystnadspliktsbrytande bestämmelsen. Det innebär bland annat att det är möjligt att den som tillhandahållits personuppgifter som förekommer i kamerabevakningsmaterialet med stöd av den tystnadspliktsbrytande bestämmelsen delar det till ytterligare en idrottsorganisation, samtidigt som den som tillhandahålls uppgifterna även omfattas av tystnadsplikten i 22 § kamerabevakningslagen. Detta talar också för att bestämmelsen ska vara fakultativ. En möjlighet, snarare än en skyldighet, bedömer vi också innebär en mindre risk för att personuppgifter sprids och behandlas på ett icke avsett sätt.

Vi bedömer vidare att idrottsrörelsens intresse av att på ett ändamålsenligt sätt kunna använda sig av kamerabevakningsmaterial för att främja tryggheten på arrangemangen också delas av eventuella andra aktörer – t.ex. en arenaägare som bedriver kamerabevakningen – som ställs inför ett övervägande att dela materialet till en idrottsorganisation. Det kan därför inte befaras att idrottsorganisationerna i någon betydande utsträckning inte skulle få del av det kamerabevakningsmaterial som de har behov av, genom att den som samlat in materialet inte skulle vilja, eller våga, dela det om förutsättningarna är uppfyllda. Arrangerande förening har ju också möjlighet att i avtal med arenaägaren komma överens om att sådan

delning ska ske. Mot denna bakgrund bedömer vi att en möjlighet att dela personuppgifterna är att föredra framför en skyldighet.

Beträffande personuppgifter som samlats in på annat sätt än genom kamerabevakning har vi inte noterat att det skulle finnas något särskilt behov av en reglering som bryter tystnadsplikt eller något annat liknande. Det har heller inte framkommit något behov av att reglera andra aktörers möjligheter att tillhandahålla idrottsorganisationerna personuppgifter. I avsnitt 7.4.8 har vi redogjort för vilka behov det finns för idrottsorganisationerna att sinsemellan dela uppgifter i vissa fall. Det föreslås också att en uttrycklig bestämmelse införs med innebörden att idrottsorganisationer kan dela uppgifter mellan varandra, i den paragraf som reglerar ändamålen med idrottsorganisationernas personuppgiftsbehandling.

7.4.12 Behandling av brottsuppgifter

Förslag: Idrottsorganisationerna ska kunna behandla brottsuppgifter enligt artikel 10 i dataskyddsförordningen för de ändamål som uppställs i lagen.

Den som tillhandahåller idrottsorganisationerna personuppgifter med stöd av lagen ska också kunna behandla brottsuppgifter.

Skälen för förslaget

Behandling av brottsuppgifter förutsätter bestämda ändamål

Dataskyddsförordningens artikel 6.1 innehåller en uttömmande uppräknning av i vilka fall det överhuvudtaget är tillåtet att behandla personuppgifter, dvs. de rättsliga grunder som personuppgiftsbehandlingen kan vila på. Vi har i avsnitt 7.4.1 gjort bedömningen att den generella rättsliga grunden för idrottsorganisationernas behandling av personuppgifter med stöd av den föreslagna lagen vilar på artikel 6.1 e, dvs. att behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse.

Av artikel 10 i dataskyddsförordningen följer att en behandling av brottsuppgifter som görs av en privaträttslig aktör endast är tillåten om den utförs under kontroll av en myndighet eller har stöd i unionsrätten eller den nationella lagstiftningen. För att någon

annan än en myndighet ska få behandla brottsuppgifter krävs således ett ytterligare rättsligt stöd, t.ex. i den nationella rättsordningen.

Idrottsorganisationernas behandling av brottsuppgifter sker i dag i viss utsträckning med stöd av 5 § 1 kompletteringsförordningen, dvs. att behandlingen är nödvändig för att ett rättsligt anspråk ska kunna fastställas, göras gällande eller försvaras. Som tidigare redogjorts för är det mycket tveksamt om det finns ett rättsligt stöd för att behandla brottsuppgifter i syfte att kunna besluta om arrangörsavstängning. Det är ju inte fråga om ett sådant rättsligt anspråk som avses i bestämmelsen. Idrottsorganisationerna upplever också andra tveksamheter kring behandlingen av personuppgifter med hänsyn till artikel 10.

Det finns olika sätt att i lagstiftning åstadkomma ett tydligt rättsligt stöd för behandling av brottsuppgifter. Det ligger i sakens natur att den behandling av personuppgifter som aktualiseras i föreningarnas säkerhetsarbete, särskilt vad gäller vid användningen av kamerabevakningsmaterial, innebär att det är svårt att på förhand avgöra vilka personuppgifter som behandlas, likaså för vilket syfte uppgifterna kan komma att behandlas. Som vi tidigare varit inne på kan det också finnas behov av att samma uppgifter behandlas för olika syften, t.ex. dels för att överlämna material till Polismyndigheten för utredningen av ett brott, dels som underlag för ett beslut om arrangörsavstängning. Mot denna bakgrund anser vi att brottsuppgifter bör kunna behandlas för samtliga av de uttryckliga ändamål som anges i lagens ändamålsbestämmelser.

Även den som behandlar personuppgifter för att dela dem till en idrottsorganisation kan komma att behandla brottsuppgifter, varför också ett tydligt rättsligt stöd bör finnas för sådan behandling.

För att åstadkomma ett nödvändigt och tydligt rättsligt stöd för behandling av sådana personuppgifter bör det således i en särskild paragraf ges en upplysning om att brottsuppgifter kan behandlas för de ändamål som anges i ändamålsbestämmelserna samt när en aktör tillhandahåller idrottsorganisationerna uppgifter som förekommer i kamerabevakningsmaterial.

7.4.13 Tillgången till personuppgifter och längsta tid som personuppgifter får behandlas

Förslag: Tillgången till personuppgifter ska begränsas till vad var och en behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter. Personuppgifter får inte behandlas under längre tid än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med behandlingen.

Skälen för förslagen

Tillgången till personuppgifterna ska begränsas efter behovet

Personuppgifter som behandlas för de i lagen uppställda ändamålen kan potentiellt vara känsliga ur integritetssynpunkt. Kamerabevakningsmaterial kan t.ex. i sig innehålla en mycket stor mängd sådana personuppgifter. De ändamål som är uppställda i lagen, jämte den föreslagna tystnadpliktsbrytande bestämmelsen, innebär att idrottsorganisationerna i olika utsträckning, och på olika sätt kan behandla och dela personuppgifter. Detta är förhållanden som påverkar risken för intrång i den personliga integriteten och en oavsedd spridning av personuppgifter.

Som tidigare redogjorts för innebär principen om integritet och konfidentialitet i artikel 5.1 f i dataskyddsförordningen bl.a. att den personuppgiftsansvarige med användning av lämpliga tekniska eller organisatoriska åtgärder ska säkerställa lämplig säkerhet för personuppgifterna. Vidare är den personuppgiftsansvarige skyldig att tillse att en lämplig säkerhetsnivå för behandlingen av personuppgifter upprätthålls (artikel 24.1 och 32). Av artikel 25.2 framgår bl.a. att personuppgifter som huvudregel inte utan den registrerades medverkan ska göras tillgängliga för ett obegränsat antal fysiska personer.

Även om skyldigheten för personuppgiftsansvariga att på olika sätt begränsa tillgången till personuppgifter följer av dataskyddsförordningen, talar det förhållandet att den föreslagna lagen riktar sig till, och ska tillämpas av, privaträttsliga subjekt för att en särskild tydlighet bör eftersträvas i regleringen.

Det är vidare vanligt förekommande att registerförfattningar innehåller en bestämmelse om att tillgången till personuppgifter ska begränsas till vad var och en behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter. Regleringen i aktuellt avseende kan således bidra

till att säkerställa att personuppgifter hanteras på ett sätt som ger ett tillbörligt skydd för enskildas personliga integritet. Genom att en användare endast får tillgång till sådana personuppgifter som han eller hon har behov av i sitt arbete, kan risken för otillåten behandling av personuppgifter förebyggas eller åtminstone minskas. En sådan bestämmelse innebär också att den personuppgiftsansvarige måste pröva varje medarbetares, men även mottagarens, behov av tillgång till personuppgifter utifrån vad arbetsuppgifterna kräver och begränsa tillgången i enlighet med det, t.ex. till den krets av personer som har ett behov.

Personuppgifter ska inte behandlas längre än nödvändigt

Lagring av personuppgifter är en form av behandling av personuppgifter enligt dataskyddsförordningen (se artikel 4.2). Huvudregeln i artikel 5.1 e är att personuppgifter inte får förvaras i en form som möjliggör identifiering under längre tid än vad som är nödvändigt för de ändamål för vilka uppgifterna behandlas. När en personuppgift inte längre behöver behandlas för de ursprungliga ändamålen ska den alltså raderas eller avidentifieras. Med avidentifiering menas att alla möjligheter att identifiera en person tas bort. Särskilda regler gäller enligt dataskyddsförordningen om personuppgifter behandlas för arkivändamål av allmänt intresse, vetenskapliga eller historiska forskningsändamål eller statistiska ändamål. Om personuppgifter behandlas enbart för dessa ändamål, får de bl.a. lagras under längre perioder. I dataskyddslagen finns bestämmelser om behandling av personuppgifter för arkivändamål som gäller för myndigheter och andra organ som enligt arkivlagen (1990:782) eller annan arkivlagstiftning är skyldiga att bevara sina handlingar. Dessa bestämmelser är dock inte av relevans för den personuppgiftsbehandling som idrottsorganisationerna utför i arbetet för att främja ordning och säkerhet vid arrangemangen.

Även om det följer av dataskyddsförordningen att personuppgifter inte ska sparas längre än nödvändigt för de ändamål som personuppgiftsbehandling har, anser vi att även detta av tydlighets-skal bör framgå av lagen.

När det gäller kamerabevakning som sker vid idrottsarrangemangen spelas den som regel in och lagras, under en viss tid. Det

ligger i sakens natur att kamerabevakningsmaterialet potentiellt kan innehålla en stor mängd personuppgifter men att det inte alla gånger står klart vilka dessa uppgifter är. Under hur lång tid materialet ska få lagras beror naturligtvis på vilket behov det finns att i annat hänseende behandla personuppgifter i materialet. Även om lagringen som sådan är en personuppgiftsbehandling är det först om det finns ett behov av att behandla personuppgifter för något annat syfte som det kan motiveras att lagring sker. Detsamma gäller naturligtvis även personuppgifter som samlats in på annat sätt.

De ändamål som uppställs i lagen innebär att den personuppgiftsbehandling som aktualiseras kan variera. När det gäller uppgifter som förekommer i kamerabevakningsmaterial kan det initialt vara fråga om att lagra materialet för att vid en senare tidpunkt analysera och bearbeta det, kanske för att upptäcka ett brott och göra en första bedömning om en person som kan misstänkas för brottet går att identifiera. Det får dock förutsättas att en sådan analys tidsmässigt görs i någorlunda nära anslutning till när materialet inhämtades. Att materialet sparas längre än någon eller ett par enstaka månader för att påbörja en sådan analys bör inte komma i fråga. På liknande sätt förhåller det sig kring personuppgifter som inhämtats på annat sätt, t.ex. vittnesiakttagelser som nedtecknas i promemorior eller dylikt. För att den personuppgiftsansvarige ska kunna spara materialet längre än så bör det krävas att en personuppgiftsbehandling är motiverad utifrån något mer specifikt ändamål som uppställs i lagen, och att detta behov har visats sig vid den initiala hanteringen av uppgifterna. Det kan t.ex. röra sig om att spara personuppgifter för att kunna göra gällande ett beslut om arrangörsavstängning eller ansöka om tillträdesförbud. Detta borde dock förutsätta att det framkommit sådana konkreta omständigheter att personuppgifterna vid denna tidpunkt också är tänkta att behandlas för det syftet. Det kan enligt vår uppfattning inte komma i fråga att spara personuppgifter för att de senare, vid en obestämbar framtida tidpunkt, kan vara användbara, t.ex. för att användas utifall berörd person gör sig skyldig till ytterligare en ordningsförseelse eller i förhoppning om att identiteten på en person på ett odefinierbart sätt ska framträda någon gång i framtiden. När ett ärende om tillträdesförbud är slutligt avgjort genom laga kraft kan det som utgångspunkt inte finnas skäl att spara uppgifterna.

Det kan inte heller komma i fråga att spara personuppgifter för att föreningarna ska kunna bedriva ett mer ospecifikt underrättelsearbete genom kartläggning av supportergrupper eller annan liknande registrering av enskilda. Däremot bör en förening på ett lämpligt sätt kunna spara uppgiften om att en viss person är föremål för en arrangörsavstängning, och grunden för avstängningen, under den tid som avstängningen gäller.

Vi har övervägt om det utöver den föreslagna generella bestämmelsen om längsta tid för behandling av personuppgifter bör införas mer specifika bestämmelser om hur lång tid personuppgifter får behandlas. Detta skulle kunna ske genom att t.ex. föreskriva om gallring av personuppgifter efter en viss tid. En sådan generell bestämmelse om längsta tillåtna tid skulle dock med nödvändighet behöva avse en relativt lång tid eftersom det finns fall där idrottsorganisationer behöver behandla personuppgifter över en längre tid, t.ex. en uppgift om att en person är föremål för arrangörsavstängning som med nödvändighet bör kunna behandlas under den tid som arrangörsavstängningen gäller, vilket med dagens regelverk kan vara upp till tre år. Det finns vidare en risk att en generell föreskrift om längsta tid för behandling av personuppgifter skulle kunna leda till att personuppgifter i andra avseenden kommer att sparas under längre tid än nödvändigt. Ett alternativ skulle vara att koppla olika längsta tillåtna tider till de syften eller ändamål behandlingen har i det enskilda fallet. Det är dock förenat med stora svårigheter att för de olika situationer och för de olika syften personuppgiftsbehandlingen kan ha, identifiera sådana tidsgränser med tillräcklig precision. Vi lämnar därför inte något förslag om särskild längsta tid för behandling av personuppgifter.

8 Övriga åtgärder för tryggare idrottsarrangemang

8.1 Inledning

Utredningens uppdrag omfattar inte bara lagstiftningsfrågor, utan vi ska även överväga och lämna förslag på andra åtgärder som bedöms lämpliga och ändamålsenliga för arrangörerna eller andra aktörer att vidta för att stärka säkerheten samt förebygga våldsamheter och andra ordningsstörningar vid idrottsarrangemang, med fokus på fotbollsmatcher. I våra direktiv anges särskilt arrangörernas möjlighet att besluta om arrangörsavstängningar, men också vikten av fungerande samverkan mellan arrangörerna, Polismyndigheten och de nationella förbunden samt en nära dialog med den organiserade supporterrörelsen för att skapa förståelse, förankring och långsiktighet i frågorna. Vidare nämns frågan om vilka åtgärder arrangörerna kan vidta vid biljettförsäljningen, där krav på personliga biljetter eller identifiering vid insläpp kan övervägas, samt hur insläppen kan organiseras eller hur arrangörerna kan arbeta preventivt med säkerheten inne på arenan. Slutligen anges också att det, för att komma åt grunden till läktarvåldsproblematiken och öka tryggheten vid fotbollsmatcher och andra idrottsarrangemang, kan finnas anledning att överväga hur klubbarna kan arbeta med värdegrundsarbetet.

Vi kommer nedan att redogöra för våra iakttagelser, samt i vissa fall slutsatser och rekommendationer, på de områden som tagits upp i våra direktiv. Vi har under utredningens gång även gjort en del andra observationer som vi funnit värda att lyfta i detta sammanhang. Vi kan dock konstatera att vi i detta betänkande, lagt vårt huvudsakliga fokus på förslag som kräver åtgärder från lagstiftaren. När det gäller åtgärder från övriga berörda aktörer – såsom klubbar, förbund och myndigheter – är det ju inte nödvändigt med ett sådant

beredningsunderlag som ett betänkande av detta slag är avsett att utgöra (jfr 7 kap. 2 § regeringsformen).

Säkerhetsarbetet kring idrottsarrangemang innefattar ett mycket stort antal åtgärder, av mycket varierande slag. Det har som sagts inte funnits utrymme för att inom ramen för denna utredning att närmare redogöra för hur föreningarna, och andra aktörer, rent faktiskt arbetar med säkerheten vid arrangemangen. Förutsättningarna att bedriva säkerhetsarbete vid arrangemangen varierar stort mellan olika föreningar, mellan olika idrotter och mellan olika delar av landet. Problemen, och behovet av särskilda åtgärder, skiljer sig naturligtvis också åt. Det som dock står klart är att alla aktörer som på något sätt är involverade i anordnandet av idrottsarrangemang måste ta säkerhetsfrågorna på allvar, även i sammanhang där problemen ännu inte framträtt. Betydelsen av att föreningar och förbund bedriver ett proaktivt och framåtsyftande arbete för att t.ex. förebygga en framväxt av supporterrelaterade problem kan inte underskattas. Vi har i vårt arbete stött på flera goda exempel där mindre föreningar bedriver ett sådant gediget arbete, bl.a. genom en aktiv dialog med supportrar och polis, men också genom att tidigt och tydligt ta avstånd från såväl brott och ordningsstörningar som olämpliga uppträdanden och andra ovälkomna företeelser. Ambitionsnivån för ett sådant arbete varierar dock mellan föreningarna och mellan olika specialidrottsförbund.

Det har under utredningens gång stått klart att det hos, och mellan, de närmast berörda aktörerna redan pågår en omfattande diskussion och nödvändigt utvecklingsarbete för att se hur man var för sig och tillsammans ska komma till rätta med de problem som finns. Detta är helt nödvändigt, då de förflyttningar som måste ske inte endast kan lösas genom lagstiftning. Vi har således exempelvis noterat att det under hösten 2024 inom Svenska Fotbollförbundet tagits fram ett omfattande underlag i fråga om fotbollens regelverk rörande, och förevarit diskussion kring, arrangemang och säkerhet.¹

Även inom Polismyndigheten pågår ett utvecklingsarbete, bl.a. i fråga om att stödja arrangörer att ta fram och följa upp säkerhetsplaner innefattande exempelvis hur olika typer av ordningsstörningar ska hanteras. Och inför fotbollssäsongen 2025 har myndigheten

¹ Bilaga 8 till Remissutskick 2 inför Representantskapet 2024, <https://aktiva.svenskfotboll.se/> (besökt 2024-12-30) samt Handlingar till Representantskapet 29 november 2024, <https://aktiva.svenskfotboll.se/> (besökt 2024-12-30).

aviserat att det kan komma förändringar i arbetet, kopplat till arrangörerna, för att säkerställa säkra och trygga idrottsevenemang.² Detta utvecklingsarbete är – som sagt – mycket välkommet, men som vi kommer att utveckla nedan är det av avgörande betydelse att det sker i nära samarbete med berörda aktörer. Även om Polismyndigheten och idrottsrörelsen har rätt att fatta beslut inom ramen för gällande lagstiftning och inom sina respektive beslutsmandat, är det centralt att förändringar inte genomförs utan att övriga berörda aktörer har fått komma till tals. Detta för att åtgärderna ska bli så träffsäkra som möjligt, men också för att skapa en större förståelse och acceptans för genomförda förändringar.

Som vi redogjort för i kapitel 4 är en viktig utgångspunkt för statens idrottspolitik en fri och självständig idrottsrörelse.³ I denna strävan efter att bevara idrottsrörelsens självständighet ligger enligt vår mening att statsmakterna inte onödigtvis ska reglera, eller ha synpunkter på, sådant som idrotten är bäst skickad att sköta själv. Våra överväganden och förslag i detta kapitel är också, i den delen de riktar sig till idrotten, framtagna i ljuset av detta principiella ställningstagande från statens sida. Som vi tidigare har angett följer dock ett stort eget ansvar med denna autonomi. Om idrotten inte förmår att ta de problem som finns kring idrottsarrangemangen på tillräckligt stort allvar – och inte heller vidtar tillräckligt verkningfulla åtgärder för att motverka brott och andra ordningsstörningar – förefaller det högst rimligt att staten måste kliva in. Detta gäller särskilt i den mån problemen drabbar inte bara idrotten, utan även det övriga samhället. Det kan t.ex. handla om att överväga lagstiftning som förändrar förutsättningarna för föreningarna att anordna idrottsarrangemang eller på annat sätt bedriva sin verksamhet. Det kan också handla om att Polismyndigheten, inom ramen för den befintliga lagstiftningen, ändrar strategi kring sitt arbete med idrottsarrangemang, t.ex. i sin villkorsgivning för sådana arrangemang.

För idrottsrörelsens trovärdighet, och bevarade självständighet, är det således avgörande med en ordentlig och djupgående diskussion om hur man ska hantera de delar av problematiken som man har möjlighet, och också ett ansvar, att lösa själv. Vår förhoppning är

² Säkerheten vid idrottsevenemang i fokus inför fotbollssäsongen 2025, <https://polisen.se/> (besökt 2024-12-30).

³ Prop. 2024/25:1, Utgiftsområde 17, s. 169.

att det som vi tar upp i detta kapitel, och som rör idrottens aktörer, kan tjäna som underlag för en sådan fortsatt diskussion.

8.2 Arrangörsavstängningar

I våra direktiv framhålls särskilt arrangörernas möjlighet att besluta om arrangörsavstängningar, där även organiseringen och ansvarsfördelningen mellan idrottens aktörer lyfts fram. Som nämns i direktiven har alltså arrangörerna möjlighet att besluta om arrangörsavstängningar för att trygga säkerheten vid idrottsarrangemang. Det innebär att klubbarna på egen hand kan fatta beslut om att stänga av problemsupportrar. Rätten att stänga av en person framgår av allmänna idrottsregelverk och har sin grund i den s.k. arrangörsrätten, som bland annat innebär att en arrangör som med ägandee eller med annan rätt förfogar över en plats normalt bestämmer vem som får vistas där. En arrangörsavstängning kan meddelas oberoende av om ett tillträdesförbud meddelas. En arrangörsavstängning upprätthålls genom att den avstängda personen avvisas i samband med biljettkontroll vid inpassering till arenan. Överträdelse av arrangörsavstängningar är inte straffbelagda.

Nedan kommer vi närmare beskriva idrottsrörelsens användning och utveckling av arrangörsavstängningsmöjligheten samt lämna vissa rekommendationer om hur detta verktyg skulle kunna vässas ytterligare.

8.2.1 Närmare om arrangörsavstängningar

Arrangörsavstängningar uppvisar i praktiken flera likheter med tillträdesförbuden. Systemet med tillträdesförbud vilar dock på en offentlighetsrättslig reglering och innebär myndighetsutövning mot enskilda med lagreglerade rättsföljder och förfarandebestämmelser. Den rättsliga statusen för arrangörsavstängningar är i stället privaträttslig och regleras genom interna bestämmelser inom idrotten och med enskilda subjekt som beslutar om arrangörsavstängningar.⁴

Det system som inom idrotten används för att i vissa fall förbjuda en person att under viss tid besöka idrottsarrangemang kallas,

⁴ Ds 2013:77, Register över tillträdesförbud vid idrottsarrangemang, s. 113.

som sagt, arrangörsavstängning⁵. Ett förbud grundas oftast på att personen i fråga har begått brott på en idrottsanläggning men kan även beslutas om en person med viss grad av svårhet burit sig illa åt genom att bryta mot ordningsregler av skilda slag. Det kan alltså gälla såväl icke straffbelagda beteenden som direkta brott, och då vanligtvis mot de särskilda bestämmelserna vid vissa idrottsarrangemang som finns i 5 kap. ordningslagen (1993:1617). En arrangörsavstängning kan betraktas som ett slags bestraffning och grundas därför som utgångspunkt inte på en eventuell framtida risk för brottsligt eller ordningsstörande beteende. Möjligheterna för en arrangör att besluta om arrangörsavstängning får anses vidsträckta. Det förutsätts dock att det ska föreligga sakliga skäl för en avstängning. Vidare följer begränsningar genom brottsbalkens regler om olaga diskriminering och i förekommande fall av de bestämmelser som har beslutats av vederbörande specialidrottsförbund (SF).⁶

En arrangörsavstängning är praktiskt sett detsamma som att en person blir portförbjuden att bevista ett idrottsarrangemang på den aktuella arenan. Avstängningen kan utsträckas till att omfatta även andra idrottsarenor. Inom t.ex. fotbollen kan en arrangörsavstängning omfatta samtliga matcharenor när Allsvenskan och Superettan samt landskamper i Sverige spelas. En arrangörsavstängning kan också omfatta andra klubblag än den som den avstängningsgrundande ordningsstörningen är relaterad till.⁷

Det finns inte något idrottsgemensamt regelverk i fråga om arrangörsavstängningar, utan det regleras av respektive specialidrottsförbund. Således har exempelvis såväl Svenska Fotbollförbundet som Svenska Ishockeyförbundet särskilda bestämmelser om arrangörsavstängning. Även Svenska Innebandyförbundet⁸ och Svenska Bandyförbundet⁹ har system för arrangörsavstängningar.

Enligt fotbollens regelverk gäller bl.a. följande.¹⁰ Svenska Fotbollförbundet (SvFF), dess distriktsförbund (SDF) och förening har rätt att på sakliga grunder förbjuda personer tillträde till sin matcharena. Förbudet kan avse en tid om högst tre år. Den anmälda ska ges tillfälle att yttra sig före beslutet. Beslutet, som ska avfattas

⁵ I vissa sammanhang benämns verktyget "arrangemangsavstängning", men vi använder här genomgående begreppet "arrangörsavstängning". Någon skillnad i sak är inte avsedd.

⁶ Se t.ex. 6 kap. 13 § Svenska Fotbollförbundets Tävlingsbestämmelser (TB) 2025.

⁷ A. Ds s. 113 f.

⁸ Se avsnitt 12, Säkerhetsmanual Svenska Innebandyförbundet 2022/2023.

⁹ Se 5 kap. 7 § Svenska Bandyförbundets Tävlingsbestämmelser 2024–2025.

¹⁰ 6 kap. 13 § Svenska Fotbollförbundets Tävlingsbestämmelser (TB) 2025.

skriftligen, får överklagas på närmare reglerat sätt. Beslut om avstängning som fattas av SvFF eller förening tillhörande de s.k. förbundsserierna (Allsvenskan–div. 3 på herrsidan resp. Damallsvenskan–div. 1 på damsidan), får utsträckas till att omfatta samtliga matcharenor som nyttjas av föreningarna i förbundsserierna och Svenska Cupen samt arenor där förbundsserielag spelar träningsmatcher och arenor där landskamper spelas i Sverige. Avstängning får inte åläggas någon, om inte förseelsen anmälts senast inom ett år från att förseelsen begicks eller blev känd. Avstängning får vidare inte åläggas någon om mer än två år förflutit sedan förseelsen ägde rum. Förening är skyldig att stänga av sådan ordningsstörare som den ansvarar för (t.ex. supportrar till klubben).¹¹ Svenska Ishockeyförbundets bestämmelser liknar i många avseenden de som gäller inom fotbollen.¹²

8.2.2 Riksidrottsförbundets handbok

Riksidrottsförbundet har, i samråd med bl.a. Svenska Fotbollförbundet och Svenska Ishockeyförbundet, tagit fram en handbok som ett verktyg för att stänga av besökare som begår brott eller ordningsstörningar i samband med idrottsevenemang. En sådan handbok har efterfrågats för att skapa gemensamma ramar för förbund och föreningar att förhålla sig till. Syftet med handboken är att skapa förutsättningar för en enhetlig och effektiv handläggning av arrangörsavstängningar och tillträdesförbud.¹³

I handboken framhålls att en arrangör bör överväga att initiera ett arrangörsavstängningsärende även om det gjorts en ansökan eller anmälan om tillträdesförbud avseende samma person. Vidare anges som en riktlinje att möjligheten att besluta om arrangörsavstängning ska vara reglerad i berört SF:s tävlingsbestämmelser för att ett SF eller en förening ska kunna fatta sådana beslut.¹⁴ I tävlingsreglerna ska det enligt handboken föreskrivas en tydligt utpekad instansordning samt rutiner för hur en arrangörsavstängning ska

¹¹ 6 kap. 14 § Svenska Fotbollförbundets Tävlingsbestämmelser (TB) 2025.

¹² 29 § Svenska Ishockeyförbundet Regelbok Säkerhet 2024/2025.

¹³ Ny handbok för avstängning av besökare, <https://www.rf.se>, 21 november 2024.

¹⁴ Vi kan dock inte se att det finns något regulatoriskt hinder, vare sig inom idrottsrörelsen eller annars, för föreningar att fatta beslut om arrangörsavstängning även i frånvaron av ett uttryckligt stöd i SF:s eller RF:s regelverk. Att berörda SF dock bör införa sådana bestämmelser återkommer vi till nedan.

tas upp till prövning. Till handboken har det också fogats exempel på hur sådana bestämmelser och arbetsrutiner kan utformas samt mallar för förelägganden och beslut.

När det gäller själva bedömningen av om en arrangörsavstängning ska beslutas anges det i handboken att det särskilt ska beaktas den skada, kränkning eller fara som gärningen inneburit. Även ifrågavarande persons inställning, insikt samt motiv för gärningen bör vägas in i den samlade bedömningen. I bedömningen får arrangören även ta hänsyn till personens ungdom, upp till 18 år. Personer under 15 år bör inte stängas av. Idrottsorganisationen rekommenderas att i stället påkalla ett samtal med den minderårige, i närvaro av vårdnadshavare eller annan lämplig kontaktperson, i syfte att föra en konstruktiv dialog kring den unges fortsatta supporterskap.

Beträffande avstängningens längd bör det enligt handboken ske med utgångspunkt i agerandets, eller de samlade agerandenas, karaktär. Man bör även ta i beaktande om ifrågavarande person upprepar ett ordningsstörande beteende. Om flera förseelser begås vid ett och samma tillfälle, eller om en förseelse leder till allvarliga konsekvenser, bör detta beaktas vid fastställande av avstängningstiden. Även den tid som återstår av säsongen kan vägas in vid bedömningen av avstängningens längd. Sker gärningen i slutet av säsongen kan det medföra att avstängningen blir längre än vad som annars är praxis för den enskilda gärningen. Syftet är att skapa individuell och ändamålsenlig verkan av beslutet.

En arrangörsavstängning kan enligt handboken gälla i upp till 36 månader.¹⁵ I handboken har tagits in en lista över vanligt förekommande brott (och annat avstängningsgrundande agerande) i samband med idrottsarrangemang – t.ex. innehav av pyroteknik och skadegörelse – samt förslag på utgångspunkter för avstängningstider för sådant agerande.

I handboken sägs avslutningsvis att överträdelse av en arrangörsavstängning inte är straffbar. Inte heller får en myndighetsperson (polis eller ordningsvakt) avvisa eller avlägsna en person som trotsat avstängningen.¹⁶ Däremot kan arrangören, till exempel med hjälp av

¹⁵ Obs. att det inte finns några regulatoriska hinder, vare sig i idrottens överordnade regelverk eller annars, för SF att föreskriva en längre maxtid.

¹⁶ Slutsatserna i handboken kan möjligen ifrågasättas. Stöd för en polisman (eller ordningsvakt) att avvisa eller avlägsna en person ges av 13 § polislagen. Det kan inte uteslutas att stöd för en sådan åtgärd i en sådan situation ges av att en person som utgör en omedelbar fara för ordningen kan avvisas eller avlägsnas med stöd av bestämmelsen.

en publikvärd, avvisa personen i fråga. Vägrar ifrågavarande person att följa avvisningen, och i övrigt inte uppvisar ordningsstörande beteende, finns det dock enligt handboken inga möjligheter att på annat sätt få personen att lämna arrangemanget. Däremot kan en överträdelse av arrangörsavstängningen generera beslut om förlängd avstängning.

8.2.3 Berörda specialidrottsförbund bör införa regler om arrangörsavstängning

Bedömning: De specialidrottsförbund som är berörda av brott och ordningsstörningar vid idrottsarrangemang bör anta regler om arrangörsavstängning.

Skälen för bedömningen

Som framgått ovan är det flera specialidrottsförbund (SF), t.ex. Svenska Fotbollförbundet, Svenska Ishockeyförbundet, Svenska Bandyförbundet och Svenska Innebandyförbundet som antagit regler om arrangörsavstängningar. Enligt vår mening föreligger i och för sig inte ett rättsligt krav på en sådan reglering för att en arrangör inom idrotten ska ha rätt att under viss tid stänga ute en person från sina arrangemang. Denna privaträttsliga möjlighet torde alltså föreligga även utan en sådan uttrycklig reglering. Det är arrangören som bestämmer vem som ska ha rätt att besöka sitt arrangemang och så länge inte någon utestängs på osaklig, t.ex. diskriminerande, grund kan det inte finnas några rättsliga hinder mot ett sådant beslut.

Av 2 kap. 16 § första stycket ordningslagen (1993:1617) följer att en förening som anordnar ett idrottsarrangemang svarar för att det råder god ordning vid arrangemanget. För att svara upp mot ordningslagens krav är det viktigt att föreningarna bedriver ett långsiktigt säkerhetsarbete, och faktiskt vidtar de åtgärder de förmår, för att trygga ordningen vid sina arrangemang. En sådan möjlig åtgärd, som enligt vår bedömning är effektiv, för att svara upp mot detta krav är att stänga av personer som tidigare begått brott eller uppträtt olämpligt vid ett idrottsarrangemang.

Även om det inte föreligger något krav på reglering i nu aktuellt hänseende finns det alltså starka skäl för berörda idrottsorganisationer att införa regler för när och hur arrangörsavstängningar ska kunna beslutas. Detta gäller särskilt de SF som själva, eller vars föreningar, anordnar offentliga tillställningar där brott och ordningsstörningar kan förekomma. Det är dock långtifrån alla 72 SF som har att hantera en sådan problematik, och därför saknas det nu bärande skäl för att införa en gemensam reglering på Riksidrottsförbunds nivå. Mot en sådan gemensam reglering talar också det förhållandet att flera SF redan har egna fungerande regelverk, som inte onödigtvis bör ändras. Att Riksidrottsförbundet (RF) nu tagit fram en handbok för att underlätta för berörda SF är däremot utmärkt, och kommer vara till stor hjälp för de SF som bör anta ett regelverk för att tydliggöra vad som ska gälla i fråga om när och hur arrangörsavstängningar beslutas. Ett regelverk för arrangörsavstängningar bör uppfylla vissa minimikrav för att tillgodose intresset av en enhetlig och förutsägbar tillämpning. Det bör t.ex. tydligt framgå vilka regelöverträdelser som kan läggas till grund för ett beslut om arrangörsavstängning. Det bör också finnas tydliga och ändamålsenliga bestämmelser för handläggningen av sådana ärenden, liksom möjlighet för den enskilde att få sin sak prövad i en högre instans. De specialidrottsförbund, t.ex. Svenska Fotbollförbundet och Svenska Ishockeyförbundet, som i dag i sina tävlingsbestämmelser har fungerande regelverk för arrangörsavstängningar kan tjäna som förebilder för de specialidrottsförbund som överväger att införa sådana bestämmelser eller för de förbund som inte har ett fullt ut utvecklat regelverk för detta.

Genom att anta ett regelverk för arrangörsavstängningar ökar förutsebarheten och rättssäkerheten för alla berörda. Som RF konstaterat i sin handbok är det av stor vikt att önskade beteenden hanteras på samma sätt. Det är alltså en stor fördel om såväl individer som föreningar vet vad som gäller, både i fråga om när en avstängning bör beslutas och hur beslutsproceduren ska gå till. Därigenom minimeras också risken för att beslut om arrangörsavstängning fattas på godtyckliga eller diskriminerande grunder.

Som framgår i avsnitt 7.4.8 föreslår vi att förbund och föreningar ska få behandla personuppgifter om det är nödvändigt bl.a. för att handlägga arrangörsavstängningsärenden. En förutsättning för en sådan behandling är dock, enligt förslaget, att denna handläggning

sker med stöd av regler som antagits av RF eller ett SF. De bestämmelser som antagits av vissa SF i fråga om arrangörsavstängningar medför nämligen enligt vår bedömning en godtagbar förutsägbarhet och lämplig avgränsning för vilka syften personuppgifter kan komma att behandlas och delas. Vårt författningsförslag om idrottsorganisationers behandling av personuppgifter för att främja ordning och säkerhet vid idrottsarrangemang talar alltså också starkt för att berörda SF bör införa regler om arrangörsavstängningar.

8.2.4 Vem ska fatta beslut om arrangörsavstängning?

Som framgått ovan är det enligt nuvarande ordning närmast berörd förening eller förbund (när det är arrangör av t.ex. landskamper), som i första instans fattar beslut om arrangörsavstängning. I våra direktiv har särskilt angetts att organiseringen och ansvarsfördelningen mellan idrottens aktörer kring beslut om arrangörsavstängningar kan vara av intresse. Under utredningens gång har därvid fråga uppkommit om beslut avseende arrangörsavstängning borde fattas av någon annan än föreningen och på någon annan organisatorisk nivå. Man skulle t.ex. kunna tänka sig att sådana beslut fattas av berört SF, t.ex. efter anmälan eller rapport från föreningen.

För en ordning, där beslut om arrangörsavstängning fattas av annan än den arrangerande föreningen, talar det förhållandet att det inte sällan kan framstå som olustigt och känsligt att stänga av sina egna supportrar (som också kan vara medlemmar i föreningen). Det kan ju vara så att dessa supportrar har ett stort stöd bland likasinnade eller t.o.m. ett våldskapital. Det kan således befaras att de som är ansvariga inom föreningen för utredning och beslut om arrangörsavstängning, t.ex. säkerhetsansvarige och styrelsen, utsätts för otillbörliga påtryckningar eller t.o.m. hot vid hanteringen av ett sådant ärende. Om beslut i första instans skulle lyftas till en annan organisatorisk nivå, t.ex. till berört SF, skulle ju avståndet till de berörda individerna öka och därmed måhända även risken för otillbörliga påtryckningar minska. Det kan emellertid konstateras att även vid en sådan ordning skulle föreningens aktiva medverkan nästan alltid krävas, t.ex. genom en anmälan eller rapport. Det är ju föreningen som arrangör som har bäst kännedom om berörda individer och händelser. Det skulle därmed inte gå att helt lyfta bort

ansvaret för föreningen att utreda de omständigheter som ska ligga till grund för en arrangörsavstängning. Och de personer inom föreningen som är ansvariga för denna utredning, och kanske t.o.m. har identifierat den berörda supportern, skulle därmed alltjämt vara utsatta för en risk för otillbörliga påtryckningar även om det slutliga beslutet om avstängning skulle fattas inom SF.

Vi menar att risken för otillbörliga påtryckningar mot föreningsansvariga främst måste hanteras på annat sätt. Som framgår i avsnitt 6.4.4 föreslår vi att tillträdesförbud som huvudregel ska meddelas den som har begått brott mot eller allvarligt trakasserat bl.a. en representant för anordnaren, för hans eller hennes funktion vid, eller till följd av, ett idrottsarrangemang. Detta innebär bl.a. att om någon hotar eller allvarligt trakasserar en säkerhetsansvarig i föreningen till följd av dennes involvering i ett arrangörsavstängningsärende, så bör personen i fråga meddelas ett tillträdesförbud. Detta kommer förhoppningsvis verka avskräckande och innebär således i någon mån ett ökat skydd av de personer inom föreningen som har att hantera arrangörsavstängningar.

Ett annat skydd av, och stöd för, ansvariga inom föreningarna tar vi upp under avsnitt 8.4.1 nedan. Där rekommenderar vi således att Polismyndigheten, i den mån det inte redan förekommer, ser till att föreningarna har en enkel väg in, eller tillgång till, ansvariga hos polisen om hot eller andra brott riktas mot ansvariga inom föreningen. En sådan tillgång, och den ökade trygghet det medför, tror vi skulle stärka föreningarna i deras viktiga arbete med att stänga av de individer som begår brott och ordningsstörningar på föreningarnas arrangemang.

Om man trots allt vill ändra nuvarande ordning, och lägga beslutanderätten i första instans på SF-nivå, kräver det ändringar av berörda SF:s regelverk. Det skulle t.ex. kunna lösas genom att i SF:s stadgar, eller annat SF:s regelverk, föreskriva en ordning där arrangerande förening anmäler berörd individ till behörigt bestraffningsorgan inom SF. Även om vi inte ser några regulatoriska hinder – vare sig enligt lag eller RF:s stadgar – mot en sådan ordning på SF-nivå framstår det emellertid som mest naturligt att arrangörsavstängningar beslutas av just arrangören. Det är ju arrangören som är ansvarig för ordningen vid genomförda och kommande berörda offentliga tillställningar, och där utgör arrangörsavstängningen ett viktigt verktyg för att markera konsekvenserna av begångna, och

minska risken för kommande, brott och ordningsstörningar. Skulle föreningsnivån tas bort, innebär det vidare att ett överklagandepåskallande nivå försvinner. Även om det är möjligt att överklaga SF:s beslut till Riksidrottsnämnden förlorar alltså individen en instans för överprövning av ett beslut som kan framstå som väl så ingripande för den enskilde.

Avslutningsvis kan vi konstatera att det förefaller mest förenligt med anordnarens ansvar enligt 2 kap. ordningslagen, att beslut om arrangörsavstängning fattas av arrangerande förening i första instans.

Mot ovan tecknad bakgrund lämnar vi inte någon rekommendation om att nu ändra nuvarande ordning, men konstaterar samtidigt att det inte finns några lagliga eller andra hinder mot att sätta upp en annan ordning om berörda SF menar att förhållandena (t.ex. hot och otillbörliga påtryckningar mot ansvariga inom föreningarna) ändå kräver det. Oavsett vilken ordning som idrotten väljer i detta avseende är det viktigt att berörda föreningar kan få stöd av SF och RF, t.ex. kring handläggningen av arrangörsavstängningsärenden.

8.2.5 Föreningar bör vara skyldiga att besluta om arrangörsavstängning samt medverka till tillträdesförbud

Bedömning: Förening bör vara skyldig att besluta om arrangörsavstängning, samt initiera eller medverka till tillträdesförbud, när det finns skäl för det. Berörda förbund bör följa upp föreningarnas regelbrottslevnad i fråga om arrangörsavstängningar och tillträdesförbud.

Skälen för bedömningen

Som vi framhållit tidigare ligger det ett stort ansvar på idrottsrörelsen att – inom ramen för vad som är lagligt möjligt – vidta alla nödvändiga åtgärder för att motverka brott och andra ordningsstörningar vid idrottsarrangemang. Vidare har vi poängterat vikten av att, i enlighet med den s.k. exkluderingsstrategin, fokusera på de individer som begår brott och ordningsstörningar. I linje med detta finns det mycket starka skäl för att berörda arrangörer inom idrotten

inte bara ska ha rätt, utan också en skyldighet enligt SF:s regelverk, att genom beslut om arrangörsavstängning stänga ute de personer som begått brott eller brutit mot andra ordningsregler vid arrangemangen. Det bör i vart fall föreligga en sådan skyldighet på de tävlingsnivåer där arrangemangen lockar en större publik. I de högsta serierna inom fotbollen¹⁷ och ishockeyn¹⁸ gäller redan en sådan skyldighet.

Vi har inte haft tillgång till någon tillförlitlig statistisk jämförelse mellan antalet arrangörstängningar och antalet tillträdesförbud på ett nationellt plan. Viss numerär diskrepans mellan de olika åtgärderna kan ha helt naturliga förklaringar och behöver därför inte nödvändigtvis tas till intäkt för att de brottsbekämpande myndigheterna eller föreningarna på ett generellt plan tillämpar regelverken på ett felaktigt sätt. Däremot har vi i vårt arbete stött på flera exempel när en förening har ett markant större antal supportrar som omfattas av ett tillträdesförbud jämfört med antalet arrangörsavstängningar. Det kan således ifrågasättas i vad mån alla berörda föreningar lever upp till den nämnda skyldigheten att stänga av personer som begått brott eller andra ordningsstörningar.

Om det visat sig att en förening utan giltig ursäkt underlåtit att fatta beslut om arrangörsavstängning, när det funnits förutsättningar för det, bör det övervägas bestraffning av föreningen enligt idrottens regelverk.¹⁹ Detta för att understryka vikten av att fullt ut tillämpa exkluderingsstrategin och därmed undvika andra åtgärder som drabbar de supportrar och föreningar som sköter sig. Enligt utredningens mening borde det ligga i berörda SF:s intresse att prioritera en sådan uppföljning av föreningarnas arbete med arrangörsavstängningar. Detta för att öka trovärdigheten i arbetet med exkluderingsstrategin.

De skäl som nu angetts som stöd för en skyldighet att besluta om arrangörsavstängningar gäller på motsvarande sätt även i fråga om att initiera, eller i vart fall medverka till, att tillträdesförbud meddelas när det finns förutsättningar för det. Inom fotbollen och

¹⁷ Se 3 kap. 18 § Svenska Fotbollförbundets Särskilda Tävlingsbestämmelser för föreningar i Allsvenskan och Superettan (STB herr) 2025 och 3 kap. 14 § Svenska Fotbollförbundets Särskilda Tävlingsbestämmelser för föreningar i OBOS Damallsvenskan (STB dam) 2025.

¹⁸ 29 § Svenska Ishockeyförbundet Regelbok Säkerhet 2024/2025.

¹⁹ Se t.ex. 1 kap. 4 § Svenska Fotbollförbundets Tävlingsbestämmelser (TB) 2025, där det föreskrivs bl.a. att förenings underlåtenhet att rätta sig efter gällande tävlingsregler kan medföra en straffavgift om högst 25 000 kr samt att s.k. förbundsbestraffning – med böter upp till 5 000 000 kr i straffskalan – får åläggas i allvarliga fall av underlåtenhet.

ishockeyn gäller redan en sådan skyldighet.²⁰ Även beträffande tillträdesförbud finns det starka skäl för berörda SF att följa upp föreningarnas arbete och säkerställa att man verkligen vidtar alla rimliga åtgärder för att initiera en ansökan eller anmälan om tillträdesförbud samt, när en sådan gjorts, medverka till att tillträdesförbud meddelas, och fullt ut verkställs och efterlevs, när det finns förutsättningar för det.

8.2.6 Arrangörsavstängning bör beslutas även om tillträdesförbud meddelats

Bedömning: Förening bör vara skyldig att besluta om arrangörsavstängning även när tillträdesförbud har meddelats.

Skälen för bedömningen

Som angetts ovan uppvisar arrangörsavstängningar i praktiken flera likheter med tillträdesförbud. Systemet med tillträdesförbud vilar dock på en offentligrättslig reglering och innebär myndighetsutövning mot enskilda med lagreglerade rättsföljder och förfarandebestämmelser. Den rättsliga statusen för arrangörsavstängningar är i stället privaträttslig och regleras genom interna bestämmelser inom idrotten och med enskilda subjekt som beslutar om arrangörsavstängningar. En arrangörsavstängning grundas oftast på att personen i fråga har begått brott på en idrottsanläggning men kan även beslutas om en person med viss grad av svårhet burit sig illa åt genom att bryta mot ordningsregler av skilda slag. Det kan alltså gälla såväl icke straffbelagda beteenden som direkta brott, och då vanligtvis mot de särskilda bestämmelserna vid vissa idrottsarrangemang som finns i 5 kap. ordningslagen (1993:1617). En arrangörsavstängning kan betraktas som ett slags bestraffning och grundas därför som utgångspunkt inte på en eventuell framtida risk för brottsligt eller ordningsstörande beteende. Möjligheterna för en arrangör att besluta om arrangörsavstängning får anses vidsträckta.

²⁰ 6 kap. 14 § Svenska Fotbollförbundets Tävlingsbestämmelser (TB) 2025 och 29 § Svenska Ishockeyförbundet Regelbok Säkerhet 2024/2025.

De nu beskrivna olikheterna ifråga om grunder och syften talar starkt för att förbund och föreningar bör fatta beslut om arrangörsavstängning även om berörd person har meddelats tillträdesförbud. Ett tillträdesförbud bör alltså aldrig ges funktionen att ersätta ett beslut om arrangörsavstängning. För detta talar även, som RF framhållit i sin handbok om avstängning av besökare, signalvärdet av att arrangören tar avstånd och gör en egen markering av att ett oönskat beteende inte är acceptabelt samt att det får direkta konsekvenser i förhållande till arrangören.

Ett beslut om tillträdesförbud som meddelats den enskilde kan dock många gånger fungera som underlag för föreningens beslut om arrangörsavstängning. Har åklagaren funnit att en person agerat på ett sådant sätt som läggs till grund för en sådan riskbedömning som krävs för att ett tillträdesförbud ska meddelas den enskilde bör detta i normalfallet räcka för föreningen för att besluta om en arrangörsavstängning. En förening bör med andra ord inte underlåta att besluta om en arrangörsavstängning bara för att föreningen inte har en "egen" utredning i fallet.

Mer försiktighet är påkallad i den motsatta situationen, dvs. att per automatik följa de brottsbekämpande myndigheternas bedömning att det inte föreligger tillräckliga förutsättningar för ett tillträdesförbud. Här bör föreningarna i varje enskilt fall kontrollera anledningarna till en sådan bedömning. Med nu gällande ordning kan det t.ex. handla om att personen ifråga begått ett enstaka brott men att det i övrigt saknas underlag för en bedömning att personen riskerar att i framtiden begå brott, varför den brottsbekämpande myndigheten gör bedömning att det inte finns förutsättningar att meddela personen tillträdesförbud. I ett sådant fall bör det dock i normalfallet finnas grund för en arrangörsavstängning. Grundas dock den brottsbekämpande myndighetens bedömning om att inte inleda ett ärende, eller fatta beslut, om tillträdesförbud på den omständigheten att det inte går att leda i bevis att en person begått den gärning som utgör grund för ett tillträdesförbud, bör en sådan bedömning i många fall leda till att föreningen på motsvarande vis saknar underlag för att besluta om en arrangörsavstängning.

Sammantaget är det vår uppfattning att i de fall idrottens regelverk föreskriver en skyldighet för förbund och förening att besluta om arrangörsavstängning, detta ska ske oberoende av om ett tillträdesförbud har meddelats eller inte.

8.2.7 Arrangörsavstängningar bör minst vara lika långa som tillträdesförbud

Bedömning: Arrangörsavstängning bör gälla för en viss tid, minst ett år och högst fem år. Om särskilda skäl föreligger kan avstängningstiden bestämmas till kortare tid än ett år. Tiden för en arrangörsavstängning kan vara längre än ett tillträdesförbud.

Skälen för bedömningen

Som framgått ovan har RF i sin handbok om avstängning av besökare angett att en arrangörsavstängning kan gälla i upp till tre år. Svenska Fotbollförbundet och Svenska Ishockeyförbundet har också satt en maxtid om tre år i sina regelverk. Enligt vår mening finns det dock inte, vare sig enligt lag eller överordnade idrottsregelverk, något hinder mot att redan i dag föreskriva längre avstängningstider än så.

Som framgår i avsnitt 6.5.1 föreslår vi att ett tillträdesförbud enligt huvudregeln ska bestämmas till minst ett år samt att den längsta tid som ett tillträdesförbud får bestämmas till ska vara fem år. När det gäller förslaget om ”golvet” på ett år motiverar vi det bl.a. med att det kan antas att så korta förbud som t.ex. sex månader relativt sett, jämfört med de längre, har begränsad effekt utifrån syftet att verka avhållande från att begå brott vid idrottsarrangemang. En så kort förbudstid som sex månader kan vidare ha olika effekt för den enskilde beroende på när under säsongen ett beslut om tillträdesförbud fattas. Även om det är en aspekt som ska beaktas vid bestämmande av förbudstidens längd framstår det ändå som i någon mening slumpartat huruvida en sådan ”rättvis” tillämpning kan åstadkommas genom ett sådant hänsynstagande. Vi konstaterar dock att det alltså är fråga om en riskbedömning i det enskilda fallet och att en sådan prövning kan leda till en bedömning att risken för att personen ska begå brott vid idrottsarrangemang består under en kortare tid. Så kan t.ex. vara fallet om risken hänför sig till ett specifikt idrottsarrangemang som inte sträcker sig över en ordinär säsong för seriespel. Ett hänsynstagande till personliga omständigheter kan undantagsvis också tala för en kortare förbudstid. Vi

föreslår därför att det alltså ska finnas möjlighet, om särskilda skäl talar för det, att meddela en kortare förbudstid än ett år.

Förslaget om ett höjt ”tak” för tillträdesförbudstiden, från tre till fem år, motiverar vi med att det krävs för att åstadkomma en tillräcklig grad av möjlig differentiering av förbudstidernas längd, t.ex. för de fall där förbudet grundas i brottslighet som präglats av särskilt hänsynslöshet eller fått kännbara konsekvenser för ordningen och säkerheten vid arrangemanget. Även vid återfall i arrangemangsanknuten brottslighet av allvarligare slag eller vid brott mot ett meddelat tillträdesförbud bör det kunna vara aktuellt att besluta om längre förbudstider än vad som är möjligt i dag.

De angivna skälen för förlängda tillträdesförbudstider gör sig i högsta grad gällande även i fråga om arrangörsavstängningar. De brott, t.ex. mot förbuden i 5 kap. ordningslagen, och andra ordningsstörningar som i dag föranleder kortare avstängningar än ett år borde enligt vår mening ofta rendera en lägsta avstängning om ett år. Även beträffande arrangörsavstängningarna finns det skäl att beakta tävlingssäsongsaspekten, där en kortare avstängning riskerar att förläggas till en period där det förekommer endast få, eller inga alls, berörda arrangemang. Liksom när det gäller tillträdesförbuden kan omständigheterna i det enskilda fallet dock vara sådana att det är motiverat med en kortare avstängning. Arrangörsavstängningar kan ju, i ännu större utsträckning än tillträdesförbud, grunda sig på även icke-brottsligt (men väl olämpligt) agerande. I dessa fall, särskilt om det gäller en engångsföreteelse eller att det rör sig om en ung person, kan en ettårig avstängning framstå som väl sträng.

Även beträffande den längsta avstängningstid som ska kunna beslutas finns det starka skäl för att ha ett tak minst motsvarande det som föreslås för tillträdesförbud. Om det agerande som ligger till grund för avstängningen präglats av särskilt hänsynslöshet eller fått kännbara konsekvenser för ordningen och säkerheten vid arrangemanget – eller om det rör sig om återfall i arrangemangsanknuten brottslighet av allvarligare slag – bör det kunna vara aktuellt att besluta om avstängningstider upp till fem år.

Enligt vår mening finns det i och för sig inte något som hindrar att idrottsrörelsen bestämmer sig för att lägsta och längsta möjliga avstängningstid ska vara längre än motsvarande tider för tillträdesförbuden. Det kan dock sättas i fråga hur ofta omständigheterna kommer att vara sådana att det skulle vara motiverat att stänga av

någon under längre tid än fem år, men det kan inte uteslutas att det skulle kunna bli aktuellt i enstaka mer extrema fall. Vi kan däremot inte se några bärande skäl för föreningar och förbund att inom ramen för gällande skalor, och i alla enskilda fall, bestämma avstängningstiderna så att de alltid motsvarar tiden för de tillträdesförbud som meddelats grundade på samma brottsliga eller ordningsstörande agerande. Det kan alltså vara så att idrotten – utifrån de intressen som gör sig mer gällande där och som kan skilja sig från dem som staten har att beakta – betraktar vissa ageranden som mer klandervärda än vad åklagare och domstol gör. Oavsett bör man dock inom idrottsrörelsen, eller i vart fall i respektive SF, behandla lika fall lika och sträva efter att hitta en så enhetlig praxis som möjligt.

Under utredningen har vi fått information om att vissa föreningar beslutar om vad man skulle kunna benämna som en (delvis) villkorad arrangörsavstängning, eller att en arrangörsavstängning ersätts av andra åtgärder. Om den avstängde, utifrån ett på förhand bestämt program, t.ex. deltar ideellt i rehabiliterande åtgärder såsom att hjälpa till i någon funktion vid föreningens olika aktiviteter, kan avstängningen utebli eller bli kortare än den annars hade blivit. Det kan också handla om andra åtgärder, såsom krav på att en person under arton år endast får gå på match i sällskap av vårdnadshavare. Om den avstängde inte fullföljer programmet eller missköter sig på annat sätt ska dock den fulla avstängningstiden verkställas. En sådan ordning – som kombineras med avstängningstider som är längre än de tillträdesförbud som meddelas²¹ – kan ge den avstängde goda incitament att sköta sig och samtidigt bidra till en återgång till ett sunt supporterskap och en förbättrad relation till föreningen. Berörda SF bör vid överväganden kring utformningen av reglerna om arrangörsavstängning beakta att föreningar ges möjlighet att bedriva ett rehabiliteringsarbete av nu nämnt slag. Det finns dock inte något absolut hinder enligt gällande idrottsregelverk att redan nu tillämpa beskriven ordning med ”villkorade” arrangörsavstängningar på föreningsnivå, så länge beslutet om avstängning i övrigt är förenligt med berört SF:s regelverk.

²¹ Berörd förening är förhindrad att bereda en person som är belagd med tillträdesförbud tillträde till sina publika idrottsarrangemang, varför denna lösning med förkortad arrangörsavstängning i praktiken endast är möjlig såvitt avser tiden efter ett tillträdesförbud löpt ut.

8.3 Övriga säkerhetsåtgärder vid arrangemangen

I våra direktiv anges att det kan finnas skäl att undersöka vilka åtgärder arrangörerna kan vidta vid biljettförsäljningen, där krav på personliga biljetter eller identifiering vid insläpp kan övervägas. Det kan enligt direktiven också handla om att överväga hur insläppen kan organiseras eller hur arrangörerna kan arbeta preventivt med säkerheten inne på arenan. Nedan tar vi upp frågorna gällande biljetthantering, kamerabevakning och arenainsläpp som kan övervägas vidare av berörda aktörer.

8.3.1 Biljetthantering

Frågan om ökad införande, eller ökad användning, av personliga biljetter har övervägts tidigare. I betänkandet Mera glädje för pengarna (SOU 2013:19) konstaterades att marknadsförings- och säkerhetsskäl talar för personliga biljetter och man rekommenderade Svenska Hockeyligan (SHL) och Föreningen Svensk Elitfotboll (SEF) att ta ett mer samlat grepp i denna fråga. Utredningen gjorde bl.a. följande överväganden.²²

En uppenbar möjlighet att stärka säkerheten är att identifiera besökarna. Detta sker naturligt i samband med att besökaren köper sin biljett. Vad gäller årskort finns redan den identifikationen men inte vid andra former av inköp. Speciellt problematiskt är att vissa biljetter fortfarande handlas ”på luckan”. I andra fall är försäljningssystemen utformade på sådant sätt att köparens identitet inte framgår. Härtill kommer att köpare inte automatiskt behöver vara den som besöker arrangemanget. Trots dessa svårigheter finns hos klubbarna ett intresse att arbeta vidare med frågor kring mer identifierande inpasseringssystem, och där kunde en starkare drivkraft vara marknadsföringsfördelar snarare än säkerhetsaspekter. Säkerhetsmässigt skulle personliga biljetter öka möjligheten att stänga ute några av de personer som ställer till problem, men det skulle också riskera att bli längre köer och ta längre tid vid insläppen, vilket skulle kunna orsaka andra säkerhetsbekymmer. Enligt uppgift fanns det inga fotbollsklubbar som hade infört personliga biljetter.

²² Se avsnitt 20.11 och 20.12 i betänkandet.

Personliga biljetter diskuterades inom fotbollen, men frågan stod inte högst upp på agendan.

Utredningen konstaterade då att tiden knappast ännu var mogen för ett generellt införande av inpasseringssystem som identifierar besökaren. Speciellt vad avsåg de näst högsta serierna i herrfotbollen och herrishockeyn (Superettan och HockeyAllsvenskan) kunde detta uppfattas som ett relativt avlägset mål. Utredningen framhöll att Svenska Hockeyligan (SHL) och Föreningen Svensk Elitfotboll (SEF) borde ta ett mer samlat grepp i denna fråga.

Vi kan nu konstatera att biljettförsäljningen har utvecklats i relativt stor utsträckning sedan 2013. Numera görs nästan alla biljettinköp elektroniskt, via internet eller mobilappar, vilket möjliggör enklare identifikation av biljettköparen (om än inte av alla besökare, eftersom köpen ofta omfattar flera biljetter). I vissa andra sammanhang, t.ex. vid konserter, har förekommit krav på att köparen ska identifiera alla besökare eller i vart fall själv ingå i det sällskap som besöker arrangemanget. Det är således tekniskt möjligt att inrätta en ordning med krav på identifikation av inte bara biljettköparna, utan alla de som ska besöka evenemanget. Vi kan inte heller se att det finns några avgörande regulatoriska hinder mot en sådan ordning.

Vår utrednings fokus ligger på säkerhets- och ordningsfrågorna. Som den tidigare utredningen konstaterade kan det emellertid finnas affärsmässiga fördelar med att identifiera, och ha kontaktuppgifter till, sina biljettköpare. Om arrangören därmed ”på köpet” ges möjlighet att minska risken för att de som inte ska ha tillträde till arrangemangen, exempelvis de som är meddelade tillträdesförbud, kan det vara ytterligare ett skäl för att utveckla systemet med personliga biljetter. Även om det finns uppenbara risker att biljetter köpes i annans namn – och att det kan vara förenat med stora praktiska svårigheter att särskilt vid större evenemang kontrollera alla besökares identitet – bör ett krav på personliga biljetter verka återhållande på dem som överväger att trotsa ett tillträdesförbud eller arrangörsavstängning. På motsvarande sätt borde personliga biljetter avskräcka besökarna från att begå brott vid arrangemanget, eftersom identifikationsrisken torde öka.

Mot ett system med, eller krav på, personliga biljetter talar måhända intresset av besökarnas personliga integritet. Det kan möjligen ifrågasättas om intresset av att upptäcka dem som försöker

trotsa ett tillträdesförbud eller arrangörsavstängning, eller identifiera dem som begår brott och andra ordningsstörningar, väger så tungt att det motiverar identifikation av alla dem som besöker arrangemangen. Om arrangörerna själva skulle finna det vara praktiskt möjligt och motiverat (utifrån såväl affärs- som säkerhetsmässiga aspekter) kan vi dock inte se att det finns något hinder mot att (på avtalsrättslig grund) i biljettvillkoren uppställa identifikation av alla besökare som ett krav för att besöka evenemanget.

Inom Polismyndigheten pågår diskussioner om att återuppta det arbete som tidigare pågick vad gäller de legala och praktiska förutsättningarna för ett system med personliga biljetter. Arbetet skulle t.ex. kunna syfta till att ett sådant krav ställs i villkoren till vissa idrottsarrangemang.²³

Under utredningen har vi inte mötts av något större intresse från arrangörshåll att i närtid införa krav på identifikation av alla besökare. I takt med att identifikation underlättas med elektroniska hjälpmedel, som t.ex. bankID och QR-koder, tror vi dock att detta bör kunna övervägas framöver, i vart fall på de högsta serienivåerna i de mest publika idrotterna. Vi tror också att det finns en stor förståelse bland de flesta besökare att arrangören vill ha kontroll på vilka som besöker arrangemanget. Det är ju inte endast de brott som typiskt sett begås vid idrottsarrangemang, såsom brott enligt 5 kap. ordningslagen, som man vill förebygga. Genom att förbättra kontrollen av besökarna bör även risken för terroråd kunna motverkas.

8.3.2 Kamerabevakning och kontroll av tifo-fix inför match

I herrfotbollens högsta serie, Allsvenskan, ska föreningens ordinarie arena och reservarenor ska vara utrustade med permanenta kameraövervakningssystem. I enlighet med arenakraven ska övervakningskameror användas för att klart och tydligt kunna identifiera samtliga åskådare på arenans samtliga läktare. Arrangerande förening är skyldig att säkerställa att kameraövervakningssystemet används i samband med de tävlingsmatcher som föreningen spelar.²⁴

²³ I Polismyndighetens Nationell inriktning för Polismyndighetens arbete med idrottsrelaterad brottslighet - Handlingsplan med aktiviteter, som är en del av operationsordern för idrottsrelaterad brottslighet 2023 (dnr ärende A147.815/2023), nämns att arbeta för införande av personliga biljetter som en framgångsfaktor på inom operationslinjen utredning och lagföring.

²⁴ 2 kap. 31 § Svenska Fotbollförbundets Särskilda Tävlingsbestämmelser för föreningar i Allsvenskan och Superettan (STB herr) 2025.

Inom herrishockeyn gäller att samtliga matcher på de tre högsta serienivåerna – SHL, HockeyAllsvenskan och HockeyEttan – ska kamerabevakas. Klubbar i HockeyEttan som tidigare inte haft ett kamerabevakningssystem kan dock medges undantag. Kamera-bevakningen ska påbörjas när de publika entréerna öppnas och avslutas när anläggningen här helt tömd på publik.²⁵

Inom fotbollen har diskuterats olika förslag som syftar till att förbättra säkerheten kring arrangemangen. Ett av dessa är om arenans permanenta kameraövervakningssystem ska användas under tifo-fix inför match, från den tidpunkt då supportrarna ges tillträde till arenan till dess att de lämnar arenan.

Enligt vår mening finns det mycket goda skäl för att kamerabevaka även vid sådana tidpunkter inför arrangemangen där det kan förekomma förberedelser till brott. Kanske i kombination med att det skulle vara förbjudet för supportrarna som på detta sätt bereds tillträde till arenan att maskera sig. Även om vi från förenings- och supporterhåll mötts av uppfattningen att pyroteknik och andra vid match otillåtna föremål inte tas in vid tifo-fix kan det inte uteslutas att detta förekommer. Den stora mängden pyroteknik som förekommer vid vissa matcher kan knappast tagits in vid insläppen vid samtliga tillfällen. En kamerabevakning av tifo-fix kan också innebära en trygghet för de supportrar som deltar i detta, genom vilken det vid kontroll av filmerna i efterhand kan uteslutas att pyroteknik kommit in den vägen. I dag sker kontroller av tifomaterial vid införseln samt sker avsyning av läktarna inför match, i syfte att säkerställa att inte pyroteknik kommer in på arenan den vägen. Det kan ifrågasättas om detta är tillräckligt. För att säkerställa att pyroteknik inte tas in i samband med tifo-fix och andra liknande aktiviteter inför matchen förefaller kamerabevakning vara ytterligare en rimlig åtgärd att vidta. Vi menar alltså att berörda förbund starkt bör överväga att så snart som möjligt införa krav på att en sådan kamerabevakning i de fall där det är motiverat. Detta naturligtvis förutsatt att kamerabevakningen i det enskilda fallet får ske i enlighet med kamerabevakningslagen (2018:1200) och övrig personuppgiftsreglering. Vi ser inte heller att det finns några regulatoriska eller andra hinder för Polismyndigheten att som villkor för den offentliga tillställningen föreskriva att nu beskriven kamerabevakning ska äga rum. Hos föreningar där det inte helt kan uteslutas att pyro-

²⁵ 16 § Svenska Ishockeyförbundet Regelbok Säkerhet 2024/2025.

teknik och andra otillåtna föremål kommit in den vägen vid tidigare tillfällen förefaller ett sådant villkor rimligt och motiverat. Inte minst med hänsyn till den massiva mängd pyroteknik som används inom herrelitfotbollen (över 8 000 pyrotekniska pjäser under 2024²⁶) måste föreningar, förbund och berörda myndigheter vidta alla lämpliga åtgärder för att minska möjligheterna att få in pyrotekniken på arenorna.

Enligt vad vi har fått till oss görs redan i dag vissa kontroller av tifo-material som tas in på arenan inför en match. Det är dock inte ett krav som uttryckligen framgår av fotbollens regelverk.²⁷ Enligt vår mening finns det goda skäl att förtydliga arrangerande förenings ansvar för att otillåtna föremål inte förs in på arenan, och att detta omfattar även s.k. tifo-fix. Det förefaller enligt vår mening rimligt att berörda specialidrottsförbund närmare reglerar hur detta ska verkställas, genom visitation, kamerabevakning eller andra åtgärder. Berörda förbund bör således starkt överväga att införa sådana krav i sina regelverk. Precis som vi konstaterat när det gäller möjligheten för Polismyndigheten att besluta om villkor riktade mot arrangören förefaller det inte orimligt att föreskriva krav av nu beskrivet slag, särskilt om det inte kan uteslutas att pyroteknik kommit in den vägen vid tidigare tillfällen. Obs. dock att Polismyndigheten inte kan ställa upp villkor på att banderoller och liknande med text som inte strider mot allmän lag inte får tas in, även om de skulle strida mot idrottens regelverk. Även inom idrotten måste yttrandefrihetsintresset väga mycket tungt i detta sammanhang, och det bör bara vara om det är helt uppenbart att ett budskap strider mot gällande bestämmelser som en banderoll eller flagga ska förbjudas tas in med hänvisning till dess innehåll. Att en s.k. overheadflagga inte tillåts tas in p.g.a. att den befaras användas för att främja brott, t.ex. för att dölja maskering eller annan förberedelse för användning av pyroteknik, är dock en rimlig åtgärd och har dessutom stöd i fotbollens nuvarande regelverk.²⁸

²⁶ Se avsnitt 3.3.3 och 3.3.4.

²⁷ Inom ishockeyn finns vissa bestämmelser beträffande kontroll av supportermaterial, se 20.4 § och 21 § Svenska Ishockeyförbundet Regelbok Säkerhet 2024/2025.

²⁸ 3 kap. 14 § Svenska Fotbollförbundets Särskilda Tävlingsbestämmelser för föreningar i Allsvenskan och Superettan (STB herr) 2025.

8.3.3 Insläpp

För att möjliggöra ett kontrollerat och säkert insläpp av publiken till ett evenemang är det av stor vikt hur insläppen organiseras. Vi har under våra studiebesök observerat flera goda exempel på hur det görs. Vi har dock också gjort observationer på motsatsen. Som Polismyndigheten konstaterar i sin uppföljning gällande ordningsläget inom elitfotbollen under 2024²⁹ kan det ofta vara en stor fördel att påbörja insläppet av publik till ståplatssektioner redan utanför själva arenan (s.k. utökad idrottsanläggning) för att möjliggöra bl.a. större visitationsfällor, serpentinvägar och en utökad bemanning av visiterande personal och ordningsvakter.

Som tas upp i samma uppföljning utgör för små visitationsfällor (som hindrar genomflödet av besökare), bristande biljettkontroll vid gränsen för idrottsanläggningen, bristande förankring av staket så att dessa kan flyttas på och brist på insynsskydd för publikvärdar som visiterar (något som öppnar för påtryckningar och störande beteende från övriga besökare) också hinder mot ett säkert och ordnat insläpp. Åtgärder av detta slag kan minska risken för forceringar av entréer som förekommit vid ett antal tillfällen. Sådana forceringar innebär att publik kan ta sig in utan att vare sig biljett kontrollerats eller visitation skett. Därigenom kan de som meddelats tillträdesförbud eller arrangörsavstängning, samt pyroteknik och andra otillåtna föremål, komma in på arenan. Det är också av stor vikt att placera ut ordningsvakter i tillräckligt antal och på strategiska platser för att stötta publikvärdarna i deras arbete med bl.a. visitationer samt för att hålla isär borta- och hemmasupportrar när det är nödvändigt. Det är viktigt att visiterande personal kan utföra sin uppgift utan störande påverkan och tryck från omgivande besökare.

Även om man kan behöva anpassa organiseringen av insläppen i förhållande till arenan och de förväntade förhållandena vid respektive match finner vi att arrangörerna – särskilt vid större evenemang och s.k. högriskmatcher – bör undersöka vilka åtgärder kring den fysiska miljön vid insläppen som är lämpliga att vidta. Det kan också handla om att, såsom Polismyndigheten angett i sin uppföljning, att påbörja insläppen tidigare. När nya arenor byggs, eller

²⁹ Säkerheten vid idrottsvenemang i fokus inför fotbollssäsongen 2025, <https://polisen.se/> (besökt 2025-01-08).

befintliga arenor byggs om, bör föreningar och förbund tillse att anpassning sker utifrån ovan beskrivna förbättringsmöjligheter.

Vår uppfattning är att alla arrangörer redan nu är angelägna att lära av goda exempel, och att det inte alltid är nödvändigt att detaljreglera hur t.ex. insläpp ska ske för att dessa ska utvecklas i önskad riktning. Men om man kan hitta vissa minsta gemensamma nämnare, en lägsta godkänd standard om man så vill, bör detta kunna tas in i berörda SF:s regelverk samt även komma i fråga för att tas in i Polismyndighetens villkor för den offentliga tillställningen.

8.4 Samverkan och dialog

I våra direktiv konstateras att det är av stor vikt att det finns en fungerande samverkan mellan arrangörerna, Polismyndigheten och de nationella förbunden. Även en nära dialog med den organiserade supporterrörelsen framhålls som viktig för att skapa förståelse, förankring och långsiktighet i frågorna och enligt direktiven bör vi undersöka hur dialogen mellan polis och supporterrörelser kan förbättras i syfte att skapa ett ökat förtroende och bättre samarbete.

Vi har under utredningens gång kunnat konstatera att samverkan mellan föreningar, förbund och polisen överlag fungerar mycket bra. Det finns en tät och nära dialog både nationellt och lokalt. Det ordnas gemensamma utbildningsinsatser och säkerhetskonferenser i syfte att ha en så stor samsyn som möjligt kring de gemensamma utmaningarna man står inför. I detta ligger också att hitta en lämplig ansvarsfördelning mellan berörda aktörer, t.ex. när det gäller ansvaret för ordningen och säkerheten på och utanför arenan vid ett idrottsarrangemang. Överlag finns det också en stor förståelse för respektive parts olika roller och utgångspunkter. Att polisen inte bara har rätt, utan ofta också en skyldighet, enligt lag att exempelvis ställa upp villkor för den offentliga tillställningen, ingripa mot brott och i exceptionella fall upplösa tillställningen verkar de flesta således ha förstått och accepterat.

Även dialogen mellan föreningar, förbund och polisen, å ena sidan, och supporterrörelsen, å den andra, menar vi fungerar i allt väsentligt bra. I våra möten med arrangörer, polis och supportrar i samband med matcharrangemang har vi lokalt funnit många goda

exempel på hur ett välorganiserat evenemang kan bidra till en välkomnande och trygg stämning för alla besökare.

Det har inte funnits utrymme för att i detta sammanhang redovisa allt det goda arbete och de många lovvärda initiativ som redan tas. I stället redogör vi nedan för vissa särskilda observationer vi gjort och vilka slutsatser vi dragit i dessa delar kring samverkan och dialog.

8.4.1 Skydd och stöd vid otillbörlig påverkan m.m.

Som vi konstaterat i avsnitt 6.4.4 är brott och trakasserier mot verksamma inom idrottsrörelsen och vid idrottsarrangemang ett allvarligt problem. Alla yrkesroller, och andra funktioner som finns inom idrottsrörelsen, eller vid ett idrottsarrangemang, är i varierande utsträckning och på olika sätt utsatta för risker att drabbas av brott och trakasserier som riktar sig mot dem på grund av deras roll inom, eller med anknytning till, idrotten. Även om de alltså utsätts på grund av sin funktion så blir det ofta mycket kännbart även på ett personligt plan. Drabbade är alltifrån spelare, ledare, domare, publikvärdar, ordningsvakter och säkerhetsansvariga till personer inom idrottsklubbarna och förbund med beslutande mandat. Även funktionärer och andra som representerar exempelvis specialidrottsförbund och liknande organisationer kan vara utsatta, t.ex. delegater. Otillåten eller otillbörlig påverkan har konstaterats vara såväl utbredd som problematisk, och till och med systemhotande, inom idrottsrörelsen. Detta gäller särskilt inom de delar av idrottsrörelsen som också uppvisar de största problemen vad avser ordning och säkerhet på själva arrangemangen, dvs. på herrsidan i de större publika lagidrotterna.³⁰ Trakasserier kan förekomma för att få en person ur balans, ofta i syfte att hämnas eller på annat sätt påverka denne i sin yrkesroll, eller annan funktion, inom idrotten.

Ageranden som sker mer strukturerat och rationellt och som innefattar handlingar som är brottsliga eller på andra sätt är otillbörliga kan antas innebära mer allvarliga konsekvenser för den utsatte. Detta gäller särskilt när personen utsätts för olika typer av

³⁰ Se bland annat SOU 2013:19 s. 187 ff. och bilaga 5 till betänkandet, Kartläggning av våld, hot och trakasserier, genomförd av Stiftelsen Tryggare Sverige, BRÅ:s rapport 2018:5, Att motverka otillåten påverkan inom idrotten och Brotts & otrygghet inom svensk idrott – En kunskapsöversikt, Stiftelsen Tryggare Sverige, 2023. Se även t.ex. Agneta Bloms Slutrapport från uppdraget med nationell samordning för att främja en positiv supporterkultur och motverka idrottsrelaterad brottslighet, 2015.

handlingar utanför själva idrottsarrangemanget men som riktar sig personligen mot individen på grund av dennes egenskap av t.ex. idrottsutövare, domare eller annan funktionär. Känslan av utsatthet kan också förstärkas om den som agerar otillbörligt har ett skrämsekapital, t.ex. på grund av tillhörighet till en våldsam supportergruppering. Förutom en direkt påverkan på en person i hans funktion som t.ex. beslutsfattare i ett enskilt ärende, exempelvis ett beslut om arrangörsavstängning, kan ett sådant skrämsekapital leda till självcensur. Personen kan på grund av oro för att utsattas för olika påverkansåtgärder välja att inte driva, eller uttala sig om, sådana frågor som går emot supportergrupperingens åsikter eller hållning, t.ex. i frågor som rör lagstiftning och åtgärder mot pyroteknik och andra ordningsstörningar.

Det finns många anledningar till att se mycket allvarligt på när påverkan mot verksamma vid eller på grund av idrottsarrangemang sker med otillbörliga metoder. Förutom att det medför lidande eller annan olägenhet för den drabbade kan det antas att en sådan påverkan på ett övergripande plan försvårar det förebyggande arbetet för att trygga ordning och säkerhet vid idrottsarrangemangen. Det kan också ha en mer omedelbar effekt på ordningen och säkerheten vid arrangemanget, när det i det enskilda fallet innebär att åtgärder inte vidtas mot en enskild, t.ex. på grund av rädsla för att en identifiering eller ett beslut om arrangörsavstängning (som motiveras av att förebygga ordning och säkerhet) ska leda till represalier. En annan effekt är att förekomsten av trakasserier kan leda till svårigheter att behålla och rekrytera personer till vissa positioner inom föreningarna. Detta kanske särskilt gäller de yrkesgrupper som arbetar i frågor relaterade till säkerhet och ordning vid arrangemangen, t.ex. säkerhets- och evenemangsansvariga.

Som framgår i avsnitt 6.4.4 föreslår vi att den som begått brott mot eller allvarliga trakasserat bl.a. utövare, funktionär, representant för anordnaren eller idrottsorganisation eller annan i liknande ställning, för hans eller hennes funktion vid, eller till följd av, ett idrottsarrangemang, ska meddelas tillträdesförbud, även om brottet eller trakasserier inte skett under eller annars i samband med ett idrottsarrangemang, om inte särskilda skäl talar emot det. Denna åtgärd kan bidra till att skydda funktionärer, säkerhetsansvariga och beslutsfattare i föreningar och förbund genom att verka avskräckande för den evenemangsbesökare som överväger att begå brott mot eller

trakassera en sådan person. När det gäller befattningshavare hos föreningarna är det dock därutöver av stor vikt att i första hand föreningen, och i andra hand berört SF, kan ge adekvat skydd och stöd om hen utsätts för brott eller trakasserier till följd av t.ex. en polisanmälan eller ett beslut om arrangörsavstängning. Ett robust stöd från föreningen, inklusive den förtroendevalda styrelsen, kan vara avgörande för att med bibehållen integritet förmå fatta beslut och vidta åtgärder som inte sällan kan uppfattas som mycket negativa för den berörda individen. Om man som exempelvis säkerhetsansvarig vet att man kommer att erbjudas skydd och stöd av föreningen, om man skulle utsättas för t.ex. hot eller trakasserier, kan det i högsta grad bidra till att hen vågar fatta även obekväma, men korrekta, beslut. Föreningarna bör därför ha en särskild plan eller rutin för sådana händelser. I detta kan t.ex. ingå att alltid polisanmäla hot och andra brott samt att erbjuda skydd och stöd för den utsatte.

Även berörda SF kan bidra i nu aktuellt avseende. Dels genom att utbilda och informera föreningarna om hur händelser av detta slag kan hanteras, dels utgöra ett bollplank när brott och trakasserier faktiskt har skett. SF kan också bidra med kontakter till polisen och ge råd i en konkret situation där hot eller andra brott riktats mot befattningshavare inom föreningen. Detta kan vara resurskrävande, och stöd kan behöva ges även på kvällar och helger. En sådan beredskap utgör dock en mycket förtroendeskapande åtgärd från de SF som är mest berörda av den nu aktuella problematiken, och bör kunna prioriteras.

Förutom skydd och stöd från förening och förbund menar vi att det finns starka skäl för Polismyndigheten att särskilt prioritera brottslighet av detta slag, i vart fall genom att finnas tillgänglig för föreningar och förbund. Idrottsrörelsen och dess föreningar utgör en mycket viktig beståndsdel i civilsamhället. När brottslighet – som kan ibland kan karaktäriseras som systemhotande – riktas mot dess företrädare finns det därmed starka skäl för polisen att prioritera detta. Det finns i dag utsedda kontaktpersoner både på nationell och regional nivå som företrädare för idrotten kan kontakta för att få hjälp och stöd i dessa och andra frågor. Förutom att detta kan underlätta polisens utredningsarbete tror vi att rådande ordning kan bidra till en ökad trygghet hos dem som utsatts, och därmed en större robusthet i säkerhetsarbetet hos föreningar och förbund

då man vet att skydd och stöd finns tillgängligt om man utsätts för brott. Det ankommer dock inte på denna utredning att ha några detaljerade synpunkter på hur Polismyndigheten ska organisera sitt arbete i detta avseende.

8.4.2 Supporter- och evenemangspolisens roll

Under utredningens gång, särskilt vid våra studiebesök i samband med olika matcharrangemang, har vi fått en god inblick i det viktiga arbete som utförs av de s.k. supporter- och evenemangspoliserna. Deras uppgift är att förebygga våld och ordningsstörningar i samband med idrottsevenemang, främst fotbollsmatcher, i Sverige och utomlands. Supporterpolisen har funnits sedan 1992, då fotbolls-EM spelades i Sverige.

Alla polisregioner som har elitlag inom fotboll eller ishockey har supporter- eller evenemangspoliser. De arbetar olika beroende på de behov som finns lokalt, men även utifrån resursprioriteringar inom de olika polisregionerna. De flesta av dessa arbetar deltid med supporterfrågorna. I polisregionerna Stockholm, Väst samt Syd finns polismän som arbetar heltid med supporterfrågorna. Polisen i hela landet kan begära stöd från supporter- eller evenemangspolis vid matcher då det finns risk för våld och större ordningsstörningar.

Polismyndigheten samarbetar med matcharrangerande klubbar samt med Riksidrottsförbundet, Svenska Fotbollförbundet och Svenska Ishockeyförbundet. Det kan handla om olika åtgärder klubbar och förbund kan ta till för att minska arenavåldet eller om en gemensam planering inför olika evenemang. Polismyndigheten samarbetar också med sociala myndigheter och räddningstjänsten.³¹

Supporter- och evenemangspoliserna deltar i första hand vid berörda föreningars hemmamatcher. Ett mycket uppskattat och – menar vi – nyttigt inslag är dock när de reser med ”sin klubb” även vid bortamatcher. Dessa polismän har särskild kännedom om klubbens supportrar och har t.ex. möjlighet att känna igen risk-supportrar och individer som har meddelats tillträdesförbud. Inte sällan kan de också utgöra en brygga mellan bortasupportrarna och den lokala polisen. Genom en tät dialog mellan dessa kan i bästa fall

³¹ Supporterpolisens - polisens arbete, <https://polisen.se/om-polisen/polisens-arbete/supporterpolisen/> (besökt 2025-01-10).

ordningsstörningar och brott förebyggas. Dessa polismän kan också bidra med kunskap om det finns några särskilda aspekter att ta hänsyn till när den lokala polisen överväger hur supportrarna bäst ska hanteras. Sammanfattningsvis ser vi stora fördelar med att supporter- och evenemangspoliserna deltar vid klubbens bortamatcher i så stor utsträckning som möjligt, i vart fall vid högriskmatcher eller matcher där det inte kan uteslutas risk för brott och andra ordningsstörningar.

8.4.3 Polisens kommunikation om ändrade arbetsätt

Som vi konstaterat i kapitel 4 har polisen en skyldighet att ingripa mot brott och ordningsstörningar, men ingripandena ska vara nödvändiga och proportionerliga. Och detta gäller självfallet även inför och vid ett idrottsarrangemang. Läktarna utgör alltså inte en plats där brottslighet ska få pågå utan konsekvenser. Att polisen ingriper mot brott, t.ex. mot användande av pyroteknik, även på idrottsarrangemang utgör alltså en självklar del av dess uppdrag och bör inte vara ägnat att förväna någon. Att polisen ändå under vissa omständigheter – där riskerna med ett ingripande kan vara större än det man vill åstadkomma med ingripandet – beslutar sig för att avstå från att ingripa framstår som en naturlig följd av proportionalitetsprincipen. Det kan exempelvis vara förenat med säkerhetsmässiga risker för såväl ingripande poliser som omgivande publik att ingripa på en fullsatt läktarsektion. I vissa situationer kan det förefalla rimligt att avstå, särskilt om det är fråga om ingripande med anledning av ett förhållandevis lindrigt brott.

Vidare har vi i samma avsnitt konstaterat att om Polismyndigheten gör bedömningen att arrangören helt eller delvis förlorat kontrollen över arrangemanget, t.ex. vid omfattande och allvarlig brottslighet och ordningsstörningar, ligger det i myndighetens uppdrag att agera. I en sådan situation kan det övervägas att upplösa den offentliga tillställningen enligt 2 kap. 23 § ordningslagen. Som vi noterat kan det också på goda grunder ifrågasättas om det är rimligt att en offentlig tillställning ska få fortgå – utan åtgärder från vare sig arrangörens eller Polismyndighetens sida – om det vid denna pågår en organiserad och flerfaldig brottslighet i form av otillåten maskering och pyroteknikanvändning.

Mot ovan tecknad bakgrund förefaller fler direkta ingripanden mot brott och en utökad tillämpning av de verktyg som ordningslagen ger Polismyndigheten inte som vare sig svårmotiverad eller svårförutsedd. Av naturliga skäl finns det inte heller någon skyldighet för polisen att på förhand offentliggöra att man avser att utföra de uppgifter som åligger den, och verkställa nödvändiga åtgärder, enligt polis- och ordningslagen. Om myndigheten under lång tid, av taktiska eller andra skäl, valt en mer tillbakadragen strategi – där ingripanden och i och för sig möjliga beslut enligt ordningslagen underlåtits – kan det dock finnas anledning att överväga att på förhand avisera planerade ändringar när det gäller tillvägagångssätt i olika förutsebara situationer. Om polisen är tydliga med vad man avser att göra – och varför – så tror vi att det kan dels ha en förebyggande (brottsavhållande) effekt, dels öka förståelsen hos den breda publiken för de åtgärder som vidtas.³²

Även om det såklart ytterst är myndigheten som har ansvaret för att fatta beslut i nu aktuella frågor är det vidare mycket vunnet om såväl strategiska som operativa beslut fattas efter samråd med berörda förbund och klubbar. Det är också viktigt att arrangörerna är tydliga med information till evenemangsbesökarna om Polismyndigheten till arrangörerna aviserat förändrade arbets- eller förhållningsätt.

Om det i operativa skeden fattas uppmärksammade beslut, t.ex. om ingripanden eller åtgärder enligt ordningslagen, bör det hos Polismyndigheten också finnas en beredskap att svara på medias frågor. Media är en viktig (ibland den enda) kanal ut till allmänheten, och genom att vara tillgängliga för att tydligt kunna berätta vad man gjort, och varför, kommer förståelsen och acceptansen för vidtagna åtgärder att öka. Om polisen inte går ut och ger sin bild finns det en uppenbar risk för att felaktiga fakta och missuppfattningar om läget får ökad spridning.

Sammantaget tror vi att en ökad kommunikation från Polismyndighetens sida – särskilt om ändrade arbetssätt – kan bidra till att

³² Genom tydlig information om syftet med olika åtgärder kan missförstånd och konspirationsteorier undvikas. I samband med införandet av det s.k. väskförbudet florerade det t.ex. uppgifter om att det inte var den förhöjda terrornivån, utan i stället ett sätt att komma åt problemet med införsel av pyroteknik, som var det egentliga skälet för förbudet. Detta särskilt då man från början nämnde att matcher i fotbollens högsta serier skulle omfattas av förbudet. Se bl.a. Polisen måste förklara väskförbudet, www.aftonbladet.se, 2023-11-03.

skapa förståelse, förankring och långsiktighet i förhållande till förbund, klubbar och supportrar.

8.4.4 Rutiner vid handläggning av tillträdesförbud

Enligt 6 § lagen om tillträdesförbud prövar allmän åklagare frågor om tillträdesförbud. Ett ärende om tillträdesförbud kan initieras på två sätt. Det ena sättet är att Polismyndigheten gör en anmälan, vilket är det allra vanligaste. Det andra sättet är genom en ansökan av den idrottsorganisation som anordnar idrottsarrangemang som förbudet avses skydda eller av ett specialidrottsförbund för den aktuella idrottsverksamheten.

Enligt 13 § ska tingsrätten pröva åklagarens beslut i fråga om tillträdesförbud på begäran av den som beslutet angår. Av detta följer således att såväl den enskilde som den idrottsorganisation som ansökt om tillträdesförbud kan vara klagandepart i ärende om tillträdesförbud. Enligt 9 § andra stycket är berört specialidrottsförbundet part i ärende som har tagits upp på anmälan av Polismyndigheten. Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten är inte part i ärendet i domstol. Enligt 15 § ska dock domstolen begära in yttrande av åklagaren, om det inte är obehövligt.

Den rådande ordningen innebär att specialidrottsförbundet, före handläggningen i tingsrätten, ofta saknar närmare kännedom om de omständigheter och bevisning som legat till grund för åklagarens beslut. Det har från ett specialidrottsförbund framförts att det yttrande som tingsrätten vidarebefordrar från åklagaren i enlighet med 15 § många gånger är av sporadisk karaktär och ofta i avsaknad av bevisning. Det innebär att specialidrottsförbundet i ett sådant fall måste vidta ansträngningar i syfte att åklagaren ska komplettera med t.ex. bevisning i domstolsärendet, vilket enligt förbundet i fråga dels är resurskrävande, dels innebär att ärendets handläggning i tingsrätten fördröjs. Det sistnämnda är problematiskt utifrån det skyndsamhetskrav som råder vid handläggningen av ärenden om tillträdesförbud. Vi har även i våra kontakter med den organiserade supporterrörelsen och med föreningsföreträdare fått tydliga signaler om att tidsutdräkten vid handläggningen upplevs som mycket problematisk. I de fall där vi konstaterat oacceptabelt långa handläggningstider förefaller dock den främsta orsaken vara att

domstolarna inte i tillräcklig grad lever upp till skyndsamhetskravet, snarare än att åklagarna brustit i nu nämnt avseende.

Vi har inom ramen för denna utredning inte gjort någon översyn av de bestämmelser i tillträdesförbudslagen som reglerar ärendehandläggningen. Förutom det nu adresserade problemet har vi inte heller fått signaler om att det skulle finnas ett sådant behov. De olägenheter och den tidsutdräkt som förorsakas av att åklagaren eventuellt ger in vad som förbunden anser vara bristfälliga underlag vid ärendehandläggningen i domstol kräver med nödvändighet inte heller författningsändringar. Den efterfrågade förbättringen i aktuellt avseende kan i stället enligt vår bedömning åstadkommas genom att Åklagarmyndigheten har tydligare rutiner och riktlinjer för vad ett sådant yttrande ska innehålla. Sådana rutiner och riktlinjer kan t.ex. införas i Åklagarmyndighetens rättsliga vägledning för tillträdesförbud.³³

8.5 Föreningarnas och förbundens värdegrundsarbete

I våra direktiv anges att för att komma åt grunden till läktarvåldsproblematiken och öka tryggheten vid fotbollsmatcher och andra idrottsarrangemang det också kan finnas anledning att överväga hur klubbarna kan arbeta med värdegrundsfrågor. Vi har under utredningens gång, och vid våra möten med bl.a. klubbföreträdare och supportrar, kunnat konstatera att det redan görs ett gediget arbete, med många goda initiativ, i detta avseende. Här är det ju särskilt viktigt hur ledande företrädare för föreningar, förbund och intresseorganisationer agerar och kommunicerar när det gäller brott och andra ordningsstörningar vid idrottsarrangemang. Men även spelares och idrottsledares agerande är av stor vikt i detta sammanhang. Om nu nämnda företrädare inte tar tydligt avstånd från eller, än värre, uttrycker sympati för eller trivialiserar brott och andra ordningsstörningar (t.ex. användandet av pyroteknik) motverkas i stor grad arbetet med att skapa säkra och trygga evenemang. Alla berörda har såklart rätt att uttrycka sin åsikt och ingen ska bestraffas för att ha använt sin yttrandefrihet, men det kan ifrågasättas hur väl klubbarna har lyckats i sitt värdegrundsarbete om deras spelare uttrycker förståelse för brottslig verksamhet eller ledande klubbföreträdare

³³ ÅM 2021:22.

inte förmår tydligt markera att brott inte är acceptabla på klubbens matcharrangemang.

Utredningen har full förståelse för att spelare och ledare vill tacka sina supportrar efter match. Om detta sker samtidigt som det pågår (eller efter det förekommit) flerfaldig brottslighet, i form av pyroteknikanvändning, kan det dock ge en mycket tveksam signal. Även om det är en minoritet på en läktare som begår brott av detta slag, och ett tack riktas även till dem som inte begår brott, förefaller ett sådant kollektivt tackande som något svårmotiverat. Det borde i vart fall kunna övervägas att från lagets sida kräva att pyroteknik inte ska användas (dvs. att brottsligheten inte ska vara pågående) i samband med att tacket sker. Det kan vidare övervägas om sådana eller liknande ageranden skulle kunna vara föremål för reglering i tävlingsbestämmelserna för den aktuella idrotten.

Något som idrottsrörelsen, eller i vart fall berörda förbund, bör överväga är hur allvarligt man ser på spelares och ledares agerande under idrottsevenemangen. Om spelare t.ex. inlåter sig i slagsmål föranleder detta oftast en avstängning med stöd av bestraffningsreglerna i Riksidrottsförbundets stadgar. Avstängningen kan vara olika lång beroende på vilken idrott det rör sig om och hur allvarlig våldsanvändningen har varit. Inte sällan kan det dock stanna vid några enstaka matchers avstängning. Även om berörda regelverk tjänar olika syften, kan detta jämföras med vad ett deltagande i ett slagsmål av motsvarande allvarlighetsgrad mellan supportrar på läktaren hade föranlett i fråga om tillträdesförbud. Det förefaller inte orimligt att ett sådant agerande skulle kunna ge ett års tillträdesförbud enligt nu gällande lagstiftning och praxis. Här bör också nämnas de fall då spelare – vid firande t.ex. av SM-guld eller serieavancemang – själva använt pyroteknik inne på arenan, något som för supportrar ofta renderar 6–9 månaders tillträdesförbud. Om förbund och föreningar ska föregå med gott exempel i nu aktuellt avseende – och visa allvar med att våldsamheter och andra brott inte tolereras på idrottsarrangemangen (oavsett om det sker på planen eller på läktarna) – kan det förtjäna att övervägas om strafflatituderna enligt idrottens regelverk borde justeras uppåt för denna typ av förseelser.³⁴

³⁴ Inför Riksidrottsförbundets stämma 2025 har det tagits fram ett förslag till ett nytt bestraffningsreglemente, se Översyn av RF:s stadgar - Trygg idrott, 14 november 2024, www.rf.se (besökt 2025-01-10). Det förefaller inte innebära någon skillnad i hur man ser på förseelser av nu aktuellt slag.

8.6 Uppgifter från tillträdesförbudsregistret

Bedömning: De idrottsföreningar som anordnar idrottsarrangemang bör undersöka möjligheterna att behandla uppgifter från tillträdesförbudsregistret i digital form.

Skälen för bedömningen

De arrangerande idrottsorganisationernas behandling av uppgifter från tillträdesförbudsregistret utgör ett viktigt verktyg för att säkerställa efterlevnaden av tillträdesförbuden. Det är därför viktigt att informationen från registret används på ett så ändamålsenligt och effektivt sätt som möjligt.

I praktiken går det i dag i regel till på så sätt att Polismyndigheten – efter begäran av berörd idrottsorganisation – lämnar ut information från registret i fysiskt format (papper). Även den fortsatta behandlingen av uppgifterna från idrottsorganisationens sida sker i pappersformat.

Ett fyrtiotal klubbar har – i enlighet med 3 § förordningen (2015:54) om register över tillträdesförbud vid idrottsarrangemang – samrått med Integritetsskyddsmyndigheten (IMY) i fråga om vilka lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder som ska vidtas för att skydda de personuppgifter som behandlas från tillträdesförbudsregistret. I stort sett samtliga samråd har utgått från det nämnda tillvägagångssättet med fysisk behandling av uppgifterna och IMY har i sina samrådsyttranden inte haft några invändningar mot de tekniska och organisatoriska åtgärder som idrottsorganisationerna föreslagit. Två samråd har avsett delvis digital behandling i fråga om inhämtandet av uppgifterna från Polismyndigheten och efterföljande behandling fram till utskrift i pappersformat. IMY hade i dessa ärenden inget att invända mot tillvägagångssättet men lämnade ett antal rekommendationer om tekniska och organisatoriska åtgärder, särskilt avseende den digitala behandlingen.

Enligt vår uppfattning saknas det regulatoriska hinder för att idrottsorganisationernas behandling av uppgifter från registret skulle kunna ske i digital form. Det kan därför inte uteslutas att en helt digital behandling av uppgifterna skulle vara möjlig, naturligtvis under förutsättning att tillräckliga organisatoriska och tekniska

åtgärder vidtas för att skydda uppgifterna och minimera riskerna med behandlingen. En behandling av uppgifterna i digital form i samband med match skulle enligt vår uppfattning kunna innebära att uppgifterna blir mindre svåröverskådliga och att tillträdesförbuden skulle kunna upprätthållas på ett mer effektivt sätt. Detta är av betydelse, i synnerhet mot bakgrund av att våra förslag kan förväntas innebära att tillträdesförbud kommer att meddelas i större utsträckning än vad som sker i dag.

En övergång till digital behandling av uppgifter kan visserligen förväntas innebära ökade risker för den personliga integriteten. Dessa risker motverkas dock av att en sådan förändrad behandling skulle förutsätta samråd med IMY där myndigheten kan lämna synpunkter på förfarandet och uttala sig om nödvändiga tekniska och organisatoriska åtgärder.

Idrottsorganisationerna uppmanas mot denna bakgrund att i samråd med Polismyndigheten närmare undersöka möjligheterna att behandla uppgifter från tillträdesförbudsregistret i digital form och att samråda med IMY i fråga om lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder vid behandlingen

9 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

9.1 Ikraftträdande

Förslag: Författningsförslagen ska träda i kraft den 1 juli 2026.

Skälen för förslaget

Den nya regleringen bör träda i kraft så snart som möjligt. Med beaktande av den tid som kan beräknas gå åt för remissbehandling och beredning inom Regeringskansliet bedömer vi att detta kan ske tidigast den 1 juli 2026. Denna tidpunkt bör även ge utrymme för berörda aktörer att förbereda sig för att tillämpa de föreslagna reglerna liksom för att ta fram råd, rättsliga vägledningar eller liknande.

9.2 Övergångsbestämmelser

Bedömning: Det saknas behov av övergångsbestämmelser.

Skälen för bedömningen

Enligt vår bedömning behövs det inte några övergångsbestämmelser med anledning av förslagen om ändringar i lagen om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang (tillträdesförbudslagen). Riskbedömningen i ärenden om tillträdesförbud ska göras utifrån förhållandena vid tidpunkten för när beslutet om tillträdesförbud fattas. Det betyder att även brott eller andra ageranden som skett före ikraftträdandet ska beaktas med utgångspunkt i den ordning

som gäller vid tidpunkten för när beslutet om tillträdesförbud fattas. På liknande sätt bör vid bestämmande av tillträdesförbudets längd den ordning som gäller vid tidpunkten för när beslut fattas gälla, oavsett när det brott eller andra ageranden som läggs till grund för bedömningen begåtts. Våra förslag om ändringar i tillträdesförbudslagen innebär att de brott eller andra ageranden som läggs till grund för bedömningen av om det föreligger sådan framtida risk för brott, att tillträdesförbud ska meddelas den enskilde, kan ha begåtts såväl före som efter ikraftträdandet.

Vidare behöver de ändringar i ordningslagen och tillträdesförbudslagen som avser kriminalisering av vissa osjälvständiga brottsformer och straffskärpningar inte några övergångsbestämmelser. Det följer av allmänna straffrättsliga principer att den ordning som gäller vid tidpunkten för brottet ska tillämpas.

10 Konsekvenser

10.1 Krav på konsekvensanalysen

En utredning ska redovisa vilka konsekvenser som förslagen i ett betänkande kan innebära i olika avseenden. I bland annat kommittéförordningen (1998:1474) finns bestämmelser om vad en konsekvensanalys ska innehålla. Vi ska tillämpa 14–15 a §§ i kommittéförordningen i dess lydelse före den 6 maj 2024 (se övergångsbestämmelser till SFS 2024:185).

Av dessa bestämmelser framgår att om förslagen påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, regioner, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, ska även dessa redovisas. Finansiering ska föreslås om förslagen leder till kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller regioner (14 § kommittéförordningen i dess tidigare lydelse).

Om förslagen har betydelse för den kommunala självstyrelsen ska detta redovisas. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen (15 § kommittéförordningen i dess tidigare lydelse).

Om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler, ska förslagets kostnadsmissiga och andra konsekvenser anges. Konsekvenserna ska anges på ett sätt som motsvarar de krav på innehållet i konsekvensutredningar som finns i 6 och 7 §§ i den numera upphävda förordningen (2007:1244) om konsekvensutred-

ning vid regelgivning (15 a § kommittéförordningen i dess tidigare lydelse).

Enligt våra direktiv ska vi utöver vad som följer av kommittéförordningen (1998:1474) särskilt analysera förslagets konsekvenser för den personliga integriteten samt deras förenlighet med EU-rätten och internationella konventioner. Vi ska också bedöma vilka konsekvenser förslagen får för idrottsföreningar och idrottsrörelsen i stort.

10.2 Utredningens förslag i korthet

Vi lämnar i denna utredning förslag på författningsändringar inom tre olika områden. Det första rör ändringar i 5 kap. ordningslagen, det andra rör ändringar i lagen om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang och det tredje avser ett förslag till en ny lag om idrottsorganisationers behandling av personuppgifter för att främja ordning och säkerhet vid idrottsarrangemang. Det övergripande syftet med förslagen är att motverka brott och ordningsstörningar vid idrottsarrangemang som lockar publik.

När det gäller ändringarna i 5 kap. ordningslagen är det fråga om straffskärpningar avseende brott mot de idrottsarrangemangspecifika förbuden, bl.a. genom införande av en särskild straffskala för grovt brott mot förbudet att utan tillstånd inneha eller använda pyroteknik vid idrottsarrangemang. Vi lämnar också förslag om att kriminalisera vissa osjälvständiga brott mot förbuden i 5 kap. ordningslagen.

När det gäller tillträdesförbudslagstiftningen lämnar vi förslag som innebär att förutsättningarna för att kunna meddela tillträdesförbud ändras. Det är dels fråga om att fler omständigheter kan grunda ett tillträdesförbud, dels är det fråga om att åstadkomma en förenklad prövningsprocess för sådana beslut. Vad gäller det sistnämnda föreslås den nuvarande hjälpregeln i 2 § tillträdesförbudslagen ersättas med en presumtionsregel innebärande att om en person begått ett arrangemangsanknutet brott ska hen meddelas kontaktförbud, om inte särskilda skäl talar emot det. Vi lämnar också förslag som syftar till att åstadkomma generellt längre förbudstider än i dag.

Slutligen, vad gäller förslaget till lag om idrottsorganisationers behandling av personuppgifter för att främja ordning och säkerhet, är det övergripande syftet med lagen att möjliggöra för idrottsorganisationer att behandla personuppgifter på ett ändamålsenligt sätt för att främja ordning och säkerhet vid idrottsarrangemang, men också för att skydda fysiska personer mot att deras integritet kränks vid sådan behandling. Tanken är att idrottsorganisationer, dvs. idrottsföreningar och förbund, genom lagen ska ges rättsliga förutsättningar för att i större utsträckning än i dag kunna behandla personuppgifter för att förebygga, förhindra eller upptäcka brott eller överträdelse av de ordningsregler som gäller vid ett idrottsarrangemang. Detta bl.a. genom att tydliga ändamål uppställs för sådan personuppgiftsbehandling och att en bestämmelse som bryter tystnadsplikten i 22 § kamerabevakningslagen införs.

10.3 Konsekvenser för brottsligheten och för det brottsförebyggande arbetet

Bedömning: Våra förslag förväntas skapa bättre förutsättningar för att förebygga brott vid idrottsarrangemang, dels genom att idrottsorganisationer och brottsbekämpande myndigheter ges bättre verktyg att arbeta brottsförebyggande, dels genom att förslagen kan förväntas ha en brottsavhållande effekt för den som överväger att begå brott vid ett idrottsarrangemang. Förslagen förväntas på sikt medföra en minskning av brott vid publika idrottsarrangemang.

Skälen för bedömningen

Det är svårt att förutse utvecklingen vad avser förekomsten av brott vid publika idrottsarrangemang. Hur detta utvecklas beror på en mängd faktorer och de lagstiftningsåtgärder som är av relevans för denna utveckling utgör bara en av dessa faktorer. Hur de inblandade aktörerna, bland annat Polismyndigheten och idrottsrörelsen, inom ramen för befintlig lagstiftning arbetar i frågor som rör ordning och säkerhet vid arrangemang är en nog så viktig faktor. Även förändringar av attityder eller, om man så vill, kulturen inom

supporterrörelsen kan ha en stor inverkan. Oaktat detta bedömer vi att de verktyg som i dag finns i lagstiftningen – de straffsanktionerade förbuden i 5 kap. ordningslagen och tillträdesförbudslagstiftningen – är viktiga för att förebygga brott och ordningsstörningar vid publika idrottsarrangemang. Våra förslag till ändringar i dessa lagstiftningar syftar till att göra dessa verktyg än mer effektiva.

När det gäller våra förslag till ändringar i 5 kap. ordningslagen är det fråga om straffskärpningar samt nykriminaliseringar av vissa osjälvständiga brott mot de i kapitlet upptagna förbuden. På ett generellt plan förväntas dessa förslag ha en brottsavhållande effekt. Detta gäller särskilt de straffskärpningar som avser de allra allvarligaste fallen av brott mot förbudet att utan tillstånd inneha eller använda pyroteknik, för vilka vi föreslår att det införs ett grovt brott med ett minimistraff om sex månaders fängelse. Våra förslag som innebär att vissa osjälvständiga brott kriminaliseras bör också kunna antas ha en avhållande effekt, tex. för personer som har för avsikt att föra in pyroteknik på idrottsanläggningar. En sådan kriminalisering ökar också de brottsbekämpande myndigheternas möjligheter att ingripa mot sådan brottslighet utanför anläggningarna.

Förslagen till ändringar i lagen om tillträdesförbud förväntas också ha en större brottsavhållande effekt än vad dagens lagstiftning på området har. Tillträdesförbud, även om det inte är ett straff, uppfattas av den enskilde många gånger som ett straff som är mer kännbart än den straffrättsliga påföljd som kan aktualiseras. Genom att tillträdesförbud kommer att kunna beslutas i fler fall än i dag bör detta leda till en större brottsavhållande effekt, särskilt beträffande de mer lindriga brotten, men även motverka annat sådant otillbörligt agerande som vi föreslår ska kunna grunda beslut om tillträdesförbud. Även de förslag som syftar till att förbudstiderna förlängs bör också kunna ha en sådan effekt. En mer konkret följd av att tillträdesförbud kan beslutas i fler fall än i dag, och att förbudstiderna förlängs, är att de personer som riskerar att begå brott vid idrottsarrangemang utestängs från arrangemangen i större utsträckning och under längre tid än vad som gäller enligt dagens ordning. Detta bör på sikt kunna leda till en minskning av förekomsten av brott vid idrottsarrangemangen.

Genom vårt förslag till ny lag om idrottsorganisationers behandling av personuppgifter för att främja ordning och säkerhet vid idrottsarrangemang ges idrottsorganisationerna bättre och utökade

möjligheter att behandla personuppgifter i arbetet för att förebygga brott och ordningsstörningar vid idrottsarrangemang. Genom förslaget kommer bl.a. de idrottsorganisationer som har behov av personuppgifter som förekommer i kamerabevakningsmaterial kunna ta del av uppgifterna, även om de inte själva samlat in dem. Genom förslaget tydliggörs och utökas också förutsättningarna för idrottsorganisationer att behandla personuppgifter, bl.a. ges ett uttryckligt rättsligt stöd för att behandla s.k. brottsuppgifter. Detta kan förväntas leda till att idrottsorganisationerna i större utsträckning än i dag, och på ett mer ändamålsenligt sätt, kommer att kunna behandla personuppgifter i sitt arbete för att främja trygghet och motverka brott och ordningsstörningar vid idrottsarrangemangen. Fler brott kan därmed förebyggas, förhindras och upptäckas. Den utökade möjligheten för idrottsorganisationerna att behandla personuppgifter kan också förväntas leda till att de brottsbekämpande myndigheterna i fler fall än i dag tillhandahålls relevanta underlag för utredning av brott.

Sammantaget är vår bedömning att förslagen som vi lämnar kommer att medföra positiva effekter för det brottsförebyggande arbetet och för den brottsbekämpande verksamheten i övrigt, vid publika idrottsarrangemang.

10.4 Konsekvenser för den personliga integriteten

Bedömning: Förslaget om en ny lag om idrottsorganisationers behandling av personuppgifter innebär viss ökad risk för den personliga integriteten i form av utökad personuppgiftsbehandling. Dessa risker begränsas genom de i lagen föreslagna skyddsbestämmelserna. Förslaget innebär också ett förstärkt integritetsskydd i det avseendet att det förväntas leda till minskad brottslighet. Detsamma gäller förslagen till ändringar i tillträdesförbudslagen och 5 kap. ordningslagen.

Skälen för bedömningen

Det förslag som framför allt har konsekvenser för enskildas personliga integritet är förslaget om en ny lag om idrottsorganisationers behandling av personuppgifter för att främja ordning och säkerhet vid idrottsarrangemang. En del i detta förslag är att möjliggöra att personuppgifter som förekommer i kamerabevakningsmaterial ska kunna delas till en idrottsorganisation, trots att organisationen själv inte bedrivit kamerabevakningen. Kamerabevakning innebär typiskt sett ett intrång i rätten till skydd för den personliga integriteten. Det kan dock inte förväntas att förslaget kommer att medföra att det vid idrottsarrangemang kommer att bedrivas kamerabevakning i större utsträckning än vad som sker i dag.

Förslaget förväntas dock leda till att idrottsorganisationer kommer att behandla de personuppgifter som förekommer i material från kamerabevakning i fler fall än tidigare. En ytterligare behandling av personuppgifter i sådant material innebär typiskt sett att riskerna för intrång är större än om den enskilde endast är föremål för kamerabevakningen som sådan, t.ex. när personuppgifter i kamerabevakningsmaterialet delas till en annan aktör än den som samlat in uppgifterna. Lagen syftar också till att brottsuppgifter ska kunna behandlas av idrottsorganisationerna. Sådana uppgifter, som potentiellt är integritetskänsliga, kan förväntas behandlas av idrottsorganisationerna i något större utsträckning än i dag.

Ett av de övergripande syftena med lagen är dock att skydda fysiska personer mot att deras integritet kränks vid personuppgiftsbehandlingen. Detta sker genom att ett flertal bestämmelser införs som skydd för den enskilde. Exempelvis uppställs tydliga ändamål med personuppgiftsbehandlingen, vilket tydliggör när personuppgiftsbehandling är tillåten. Detta minskar riskerna för att personuppgifterna behandlas på ett ovidkommande eller felaktigt sätt eller att uppgifterna sprids okontrollerat. Genom en sådan reglering, och övriga föreslagna skyddsbestämmelser i lagen, minskar riskerna för att enskilda fysiska personer drabbas av onödiga integritetsintrång genom att personuppgifter behandlas på ett otillåtet sätt.

I den andra vågskålen ska också läggas att den föreslagna lagen syftar till att idrottsorganisationer ska kunna behandla personuppgifter i kamerabevakningsmaterialet på ett mer ändamålsenligt sätt för att främja ordning och säkerhet vid idrottsarrangemang.

Att bli utsatt för brott kan också utgöra en kränkning av den personliga integriteten. I den mån de ökade möjligheterna att behandla personuppgifter leder till minskad brottslighet vid idrottsarrangemang kan en förbättring av integritetsskyddet uppnås.

På samma sätt kan förslagen till ändringar i tillträdesförbudslagen och 5 kap. ordningslagen antas på sikt leda till en minskad förekomst av brott och ordningsstörningar vid publika idrottsarrangemang, vilket kan bidra till att förstärka skyddet för den personliga integriteten för de som annars hade drabbats av sådana brott och ordningsstörningar.

10.5 Förslagets förenlighet med EU-rätten och internationella konventioner

Bedömning: Förslagen bedöms vara proportionerliga och nödvändiga samt förenliga med EU-rätten och internationella konventioner.

Skälen för bedömningen

För att en behandling av personuppgifter ska vara tillåten enligt artikel 6.1 b–f i dataskyddsförordningen krävs att den är nödvändig i förhållande till den rättsliga grunden. Kravet på nödvändighet innebär dock inte att det ska vara omöjligt att utföra till exempel uppgiften av allmänt intresse utan att den specifika behandlingen genomförs. Behandlingen kan anses nödvändig och därmed tillåten enligt artikel 6 om den leder till effektivitetsvinster. Av såväl EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna som EU:s dataskyddsförordning framgår att nationella lagstiftningsåtgärder som ger stöd för behandling av personuppgifter måste vara förenliga med proportionalitetsprincipen. För att uppfylla kravet på proportionalitet krävs att inskränkningarna i skyddet av personuppgifter begränsas till vad som är strikt nödvändigt. Lagstiftning som innebär ett ingrepp måste innehålla tydliga och precisa bestämmelser som reglerar räckvidden och tillämpningen av den aktuella åtgärden. En proportionalitetsbedömning omfattar en bedömning av vikten med det eftersträvade målet samt om och i vilken utsträckning den före-

slagna åtgärden är ägnad att tillgodose målet. En bedömning behöver även göras av vilken påverkan som intrånget har på de grundläggande rättigheterna till privatliv och dataskydd. En proportionalitetsbedömning innebär att en bedömning ska göras av vilka skyddsåtgärder som behövs för att till en proportionerlig nivå minska de risker som den planerade lagstiftningsåtgärden utgör för de grundläggande rättigheterna och friheterna för de individer som berörs.

Vi har i kapitel 7 redogjort för de krav som ställs på idrottsorganisationerna att svara för ordning och säkerhet i samband med att de anordnar idrottsarrangemang. Detta bland annat utifrån det ansvar i detta hänseende som åläggs en arrangör av en offentlig tillställning enligt ordningslagen. Vissa idrottsarrangemang är särskilt drabbade av ordningsstörningar och brott. Det är som regel arrangemang där det samlas stor publik och där säkerhetsarbetet är både komplicerat och kostsamt för arrangörerna. En uttalad strategi, som såväl idrottsrörelsen som Polismyndigheten ställt sig bakom, är att vidta exkluderingsåtgärder mot de individer som begår brott och stör ordningen vid arrangemangen. Detta sker genom flera olika åtgärder, t.ex. att de som begår brott lagförs men också att de som begått brott eller på annat sätt överträtt ordningsregler, eller riskerar att begå brott, kan utestängas från arrangemangen. Det senare kan åstadkommas genom att den enskilda underkastas tillträdesförbud eller ett beslut om arrangörsavstängning.

För att idrottsorganisationerna ska kunna bedriva ett sådant säkerhetsarbete är det nödvändigt att de får tillgång till behövliga personuppgifter och ges stöd för att behandla dessa uppgifter på ett ändamålsenligt sätt. Dagens ordning ger genom det allmänna dataskyddsregelverket inte tillräckliga möjligheter för att idrottsorganisationerna ska kunna behandla personuppgifter på ett ändamålsenligt sätt för att bedriva ett effektivt säkerhetsarbete i nu aktuellt hänseende. Det säkerhetsarbete som bedrivs är mångfacetterat och innehåller i sig flera moment. För att kunna vidta exkluderingsåtgärder mot enskilda är det i detta arbete av avgörande betydelse att idrottsorganisationerna ska kunna behandla personuppgifter, för att förebygga, förhindra och upptäcka brott och andra ordningsstörningar. Idrottsorganisationerna behöver med nödvändighet kunna behandla personuppgifter för att möjliggöra upptäckt och senare lagföring av individer som begår brott samt för att handlägga ärenden om tillträdesförbud och arrangörsavstängning. Dessa

syften återspeglas i de ändamålsbestämmelser som anger vilken behandling av personuppgifter som är tillåten.

I förhållande till dagens ordning innebär den föreslagna lagen framför allt två nyheter eller, om man så vill, utökade möjligheter till personuppgiftsbehandling. Det ena är att lagen ger ett tydligt rättsligt stöd för att behandla personuppgifter, innefattande brottsuppgifter enligt artiklarna 6.1 e och 10 i dataskyddsförordningen. Det andra är att idrottsorganisationer i olika situationer ska kunna ta del av och behandla personuppgifter som förekommer i kamerabevakningsmaterial, även om den idrottsorganisationen inte samlat in uppgifterna genom kamerabevakning, genom införandet av en bestämmelse som bryter tystnadsplikten i 22 § kamerabevakningslagen.

Vi har gjort bedömningen att idrottsorganisationernas verksamhet vid anordnande av offentliga tillställningar i form av idrottsarrangemang, och det säkerhetsarbete som är nödvändigt för att bedriva den typen av verksamhet, inte utgör ett särintresse och att den personuppgiftsbehandling som de utför för att främja ordning och säkerhet kan ske med stöd av den rättsliga grunden allmänt intresse enligt artikel 6.1 e dataskyddsförordningen.

De förslag som vi lämnar innebär att det kan förväntas att idrottsorganisationer kommer att behandla personuppgifter i något större utsträckning än i dag. Det är också avsikten med vårt förslag. Någon dramatisk förändring av den personuppgiftsbehandling som idrottsorganisationerna i dag utför med stöd av det allmänna dataskyddsregelverket är det dock inte fråga om.

Vad beträffar förslaget i den del det avser brytande av tystnadsplikten i 22 § kamerabevakningslagen är det övergripande syftet att den idrottsorganisation som inte själv samlar in uppgifterna genom kamerabevakning ska kunna få tillgång till uppgifterna, om organisationen behöver dem för något av de uppställda målen i lagen. Förutsättningarna för att dela sådana uppgifter är direkt kopplade till vilken personuppgiftsbehandling som är tillåten enligt de uppställda ändamålen. Förslaget innebär förvisso att personuppgifter i sådana material kommer att få en större spridning än i dag, vilket alltid innebär en risk för skyddet för den personliga integriteten för de som förekommer i sådant material. Spridningen, och därmed att personuppgifter i materialet behandlas i fler fall, kommer att aktualiseras i några olika situationer. Det är för det första när den idrotts-

organisation som anordnar ett idrottsarrangemang inte har tillgång till uppgifterna därför att det är arenaägaren eller någon annan som bedriver kamerabevakningen där. Det är då fråga om att idrottsorganisationen kan få del av uppgifterna, i allt väsentligt på det sätt den annars hade fått om den bedrivit kamerabevakningen själv.

En annan situation är att företrädare för gästande förening tar del av och behandlar personuppgifter som förekommer i ljud- och bildupptagningar från det aktuella arrangemanget. Vi har i allmänmotiveringen pekat på det starka behov som finns för såväl anordnande som gästande förening att ta del av materialet och behandla personuppgifter som förekommer där. Den möjliga personuppgiftsbehandlingen är dock begränsad utifrån de uttryckliga ändamål som uppställs i lagen. Saknar mottagaren ett sådant behov saknas möjlighet att dela uppgifterna. Tystnadsplikten kan ju endast brytas om mottagaren har ett sådant behov. Utifrån dessa behov, och det faktiska sätt säkerhetsarbetet bedrivs, är det fråga om att endast en mycket begränsad krets inom en idrottsorganisation kommer att ta del av och behandla uppgifter som förekommer i sådant material.

En tredje typ av situation där personuppgifter som förekommer i kamerabevakningsmaterial kan komma att delas till en annan idrottsorganisation är i ärenden om tillträdesförbud och ärenden om arrangörsavstängningar. Om det inte gäller en gästande förening som har ett behov av sådana personuppgifter för sin egen handläggning är det fråga om att särskilda funktioner inom specialidrottsförbunden har ett sådant behov. Det är dels fråga om att de nämnder som enligt idrottens regelverk har att överpröva sådana beslut kan ha behov av att ta del av och behandla uppgifterna, dels när specialidrottsförbunden uppträder som part i ett ärende om tillträdesförbud. Det är då också fråga om att en mycket begränsad krets inom dessa organisationer som har behov av, och kommer, att behandla sådana personuppgifter. Förutom de nämnder som är prövningsinstanser i ärenden om arrangörsavstängningar rör det sig främst om föredragandefunktioner vid specialidrottsförbunden samt jurist- och säkerhetsfunktioner jämte administrativa stödfunktioner vid dessa förbund.

Även beträffande andra potentiellt känsliga uppgifter, eller särskilt skyddsvärda uppgifter, ger den föreslagna lagen ett större utrymme än i dag att behandla personuppgifter. Det är då fråga om att personuppgifter som avses i artikel 10 i EU:s dataskyddsför-

ordning, dvs. brottsuppgifter, får behandlas. Det kan vara uppgifter som förekommer i såväl kamerabevakningsmaterial som personuppgifter som förekommer i andra källor. Vi bedömer att den krets inom organisationerna som har behov av, och kommer, att behandla sådana uppgifter som utgångspunkt utgörs av samma begränsade krets som angetts ovan (vad beträffar uppgifter som förekommer i kamerabevakningsmaterial). Det kan dock i och för sig, förutom ovan nämnd krets, också röra sig om att personuppgiftsbehandling sker när sådana uppgifter samlas in, av t.ex. ordningsvakter eller publikvärdar. Något behov av att sprida uppgifterna, för annan mer ingående behandling, till ytterligare funktioner inom organisationerna ser vi emellertid inte att det finns.

De i lagen uppställda ändamålen har formulerats utifrån en avvägning mellan att precisera vilken personuppgiftsbehandling som ska vara tillåten och nödvändig flexibilitet, utifrån det övergripande syftet att främja ordning och säkerhet vid idrottsarrangemang. Det är alltid en utmaning att närmare och med precision ange för vilka ändamål personuppgiftsbehandling ska få ske. Det ligger i sakens natur att de personuppgifter som behandlas med det övergripande syftet att främja ordning och säkerhet kan vara av varierande karaktär. De uppställda ändamålen anger dock enligt vår bedömning på ett godtagbart sätt vilken personuppgiftsbehandling som är tillåten. När det gäller personuppgifter som förekommer i kamerabevakningsmaterial, och den möjlighet som finns att dela sådana personuppgifter, är det inskränkt till sådana personuppgifter som förekommer i material som inhämtats i samband med ett idrottsarrangemang. Personuppgifter som förekommer i material från annan kamerabevakning omfattas inte. Det kamerabevakningsmaterial, och de personuppgifter som förekommer i materialet, som lagen öppnar upp för idrottsorganisationerna att dela, utgörs av sådant material som i dag redan behandlas av idrottsorganisationer, för det fall den är personuppgiftsansvarig för kamerabevakningen. Förutom att uppgifterna kan delas till ytterligare en idrottsorganisation om ett sådant behov finns, är det således inte fråga om någon i sak väsentligt annorlunda personuppgiftsbehandling än vad som sker i dag. Vidare kommer tystnadspliktsbestämmelsen i 22 § kamerabevakningslagen – med det undantag som följer av 7 § i den föreslagna lagen – vara tillämplig även med avseende på den mot-

tagande idrottsorganisationens behandling av personuppgifter som förekommer i kamerabevakningsmaterial.

Vår bedömning är mot denna bakgrund att den spridning av sådana personuppgifter som förekommer i kamerabevakningsmaterial – och i övrigt behandling av sådana personuppgifter, innefattande brottsuppgifter, som är särskilt skyddsvärda – kommer att vara förhållandevis begränsad. Att det ändå ska vara möjligt för idrottsorganisationerna att behandla sådana uppgifter är dock av mycket stor betydelse för att de ska svara upp mot de krav som ställs på dem som anordnare i fråga om ordning och säkerhet. Den förhållandevis begränsade spridningen av uppgifter som förekommer i kamerabevakningsmaterial och de något utökade möjligheterna för idrottsorganisationer att behandla personuppgifter som lagen medger ska således ställas mot det angelägna intresset, och det ansvar som idrottsorganisationerna har, för att idrottsarrangemang genomförs på ett tryggt och säkert sätt. Utifrån dessa aspekter är utredningens sammanvägda bedömning att de utökade möjligheterna till personuppgiftsbehandling som vårt förslag medför är förenliga med de krav på proportionalitet och nödvändighet som följer av EU-stadgan och EU:s dataskyddsförordning.

Vår bedömning är att våra förslag inte påverkar några övriga internationella åtaganden som följer av konventioner som Sverige är signatär till.

10.6 Ekonomiska konsekvenser

Bedömning: Förslagen innebär inte ett ökat resursbehov för de statliga myndigheter som berörs.

Skälen för bedömningen

De statliga myndigheter som berörs av våra förslag är framför allt Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och domstolarna samt i viss mån Integritetsskyddsmyndigheten och Kriminalvården.

Ovan har gjorts en sammantagen bedömning att förslagen som vi lämnar kommer att medföra positiva effekter för det brottsförebyggande arbetet och för den brottsbekämpande verksamheten i

övrigt. På sikt väntas förslagen alltså leda till minskad brottslighet vid arrangemangen. På ett generellt plan leder naturligtvis minskad brottslighet också till kostnadsbesparingar för de brottsbekämpande myndigheterna och för domstolarna. När det gäller de mer omedelbara ekonomiska konsekvenserna för berörda myndigheter gör vi följande bedömning.

Polismyndigheten

Vad gäller Polismyndigheten kan det förväntas att förslagen som innebär straffskärpningar och nykriminalisering av försökbrott kan innebära ett något ökat antal ingripandeinsatser. Förslagen i nu nämnt avseende kan också innebära, i vart fall i ett inledande skede, ett visst ökat behov av att utredningsresurser koncentreras till brottsligheten i fråga. Någon dramatisk ökning av antalet ingripanden eller ärenden gällande misstankar om brott förväntas dock inte förslagen leda till ens på kort sikt.

När det gäller förslaget om ändrade förutsättningar för tillträdesförbud kan det också innebära att myndigheten i viss mån belastas ytterligare något, såväl i det operativa arbetet som i myndighetens utredningsverksamhet. Samtidigt så innebär förslagen om ändringar i tillträdesförbudslagen att den bedömning som läggs till grund för ett tillträdesförbud på ett väsentligt sätt förenklas, varmed också kraven på utredning i nu aktuellt avseende i vissa fall kan förväntas sättas lägre.

Sett i relation till de kostnader myndigheten i dag har för insatser vid idrottsarrangemang och för utredning av brott vid arrangemangen är det enligt vår bedömning inte fråga om några större utgiftsökningar för myndigheten med anledning av förslagen på ändringar i 5 kap. ordningslagen och tillträdesförbudslagen.

Slutligen när det gäller förslaget till lag om idrottsorganisationernas behandling av personuppgifter för att främja ordning och säkerhet vid idrottsarrangemang bedömer vi inte att förslaget kommer att innebära några direkta konsekvenser för myndigheten. Förslaget förväntas dock medföra att idrottsorganisationerna i något fler fall än i dag kommer att tillhandahålla Polismyndigheten relevant material för bl.a. utredning av brott. Samtidigt som det kan innebära att det härigenom blir fler brottsmisstankar som kommer

att behöva utredas av myndigheten kan det förväntas att idrottsorganisationerna kommer att kunna ta ett större eget ansvar för säkerhetsarbetet vid arrangemangen, bl.a. genom en mer aktiv analys och användning av kamerabevakningsmaterial. Vår bedömning är att detta kommer förenkla polisens utredningsarbete och därmed på längre sikt innebära en resursbesparing för myndigheten.

Sammantaget är vår bedömning att den marginella kostnadsökning som förslagen innebär på kort sikt för myndigheten kan hanteras inom ramen för myndighetens anslag.

Åklagarmyndigheten

På motsvarande sätt som för Polismyndigheten kan det initialt förväntas ske en viss marginell ökning av antal ärenden om misstänkta brott, framför allt vad gäller överträdelser av förbuden i 5 kap. ordningslagen. Någon dramatisk ökning i förhållande till dagens nivåer förutses emellertid inte.

En något mer märkbar ökning kan dock förväntas ske av ärenden om tillträdesförbud. Samtidigt så innebär förslagen om ändringar i tillträdesförbudslagen att den bedömning som läggs till grund för ett tillträdesförbud på ett väsentligt sätt förenklas, varmed också kraven på utredning i nu aktuellt avseende i vissa fall kan förväntas sättas lägre. Utredningen i ett ärende om tillträdesförbud är också många gånger densamma som utredningen av det brott som läggs till grund för ett tillträdesförbud.

Förslagen till ändringar i tillträdesförbudslagen innebär också att myndigheten behöver avsätta resurser till en förnyad rättslig vägledning för tillämpningen av tillträdesförbud. Detta utgör dock en engångskostnad och kan inte förväntas ta mer än någon enstaka arbetskraft i anspråk under en förhållandevis kort tid.

Sammantaget är vår bedömning att den marginella kostnadsökning som förslagen på kort sikt innebär för myndigheten kan hanteras inom ramen för myndighetens nuvarande anslag.

Domstolarna

Precis som för Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten kan det förväntas att på kort sikt ske en viss marginell ökning av inflödet av mål om brott mot förbuden i 5 kap. ordningslagen och ärenden om tillträdesförbud. Det är dock frågan om brotts- och ärendetyper som hos domstolarna är förhållandevis få. Den marginella kostnadsökning som förslagen innebär för domstolarna bedöms kunna hanteras inom ramen för domstolarnas anslag.

Integritetsskyddsmyndigheten

Integritetsskyddsmyndighetens uppgift är att arbeta för att människors grundläggande fri- och rättigheter skyddas i samband med behandling av personuppgifter och att underlätta det fria flödet av sådana uppgifter inom Europeiska unionen. Myndigheten är tillsynsmyndighet över sådan personuppgiftsbehandling som sker enligt EU:s dataskyddsförordningen och dataskyddslagen. Myndigheten utövar också tillsyn över kamerabevakning enligt kamerabevakningslagen (2018:1200).

Förslaget om en lag om idrottsorganisationers behandling av personuppgifter för att främja ordning och säkerhet vid idrottsarrangemang kan förväntas medföra att idrottsorganisationer i viss ytterligare utsträckning kommer att behandla personuppgifter jämfört med vad som sker i dag. Vår bedömning är dock att detta inte kommer att kräva annat än en högst marginell ökad arbetsbelastning för myndigheten, för vilken kostnaden kan hanteras inom ramen för myndighetens anslag.

Kriminalvården

Den nu gällande ordningen innebär att straffskalorna för brott mot förbuden i 5 kap. ordningslagen, liksom överträdelse av tillträdesförbud, är sådan att det i de allra flesta fall rör sig om bötespåföljder för sådana brott. Våra förslag på straffskärpningar innebär att det i större utsträckning kommer att beslutas om strängare påföljder än så. Vår bedömning är ändå att det i de allra flesta fall kommer att röra sig om påföljder som inte medför några kostnadsmässiga konsekvenser för Kriminalvården. Även om det är svårt att närmare

förutse hur många lagföringar avseende aktuell brottslighet som kommer att avse fängelse eller frivårdspåföljder med föreskrifter som kräver en arbetsinsats av Kriminalvården är vår bedömning att det rör sig om relativt sett få fall. Den eventuella kostnadsökning som detta innebär för myndigheten bör kunna hanteras inom ramen för myndighetens anslag.

10.7 Konsekvenser för idrottsrörelsen

Våra författningsförslag har som övergripande syfte att motverka brott och ordningsstörningar vid idrottsarrangemang. Förslagen innebär bl.a. att såväl det allmänna som idrottsrörelsen ges mer verkningfulla verktyg i arbetet för att främja ordning och säkerhet och motverka brott vid idrottsarrangemang. Vår förhoppning är att förslagen ska bidra till att förekomsten av brott och ordningsstörningar på sikt kommer att minska. Det är dock svårt att förutse utvecklingen i nu aktuellt hänseende. Flera faktorer, och sådana som lagstiftaren inte råder över, spelar in. På lite kortare sikt, givet att ordningsläget vid idrottsarrangemangen ser ut på samma sätt som det sett ut de senaste åren, kan det på sätt som ovan redogjorts för förväntas att antalet personer som kan bli eller kommer att bli föremål för tillträdesförbud kommer att öka. Bland annat kan det förväntas att idrottsrörelsen i fler fall kommer att ansöka om och svara i sådana ärenden. Även arbetet för att upprätthålla tillträdesförbuden kommer att innebära utmaningar för arrangörer och andra idrottsorganisationer, om fler personer är underkastade tillträdesförbud. Som vi redogjort för ovan utgör idrottsorganisationernas arbete en viktig faktor för ett framgångsrikt arbete i nu aktuellt hänseende. Förslagen på ändringar i tillträdesförbudslagen kan således innebära ett visst ökat behov av arbetsinsatser från idrottsrörelsens aktörer. Framst gäller det de föreningar som anordnar idrottsarrangemang. Det kan dock också förväntas att förslagen innebär en något ökad arbetsbörda för vissa specialidrottsförbund.

Genom vårt förslag som innebär att idrottsorganisationer kan behandla personuppgifter på ett mer ändamålsenligt sätt än vad som gäller i dag ges idrottsorganisationerna bättre möjligheter att upprätthålla tillträdesförbud, men också på ett generellt plan för att förebygga brott och ordningsstörningar vid idrottsarrangemang.

En konsekvens av att idrottsorganisationerna ges bättre möjligheter att behandla personuppgifter i syfte att främja ordning och säkerhet är att organisationerna kommer att utnyttja denna möjlighet i större utsträckning, vilket i sin tur medför att idrottsorganisationerna i egenskap av personuppgiftsansvarig behöver vidta åtgärder för att personuppgiftsbehandlingen sker i enlighet med gällande dataskyddsregelverk. Det kan bl.a. handla om att vidta lämpliga tekniska eller organisatoriska åtgärder i syfte att säkerställa lämplig säkerhet för personuppgifterna eller att en lämplig säkerhetsnivå för behandlingen av personuppgifter upprätthålls (artikel 24.1 och 32).

Den föreslagna lagen om idrottsorganisationers behandling av personuppgifter för att främja ordning och säkerhet kan i sig ge stöd för idrottsorganisationerna att bedriva kamerabevakning vid idrottsarrangemang. Vår bedömning är att den personuppgiftsbehandling som idrottsorganisationerna utför med stöd av den föreslagna lagen kan stödjas på den rättsliga grunden att den är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse enligt artikel 6.1 e i EU:s dataskyddsförordning. Den hittillsvarande rättsliga grunden som idrottsorganisationer, och andra aktörer, har haft som stöd för att bedriva kamerabevakning vid idrottsarrangemang har av allt att döma varit intresseavvägning enligt artikel 6.1 f i dataskyddsförordningen. I prop. 2024/25:93 har regeringen föreslagit att den hittillsvarande ordningen att kamerabevakning som sker med stöd av den rättsliga grunden allmänt intresse kräver tillstånd ska slopas. Fortfarande ska dock en intresseavvägning göras innan bevakningen påbörjas eller ändras, som motsvarar den som tillståndsmyndigheten gjort vid tillståndsförfarandet. Det kan således bli aktuellt att den idrottsorganisation som själva bedriver kamerabevakning behöver göra en sådan intresseavvägning. Vi bedömer dock inte att detta kommer att medföra några större konsekvenser för de idrottsorganisationer som själva bedriver kamerabevakning, eftersom en intresseavvägning, även om den skiljer sig åt, redan i dag ska göras med anledning av den kamerabevakning som eventuellt bedrivs av idrottsorganisationen, se prop. 2024/25:93 s. 58.

Idrottsorganisationer som bedriver kamerabevakning med stöd av den föreslagna lagen kommer också enligt förslagen i prop. 2024/25:93 behöva föra en förteckning över pågående kamera-

bevakning. Detta bedöms dock endast innebära en begränsat ökad arbetsbörda för idrottsorganisationerna.

På ett generellt plan, avseende samtliga förslag, ser vi ett behov av utbildningsinsatser för idrottsrörelsens aktörer som ska tillämpa lagstiftningen. Även om det kanske särskilt gäller förslaget till lag om idrottsorganisationers behandling av personuppgifter för att främja ordning och säkerhet gäller det också förslagen på ändringar i lagen om tillträdesförbud och i ordningslagen. Det är enligt vår mening lämpligt att t.ex. Riksidrottsförbundet tillsammans med de specialidrottsförbund som särskilt berörs överväger hur sådana utbildningsinsatser lämpligast kan genomföras.

Även med beaktande av ovan nämnda konsekvenser är vår bedömning att de eventuella merkostnader förslagen innebär för föreningar och för idrottsrörelsen i stort är förhållandevis små.

10.8 Övriga konsekvenser

Enligt utredningens bedömning har förslagen i detta betänkande ingen eller en mycket liten betydelse för sysselsättningen och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar eller villkor i övrigt till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen. Inte heller bedömer utredningen att förslagen innebär att konkurrensförhållande mellan företag påverkas negativt.

Utredningen har även beaktat de övriga samhällsfrågor som anges i 14 och 15 §§ i kommittéförordningen (1998:1474) men inte funnit att förslagen har någon betydelse i dessa avseenden.

11 Författningskommentar

11.1 Förslaget till lag om idrottsorganisationers behandling av personuppgifter för att främja ordning och säkerhet vid idrottsarrangemang

Lagens syfte

1 § Syftet med denna lag är att göra det möjligt för idrottsorganisationer att behandla personuppgifter på ett ändamålsenligt sätt för att främja ordning och säkerhet vid idrottsarrangemang och för att skydda fysiska personer mot att deras integritet kränks vid sådan behandling.

Paragrafen anger lagens övergripande syften. Övervägandena finns i avsnitt 7.4.3.

De övergripande syftena med lagen är två. Det ena syftet är att möjliggöra för idrottsorganisationer att behandla personuppgifter på ett ändamålsenligt sätt för att främja ordning och säkerhet vid idrottsarrangemang. Det andra syftet är att skydda fysiska personer mot att deras integritet kränks vid sådan personuppgiftsbehandling.

Lagens tillämpningsområde

2 § Denna lag gäller idrottsorganisationers behandling av personuppgifter som organisationerna utför för att främja ordning och säkerhet vid idrottsarrangemang.

Med idrottsorganisation avses i denna lag Sveriges Riksidrottsförbund samt föreningar och förbund som är anknutna till Sveriges Riksidrottsförbund.

Paragrafen anger lagens tillämpningsområde och definierar idrottsorganisationer. Övervägandena finns i avsnitten 7.4.4 och 7.4.5.

I *första stycket* anges lagens tillämpningsområde. Definitioner av begreppen behandling och personuppgifter finns i artikel 4 i data-

skyddsförordningen. Idrottsorganisation definieras i andra stycket. Med idrottsarrangemang avses såväl tävling som uppvisning, inom alla idrotter, som anordnas på en idrottsanläggning för allmänheten. Tillämpningsområdet för lagen är begränsat till personuppgiftsbehandling som idrottsorganisationerna utför för att främja ordning och säkerhet vid idrottsarrangemang. Personuppgiftsbehandling som helt saknar ett samband med ett sådant främjande faller utanför. Således omfattas exempelvis inte personuppgiftsbehandling som syftar till intern redovisning och liknande inom idrottsorganisationerna. Sådan personuppgiftsbehandling som syftar till att fullgöra själva idrottens bedrivande faller också som regel utanför, t.ex. när den innebär att enskilda idrottsutövare registreras för resultat eller liknande. Fusk eller överträdelser av tävlingsbestämmelser som saknar relevans för ordningen och säkerheten vid idrottsarrangemanget omfattas således inte heller. Att åtgärden ska främja ordning och säkerhet vid idrottsarrangemangen ska dock ges en vid tolkning. All personuppgiftsbehandling som idrottsorganisationerna utför och som kan ha någon inverkan, direkt eller indirekt, för säkerhetsarbetet vid idrottsarrangemangen innefattas alltså. Det är inte möjligt att beskriva allt sådant arbete som idrottsorganisationerna bedriver. Detta arbete innehåller ett mycket stort antal åtgärder av varierat slag och avser inte bara åtgärder under eller vid själva arrangemangen. Det är inte heller begränsat till sådana åtgärder som arrangören utför. Med idrottsorganisation avses t.ex. ett flertal olika aktörer inom idrottsrörelsen, se kommentaren till andra stycket nedan.

Om idrottsorganisationerna vidtar åtgärder för att uppfylla idrottsförbundens egna regler om ordning och säkerhet eller de villkor som Polismyndigheten meddelar i anslutning till ett beslut om tillstånd (eller i samband med en anmälan) om den offentliga tillställningen måste detta som utgångspunkt anses främja ordning och säkerhet i nu aktuellt avseende. Detsamma gäller sådan personuppgiftsbehandling som sker för att en anordnare ska kunna ta sitt ansvar för ett arrangemang enligt vad som följer av ordningslagen eller annan relevant lagstiftning. Även sådan behandling som utförs för att ansöka om tillträdesförbud eller yttra sig i ett ärende om ett sådant förbud omfattas.

Den närmare avgränsningen av lagens tillämpningsområde följer av de tillåtna ändamålen med personuppgiftsbehandlingen enligt 5 §.

I *andra stycket* definieras begreppet idrottsorganisation. Med förbund avses såväl specialidrottsförbund, t.ex. Svenska Fotbollförbundet, som specialidrottsdistriktsförbund, t.ex. Norrbottens Fotbollförbund, och som ingår i Riksidrottsförbundets organisation. Med föreningar avses idrottsklubbarna, dvs. alla organiserade sammanslutningar som i någon associationsform bedriver idrottsverksamhet och som ingår i Riksidrottsförbundets organisation. Det saknar betydelse i vilken associationsform verksamheten bedrivs och således omfattas förutom ideella föreningar även t.ex. idrottsaktiebolag och alliansföreningar.

Utanför definitionen faller däremot aktörer som inte ingår i Riksidrottsförbundet, oavsett det är ett idrottsförbund, en idrottsförening eller annan sammanslutning som bedriver idrottsverksamhet eller anordnar idrottsarrangemang.

Förhållandet till annan reglering

3 § Denna lag kompletterar Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), i lagen benämnd EU:s dataskyddsförordning.

Vid behandling av personuppgifter enligt denna lag gäller, om inte annat följer av denna lag, lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning och föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen samt kamerabevakningslagen (2018:1200).

Paragrafen anger lagens förhållande till annan reglering. Övervägandena finns i avsnitt 7.4.6.

Lagen gäller inte sådan personuppgiftsbehandling som sker på brottsdatalagens område. Lagen gäller inte heller för idrottsorganisationers behandling av personuppgifter från det tillträdesförbudsregister som förs enligt lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område. För idrottsorganisationers behandling av sådana uppgifter gäller i stället lagen (2015:51) om idrottsorganisationers behandling av uppgifter om tillträdesförbud.

Av *första stycket* framgår att lagen innehåller kompletterande bestämmelser till dataskyddsförordningen. Dataskyddsförordningen är direkt tillämplig i varje medlemsstat i EU. Det innebär att den

automatiskt är en del av den svenska rättsordningen. I vissa avseenden förutsätter eller tillåter dataskyddsförordningen emellertid att det införs bestämmelser som kompletterar förordningen, antingen i form av preciseringar eller i form av undantag. Denna lag innehåller sådana kompletterande bestämmelser. Hänvisningen till dataskyddsförordningen är dynamisk och avser alltså förordningen i den vid varje tidpunkt gällande lydelsen.

Av *andra stycket* följer att lagen gäller framför dataskyddslagen, och föreskrifter som har meddelats i anslutning till dataskyddslagen, samt kamerabevakningslagen.

Personuppgiftsansvar

4 § Varje idrottsorganisation är personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som organisationen utför med stöd av denna lag.

Paragrafen anger vem som är personuppgiftsansvarig vid behandling av personuppgifter som utförs med stöd av lagen. Övervägandena finns i avsnitt 7.4.7.

Med personuppgiftsansvarig avses enligt definitionen i artikel 4.7 i dataskyddsförordningen en fysisk eller juridisk person, myndighet, institution eller annat organ som ensamt eller tillsammans med andra bestämmer ändamålen och medlen för behandlingen av personuppgifter. Bestämmelsen har ett pedagogiskt syfte och ska inte ses som något avsteg från dataskyddsförordningens bestämmelser om personuppgiftsansvar.

Den personuppgiftsansvarige har en rad skyldigheter enligt förordningen. Till exempel krävs att den personuppgiftsansvarige ser till att behandlingen av personuppgifter sker på ett korrekt och säkert sätt (artikel 5.2), att oriktiga uppgifter rättas (artikel 16) och att den registrerade ersätts för skada som en rättsstridig behandling av personuppgifter har medfört (artikel 82). Det åligger vidare den personuppgiftsansvarige att genomföra lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att säkerställa och kunna visa att behandlingen av personuppgifter utförs i enlighet med förordningen (artikel 24). Den som behandlar personuppgifter är antingen personuppgiftsansvarig eller personuppgiftsbiträde. Enligt artikel 4.8 i dataskyddsförordningen är ett personuppgiftsbiträde en fysisk eller juridisk person, myndighet, institution eller annat organ som

behandlar personuppgifter för den personuppgiftsansvariges räkning. Personuppgiftsbiträdet har inte inflytande över bestämmandet av personuppgiftsbehandlingens syfte och medel. Biträdet får bara behandla personuppgifter enligt instruktionerna och syftet som givits av den personuppgiftsansvarige. Ett personuppgiftsbiträde finns alltid utanför den personuppgiftsansvariges organisation.

Avgörande för frågan om vem som är personuppgiftsansvarig handlar i hög grad om att avgöra vem som har sådan kontroll över en viss behandling att denna bör åläggas ansvaret för att ge de registrerade fullgott skydd. Bedömningen av vem som är personuppgiftsansvarig för en viss behandling ska göras med utgångspunkt i de faktiska omständigheterna i varje enskilt fall.

Ändamål med personuppgiftsbehandlingen

5 § I syfte att främja ordning och säkerhet vid ett idrottsarrangemang får en idrottsorganisation behandla personuppgifter, om det är nödvändigt för att

1. förebygga, förhindra eller upptäcka brott vid idrottsarrangemang eller överträdelse av de ordningsregler som gäller vid sådana arrangemang,

2. identifiera personer som kan misstänkas ha begått brott vid ett idrottsarrangemang eller överträtt en ordningsregel som gäller vid ett sådant arrangemang,

3. handlägga ärenden om att stänga av en person från att besöka idrottsarrangemang, med stöd av regler som antagits av Sveriges Riksidrottsförbund eller specialidrottsförbund som är anknutna till Sveriges Riksidrottsförbund,

4. ansöka om tillträdesförbud och överklaga beslut i ärenden enligt lagen (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang, eller

5. tillhandahålla en annan idrottsorganisation personuppgifter om den behöver uppgifterna för något av de ändamål som anges i punkterna 1–4.

I paragrafen anges för vilka ändamål personuppgifter får behandlas enligt lagen. Övervägandena finns i avsnitt 7.4.8.

Bestämmelserna i paragrafen bildar den yttre ramen för när behandling av personuppgifter är tillåten med stöd av lagen. Personuppgifter får bara behandlas om det är nödvändigt för något av de angivna ändamålen, såvida inte annat följer av dataskyddsförordningen eller andra dataskyddsrättsliga bestämmelser. Ändamålsbestämmelsen hindrar t.ex. inte att personuppgifter behandlas för att kunna lämnas ut till en brottsbekämpande myndighet när detta medges enligt andra dataskyddsrättsliga regler. I 6 § andra stycket

finns vidare en upplysning om att den som samlat in uppgifterna får behandla uppgifterna för de ändamål för vilka de samlats in, även om ändamålen med behandlingen skulle strida mot någon av bestämmelserna i 5 §. En sådan personuppgiftsbehandling sker i förekommande fall med stöd av annan personuppgiftsreglering.

Begreppet *nödvärdigt* har samma innebörd som i dataskyddsförordningen och dataskyddslagen (se prop. 2017/18:105 s. 46 f.).

De olika punkterna är delvis överlappande men respektive punkt kan också tillämpas för sig.

I *första punkten* anges att en idrottsorganisation får behandla personuppgifter, om det är nödvändigt för att förebygga, förhindra eller upptäcka brott vid idrottsarrangemang eller överträdelser av de ordningsregler som gäller vid sådana arrangemang. Den första punkten får anses utgöra ett grundläggande ändamål med personuppgiftsbehandlingen. Genom bestämmelsen ges idrottsorganisationerna alltså stöd för att inte bara behandla uppgifter för rent brottsförebyggande syften utan även för att kunna förebygga och förhindra överträdelser av ordningsregler av annat slag. Med ordningsregler avses här förutom ordningsregler som följer av offentligrättsliga författningar sådana ordningsregler som följer av det idrottsliga regelverket genom t.ex. tävlingsbestämmelser som antagits av ett specialidrottsförbund eller liknande eller av Riksidrottsförbundet samt ordningsregler som följer av de villkor för den offentliga tillställningen som Polismyndigheten meddelat med stöd av 2 kap. 16 § andra stycket ordningslagen. Det kan också avse ordningsregler som följer av avtalsvillkoren för biljettköpet. Däremot omfattas inte sådana regler som avser själva idrottsutövandet, såsom spel- eller andra utövanderegler.

I *andra punkten* anges att en idrottsorganisation får behandla personuppgifter, om det är nödvändigt för att identifiera personer som kan misstänkas ha begått brott vid ett idrottsarrangemang eller överträtt en ordningsregel som gäller vid ett sådant arrangemang. Att identifiera personer utgör förvisso ett centralt moment i arbetet för att förebygga, förhindra eller upptäcka brott eller överträdelser av de ordningsregler som gäller vid idrottsarrangemang (jfr första punkten). Det är ju också många gånger en förutsättning för att behandla personuppgifter för något av de övriga ändamål som uppställs i paragrafen. Det uttryckliga ändamålet att identifiera personer måste dock ses mot bakgrund av att den tänkta regleringen också

syftar till att idrottsorganisationerna i vissa fall ska kunna dela uppgifter mellan varandra. Ett uttryckligt stöd för idrottsorganisationerna att dela uppgifter ges i femte punkten.

Det kan mycket väl vara så att en personuppgift i nu aktuellt avseende delas enbart i syftet att personen ska kunna identifieras av den idrottsorganisation som mottar uppgiften. Detta kan ske i såväl det operativa arbetet vid själva arrangemanget som det mer långsiktiga och förebyggande arbetet. Den personuppgiftsbehandling som den mottagande aktören utför syftar inte med nödvändighet till att den aktören ska utföra annan behandling enligt andra ändamål, t.ex. för att förhindra ett brott, utan det kan vara den aktör som delar uppgiften, t.ex. en bild från en kamerabevakning, som har ett sådant behov.

Av detta skäl och för att åstadkomma en tydlighet i lagstiftningen uppställs som uttryckligt ändamål med personuppgiftsbehandlingen att identifiera personer som kan misstänkas ha begått brott eller överträtt en ordningsregel som gäller vid ett arrangemang.

I *tredje punkten* anges att en idrottsorganisation får behandla personuppgifter, om det är nödvändigt för att handlägga ärenden om att stänga av en person från att besöka idrottsarrangemang, med stöd av regler som antagits av Sveriges Riksidrottsförbund eller specialidrottsförbund som är anknutna till Sveriges Riksidrottsförbund. Att idrottsföreningar stänger av personer från att besöka föreningens (och andra) idrottsarrangemang (arrangörsavstängning) är en förhållandevis vanlig åtgärd inom de idrotter under vars arrangemang det mer ofta förekommer brott och ordningsstörningar. En arrangörsavstängning grundas som regel på att en person bryter mot någon föreskriven ordningsregel i den särskilda idrottens tävlingsbestämmelser. Det kan vara fråga om såväl brottsliga gärningar som icke brottsliga ageranden. En arrangörsavstängning kan som regel beslutas oberoende av om agerandet föranleder en straffrättslig reaktion enligt lag eller om agerandet utgör grund för att meddela tillträdesförbud enligt tillträdesförbudslagen.

En förutsättning för att personuppgiftsbehandling ska tillåtas i syfte att besluta om en arrangörsavstängning är att den aktuella idrotten, t.ex. i sina tävlingsbestämmelser, antagit regler om arrangörsavstängning. Sådana regler bör avse dels vilka ageranden som kan läggas till grund för en avstängning, dels hur förfarandet ska gå till vid sådana beslut.

Med att *handlägga* avses i bestämmelsen inte bara att fatta ett beslut i ett sådant ärende utan alla åtgärder som en idrottsorganisation vidtar från det att ett ärende inleds till dess att det avslutas eller avstängningen löpt ut. För de idrotter där det finns ett särskilt föreskrivet system med arrangörsavstängningar finns som regel också en ordning där sådana beslut kan överklagas av den enskilde. Överprövningsinstans är vanligtvis någon av de aktuella specialidrottsförbunden inrättade nämnder för prövning av överträdelse av idrottens regelverk. Dessa nämnders beslut kan i sig (eventuellt efter en tvåinstansprövning inom specialidrottsförbundet) överklagas till Riksidrottsnämnden, RIN, som sista instans. RIN är ett oberoende organ inom Riksidrottsförbundet. Vid handläggningen av överklagade ärenden om arrangörsavstängning kan det således finnas behov för såväl en idrottsförening, i egenskap av part i sådan process, som för de nu aktuella nämnderna, att behandla personuppgifter. Det kan också finnas behov för att personer inom vissa stödfunktioner inom förbunden kan behandla sådana personuppgifter, se kommentaren till 9 §.

I *fjärde punkten* anges att en idrottsorganisation får behandla personuppgifter, om det är nödvändigt för att ansöka om tillträdesförbud och överklaga beslut i ärenden enligt lagen (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang. Med att ansöka om och överklaga beslut i ärenden om tillträdesförbud avses alla åtgärder som idrottsorganisationerna vidtar i egenskap av part i ett ärende om tillträdesförbud, således också t.ex. när en idrottsorganisation är motpart i ett sådant ärende i domstol.

Ett tillträdesförbud mot en person meddelas efter en bedömning att det finns en risk för att personen kommer att begå brott vid arrangemangen. Den omständigheten att en person begått ett brott vid ett arrangemang utgör den enskilt viktigaste omständigheten som läggs till grund för en bedömning att en sådan risk föreligger. Personuppgifter, t.ex. en filmsekvens från kamerabevakningen inne på arenan vilken dokumenterar en individ som begått ett brott, kan användas såväl för att lämnas till polisen (för vidare utredning av brottet) som för att användas som underlag för föreningen att ansöka om tillträdesförbud och besluta om arrangörsavstängning. I vissa fall kan dock även icke straffbara ageranden, liksom ageranden som inte skett i samband med arrangemanget, läggas till grund för bedömningen i ett ärende om tillträdesförbud.

Av relevans för den riskbedömning som läggs till grund för ett tillträdesförbud är också många gånger tillkommande omständigheter till den brottsliga gärningen, t.ex. tillhörigheten till en supportgruppering av visst slag eller uppvisande av ett ordningsstörande beteende vid ett annat tillfälle. Sådana tillkommande omständigheter är i allmänhet av begränsad betydelse för fråga om det straffrättsliga ansvaret men kan vara av större betydelse för frågan om det finns förutsättningar för ett tillträdesförbud. Personuppgifter som avser sådana omständigheter kan alltså också behandlas med stöd av den aktuella punkten. En behandling av sådana personuppgifter enbart för att i allmänhet kartlägga personers tillhörighet till supportergrupper eller för att kunna användas för att ansöka om tillträdesförbud för det fall personen i framtiden kommer att begå ett brott eller ytterligare en förseelse bör dock som utgångspunkt inte komma i fråga.

I femte punkten anges att en idrottsorganisation får behandla personuppgifter, om det är nödvändigt för att tillhandahålla en annan idrottsorganisation personuppgifter om den behöver uppgifterna för något av de ändamål som anges i punkterna 1–4. Innebörden är att en idrottsorganisation kan dela personuppgifter till en annan idrottsorganisation. Detta förutsätter att det är nödvändigt för något av de övriga ändamål som uppställs i paragrafen. Det krävs inte att det är den mottagande organisationen som behöver uppgifter för egen del utan åtgärden kan vara ett led i den personuppgiftsbehandling som den organisation som tillhandahåller uppgifter utför. I kommentaren till andra punkten ges exempel på en sådan situation.

6 § Personuppgiftsbehandling som sker med stöd av 5 § får inte ske i strid med de ändamål för vilka uppgifterna samlades in.

Den som samlat in personuppgifter får behandla uppgifterna för andra ändamål än vad som anges i 5 §, under förutsättning att uppgifterna inte behandlas på ett sätt som är oförenligt med det ändamål för vilket uppgifterna samlades in.

Paragrafen anger hur ändamålen med personuppgiftsbehandlingen i lagen förhåller sig till ändamålen med hur uppgifterna samlats in. Övervägandena finns i avsnitt 7.4.10.

I första stycket anges att personuppgiftsbehandling som sker med stöd av 5 § inte får ske i strid med de ändamål för vilka uppgifterna

samlades in. En grundläggande princip enligt det dataskyddsrättsliga regelverket är att personuppgifter inte får behandlas i strid med de ändamål för vilka uppgifterna samlades in. Av tydlighetsskäl, framför allt utifrån att lagen utökar möjligheten att behandla personuppgifter som förekommer i kamerabevakningsmaterial, har dock en sådan bestämmelse tagits in i lagen. De ändamål som uppställs i 5 § kan i de allra flesta fall antas rymmas inom de övergripande ändamål som kamerabevakningen haft, t.ex. att främja ordning och säkerhet samt motverka brott vid idrottsarrangemangen. Det går dock inte att utesluta, även om det torde höra till ovanligheterna, att den kamerabevakning som bedrivits har haft andra ändamål och att de i lagen uppställda ändamålen med personuppgiftsbehandlingen står i strid med dessa. I ett sådant fall får inte, med hänvisning till den s.k. finalitetsprincipen, personuppgiftsbehandling ske med stöd av lagen.

I *andra stycket* anges att den som samlat in personuppgifter får behandla uppgifterna för andra ändamål än vad som anges i 5 §, under förutsättning att uppgifterna inte behandlas på ett sätt som är oförenligt med det ändamål för vilket uppgifterna samlades in. Det kan t.ex. vara så att ändamålen med en kamerabevakning är bredare och går utöver de ändamål som uppställs i 5 §. På samma sätt kan det förhålla sig med insamlingen av andra personuppgifter. Bestämmelsen upplyser således att det inte finns något hinder för den som samlat in personuppgifter att behandla dessa för andra ändamål än de som uppställs i lagen, om ändamålen med behandlingen överensstämmer med ändamålen för hur personuppgifterna samlades in. En sådan personuppgiftsbehandling sker i förekommande fall med stöd av andra dataskyddsrättsliga bestämmelser.

7 § Utan hinder av vad som sägs i 22 § kamerabevakningslagen (2018:1200) får den som tar befattning med personuppgifter som samlats in genom sådan kamerabevakning som har bedrivits för att främja ordning och säkerhet vid ett idrottsarrangemang, behandla och dela uppgifterna till en idrottsorganisation om den behöver uppgifterna för sådana ändamål som anges i 5 §.

Paragrafen anger att den som tar befattning med personuppgifter som samlats in genom sådan kamerabevakning som syftat till att främja ordning och säkerhet vid ett idrottsarrangemang får behandla och dela uppgifterna till en idrottsorganisation om den behöver

uppgifterna för sådana ändamål som anges i 5 §. Övervägandena finns i avsnitt 7.4.11.

Bestämmelsen ger ett generellt stöd för envar att i vissa fall behandla och dela uppgifter som förekommer i kamerabevakningsmaterial till en idrottsorganisation om idrottsorganisationen behöver uppgifterna för något ändamål enligt 5 §. Bestämmelsen bryter således i vissa fall den tystnadsplikt som följer av 22 § kamerabevakningslagen. Delning av uppgifter med stöd av bestämmelsen innebär därför inte ett obehörigt röjande av dessa uppgifter.

Med *kamerabevakning* åsyftas sådan kamerabevakning som omfattas av kamerabevakningslagen. I 3 § kamerabevakningslagen anges vad som avses med kamerabevakning och i 4 och 5 §§ samma lag anges kamerabevakningslagens tillämpningsområde. Även ljud och bild som någon tar del av i realtid vid sådan kamerabevakning innefattas i begreppet. Utanför faller således andra ljud- och bildupptagningar, t.ex. sådana som sker för tv-produktion av själva matchen eller tävlingen. Utanför faller också ljud- och bildmaterial som inhämtats genom användning av hand- eller kroppsburna kameror, även om sådana upptagningar haft som syfte att främja ordningen och säkerheten vid ett idrottsarrangemang. En bedömning om tillåtligheten att behandla och dela personuppgifter som förekommer i sådant material får göras med stöd av andra bestämmelser. En idrottsorganisation torde t.ex. kunna behandla och dela sådant sistnämnt material med stöd av 5 §.

Tystnadsplikten i 22 § kamerabevakningslagen innebär ett förbud mot att röja uppgifter för den som tar befattning med personuppgifter i kamerabevakningsmaterial. På motsvarande sätt tar den tystnadspliktsbrytande bestämmelsen sikte på den som tar befattning med sådana uppgifter. Bestämmelsen innebär således att det är den fysiska eller juridiska person som tar befattning med uppgifterna som har möjlighet att dela dem till en idrottsorganisation med stöd av bestämmelsen. Det är inte nödvändigt att det är den personen som har samlat in uppgifterna. Även den som har mottagit uppgifterna av annan med stöd av den tystnadspliktsbrytande bestämmelsen omfattas av möjligheten att dela uppgifterna. Personuppgifterna får med andra ord delas i flera led. Den som tagit emot uppgifterna omfattas dock i sig av tystnadsplikten i 22 § kamerabevakningslagen.

Med begreppet *dela* avses att den aktör som tillhandahåller personuppgifterna till en idrottsorganisation kan behålla uppgifterna om den fortsatt har ett behov av att behandla dem. Ett exempel på det är när en arenaägare som kamerabevakat vill behålla en filmsekvens som visar att en person förstört egendom på arenan för att kunna kräva denna på ersättning för den förstörda egendomen.

Möjligheten att dela personuppgifter som förekommer i kamerabevakningsmaterial begränsas genom att det ska vara fråga om uppgifter som samlats in genom sådan kamerabevakning som bedrivits i syfte att främja ordning och säkerhet vid arrangemangen.

Begreppet *vid* ett arrangemang ska tolkas så att även bevakning några timmar före och efter arrangemanget omfattas, liksom bevakning i nära geografisk anslutning till den plats som arrangemanget äger rum. Som utgångspunkt får alltså förutsättas att kamerabevakningen har haft ett rumsligt och tidsmässigt samband med idrottsarrangemanget. Det väsentliga är att kamerabevakningen har en koppling till genomförandet av arrangemanget och bedrivits för att främja ordningen och säkerheten vid arrangemanget. I vissa fall kan det därför tänkas att även kamerabevakning som bedrivits med ett tidsmässigt längre avstånd från själva arrangemanget skett med det primära syftet att främja ordningen och säkerheten vid arrangemanget som sådant. Det kan t.ex. vara fråga om att det bedrivs kamerabevakning vid en idrottsanläggning i samband med att en supportergrupp någon eller några dagar före arrangemanget beretts tillträde till anläggningen för att förbereda s.k. tifon. En sådan kamerabevakning har då en rumslig anknytning till arrangemanget, men även en tematisk anknytning, eftersom den syftar till att främja ordning och säkerhet samt motverka brott vid arrangemanget.

Utanför tillämpningsområdet faller dock sådan kamerabevakning, som förvisso tagits upp på en anläggning där en idrottsorganisation anordnar idrottsarrangemang men där tidpunkten för bevakningen utesluter att den haft som syfte att främja ordningen och säkerheten vid arrangemanget. Detta gäller t.ex. bevakning som skett utanför säsongen med ändamålet inskränkt till att skydda anläggningen eller egendom däri från andra slags brott (t.ex. egendomsbrott), brand eller liknande.

Sådana upptagningar som skett av aktörer som bedrivit kamerabevakning utan att det finns ett naturligt samband med arrangemanget omfattas inte heller, även om kamerabevakningen har ett

rumsligt och tidsmässigt samband med arrangemanget. Det kan t.ex. vara fråga om kamerabevakning som bedrivits av en butik eller restaurang utanför, men i närheten av, idrottsanläggningen. Sådan motsvarande kamerabevakning som sker inne på anläggningen omfattas däremot som regel.

En grundläggande förutsättning för att dela uppgifterna är att den mottagande idrottsorganisationen behöver uppgifterna för något av de ändamål som uppställs i 5 §. Den aktör som delar uppgifterna är personuppgiftsansvarig för den behandling som den utför inför och när den delar uppgifterna. Det innebär bland annat att den personuppgiftsansvariga måste pröva mottagarens behov av uppgifterna i varje enskilt fall. Den mottagande idrottsorganisationen blir sedan personuppgiftsansvarig för den personuppgiftsbehandling den utför efter det att den mottagit uppgifterna. Med att mottagaren behöver uppgifterna ska också förstås att den aktör som delar uppgifterna kan göra det för ett specifikt syfte, t.ex. att mottagaren ska hjälpa till att identifiera en person som förekommer i en filmsekvens. Det behov som mottagaren har inskränker sig i ett sådant fall till att hjälpa den som tillhandahåller uppgifterna att identifiera en person, medan aktören som delar uppgifterna eventuellt har behov av uppgifterna för personuppgiftsbehandling enligt andra ändamål, t.ex. för att ansöka om ett tillträdesförbud mot den registrerade.

De övriga situationer där bestämmelsen är tillämplig kan naturligtvis variera. Det är i allt väsentligt fråga om en bedömning av förutsättningar för vilken personuppgiftsbehandling som är tillåten enligt 5 §. Någon uttömmande uppräkningslista av i vilka situationer delning får ske är inte möjlig att göra men vissa typsituationer kan ändå nämnas.

I vissa fall är det nödvändigt att den mottagande idrottsorganisationen kan få tillgång till samtliga ljud- och bildupptagningar från ett arrangemang, dvs. ta del av all kamerabevakning i realtid liksom hela det inspelade ljud- och bildmaterialet från sådan kamerabevakning. I typfallet gäller det när idrottsorganisationen är arrangör men inte är personuppgiftsansvarig för den kamerabevakning som bedrivs vid arrangemanget. Den tystnadspliktsbrytande bestämmelsen medger således att den aktör som bedriver kamerabevakningen, t.ex. arenaägaren, kan tillhandahålla den arrangerande idrotts-

organisationen hela kamerabevakningsmaterialet från arrangemanget i fråga.

Det är inte bara arrangören som har behov av att kunna behandla personuppgifter som förekommer i kamerabevakningsmaterial. Även de personer som för gästande förening arbetar med säkerheten har ett sådant behov. Brott och ordningsstörningar vid idrottsarrangemang kan ofta kopplas till gästande förenings supportrar. Det är som regel gästande förenings säkerhetsansvarige, jämte supporterpolis kopplat till den föreningen, som har bäst förutsättningar att t.ex. identifiera personer som begått brott. Gästande förening har också enligt idrottens regelverk många gånger ett ansvar för sina supportrar och i förekommande fall en skyldighet att vidta åtgärder mot dessa i händelse av att de överträder ordningsregler. Gästande förenings behov av sådana personuppgifter ska också ses mot bakgrund av föreningens långsiktiga arbete med ordning och säkerhet vid föreningens egna arrangemang. Behovet av att kunna behandla personuppgifter som förekommer i kamerabevakningsmaterialet gäller således även den gästande föreningen. Det kan undantagsvis också finnas behov för en förening som inte deltagit i den aktuella matchen att ta del av personuppgifter, t.ex. när det rör sig om supportrar som följer olika föreningar och idrotter.

För att systemet med arrangörsavstängningar ska fungera på ett ändamålsenligt sätt är en förutsättning att personuppgifter kan användas, inte bara såsom underlag till ett beslut om en arrangörsavstängning, utan även i fall där ett beslut om arrangörsavstängning överklagas av den enskilde. Detta förutsätter bland annat att den idrottsförening som beslutat om en arrangörsavstängning, t.ex. baserat på uppgifter som framkommit i kamerabevakningsmaterial, ska kunna använda dessa uppgifter även i den nämnd som det överklagade beslutet är föremål för prövning i, t.ex. Svenska Fotbollförbundets disciplinnämnd. Den tystnadspliktsbrytande bestämmelsen ger stöd för att föreningen kan dela sådana uppgifter till en sådan nämnd samt att nämnden själv kan behandla uppgifterna. På motsvarande sätt gäller detta i idrottsregelverkets högsta instans för sådana prövningar, dvs. hos Riksidrottsnämnden.

Även vid handläggningen av ärenden om tillträdesförbud kan det många gånger finnas ett specifikt behov för idrottsorganisationer att dela och behandla personuppgifter som förekommer i kamerabevakningsmaterial. Ett exempel på detta är när ett special-

idrottsförbund enligt 9 § tillträdesförbudslagen inträder som part i ett sådant ärende, vilket bl.a. sker när den enskilde överklagat ett beslut om tillträdesförbud efter anmälan av Polismyndigheten.

8 § Personuppgiftsbehandling som sker med stöd av 5 och 7 §§ får innefatta personuppgifter som avses i artikel 10 i EU:s dataskyddsförordning.

Paragrafen innebär att idrottsorganisationerna ges ett uttryckligt rättsligt stöd för att behandla personuppgifter som rör fällande domar i brottmål och lagöverträdelser som innefattar brott eller därmed sammanhängande säkerhetsåtgärder enligt artikel 10 i dataskyddsförordningen (brottsuppgifter), för de ändamål som anges i 5 §. Med brottsuppgifter kan också innefattas misstankar om brott. Paragrafen ger också ett rättsligt stöd för att den personuppgiftsbehandling som sker när en aktör ska dela uppgifter till en organisation enligt 7 § kan innefatta behandling av brottsuppgifter.

Övervägandena finns i avsnitt 7.4.12.

Tillgången till personuppgifter

9 § Tillgången till personuppgifter ska begränsas till vad var och en behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter.

Paragrafen upplyser om att tillgången till personuppgifter ska begränsas till vad var och en behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter. Övervägandena finns i avsnitt 7.4.13.

Paragrafen tjänar som upplysning till vad som gäller enligt dataskyddsförordningen. Syftet med upplysningen är att tydliggöra skyddet för den personliga integriteten genom att uppgifterna sprids till en så liten krets som möjligt. Med arbetsuppgifter avses inte bara det arbete som en anställd utför, utan också uppgifter som någon utför på grund av ett avlönat eller ideellt uppdrag. Under kommentaren till 7 § har redogjorts för exempel på vilken krets hos en mottagande idrottsorganisation som har behov av att ta del av personuppgifter, när dessa delas. Resonemanget och exempen där är giltiga även för den generella bedömningen om vilket behov som finns att sprida uppgifter inom den organisation som besitter uppgifterna.

Den krets inom en idrottsorganisation – i typexemplet representanter för den förening som anordnar ett arrangemang – som har ett behov av att ta del av personuppgifter för de nu aktuella syftena är som utgångspunkt begränsat till ett fåtal personer. Vad gäller personuppgifter som förekommer i kamerabevakningsmaterial är det i det operativa arbetet under en match som regel fråga om att en kameraoperatör, föreningens säkerhetsansvarige och eventuellt också någon ytterligare person, t.ex. en arbetsledare för de ordningsvakter som arrangören anlitar, som har ett behov av att ta del av den kamerabevakning som sker. När det sedan gäller den efterföljande behandlingen är det också fråga om ett begränsat antal personer – t.ex. en operatör och en säkerhetsansvarig eller annan person inom föreningen med kännedom om föreningens supportrar – som har behov av att ta del av materialet. Därutöver kan det också vara fråga om att en eller flera personer inom föreningen, t.ex. inom föreningens styrelse, som i efterhand behöver ta del av personuppgifter som underlag för beslut om arrangörsavstängning eller ansökan om tillträdesförbud. Det är alltså fråga om en snäv krets av personer som har ett sådant behov.

Vad gäller den personkrets som kan bli aktuell när personuppgifter delas till en förening är det fråga om en lika, eller än mer, begränsad krets jämfört med den förening, eller annan aktör, som har samlat in materialet i vilket personuppgifterna förekommer.

I vissa situationer kan det vara frågan om att personuppgifter behandlas av andra personer inom en idrottsorganisation. Det kan t.ex. vara fråga om att personal vid entréerna, såsom ordningsvakter eller publikvärdar som anlitas av arrangören, ges tillgång till personuppgifter, i syfte att identifiera och hindra att personer som omfattas av en arrangörsavstängning kommer in på arenan. Det kan också handla om att personer i sådana funktioner samlar in personuppgifter, t.ex. genom att använda hand- eller kroppsburna kameror eller genom att nedteckna uppgifter om ett händelseförlopp eller liknande.

Den krets inom specialidrottsförbunden och Riksidrottsförbundet som har ett behov av att behandla personuppgifter vid ett överklagat beslut i ett ärende om arrangörsavstängning är begränsad. Som regel är det fråga om ledamöterna i de nämnder som prövar sådana beslut. Det kan också röra sig om föredragande, sekreterare, registrator eller liknande stödfunktioner.

Även vid sådan behandling av personuppgifter som aktualiseras i överklagade ärenden om tillträdesförbud begränsas behovet till ett fåtal personer. Som regel är det fråga om en eller ett par personer i specialidrottsförbundens jurist- eller säkerhetsfunktioner som har ett sådant behov.

Den personuppgiftsansvarige måste pröva varje medarbetares behov av tillgång till personuppgifter utifrån vad arbetsuppgifterna kräver och begränsa tillgången i enlighet med det. Om det finns behov bör också den personuppgiftsansvarige vidta åtgärder i syfte att minska riskerna för otillåten spridning av personuppgifter. Det kan t.ex. handla om att endast en begränsad krets ges tillträde till det kontrollrum där kamerabevakning äger rum eller att det beträffande inspelat kamerabevakningsmaterial, eller andra personuppgifter som sparas elektroniskt, finns loggningssystem eller liknande som möjliggör uppföljande kontroller av vilka som tagit del av uppgifterna. Vilka lämpliga åtgärder eller kontrollsystem som kan bli aktuella för syftet att minska riskerna för spridning får avgöras från fall till fall.

Längsta tid som personuppgifterna får behandlas

10 § Personuppgifter får inte behandlas under längre tid än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med behandlingen.

Paragrafen upplyser om att personuppgifter inte får behandlas längre tid än vad som är nödvändigt. Övervägandena finns i avsnitt 7.4.13.

Paragrafen ger uttryck för en princip som gäller all personuppgiftsbehandling. Faktorer som vilken uppgift det handlar om och för vilket syfte uppgiften behandlas inverkar på hur länge det finns behov av att behandla den. När det gäller kamerabevakning som sker vid idrottsarrangemangen spelas den som regel in och lagras under en viss tid. Det ligger i sakens natur att sådant material potentiellt kan innehålla en stor mängd personuppgifter men att det inte alla gånger står klart vilka dessa uppgifter är. Lagringen som sådan, såvida det är fråga om personuppgifter i materialet, är i sig en form av personuppgiftsbehandling. Under hur lång tid dessa ska få lagras beror naturligtvis på vilket behov det finns att i annat hänseende behandla de personuppgifter som förekommer i materialet. Även om lagringen som sådan är en personuppgiftsbehandling är det

först om det finns ett behov av att behandla personuppgifter för något annat syfte som det kan motiveras att materialet sparas under en längre tid. Detsamma gäller personuppgifter som inhämtats på annat sätt.

De ändamål som uppställs i lagen innebär att den personuppgiftsbehandling som aktualiseras kan variera. Det kan ju initialt vara motiverat att behålla uppgifterna för att vid en något senare tidpunkt analysera och bearbeta dessa, såsom att i ett kamerabevakningsmaterial upptäcka ett brott och göra en första bedömning om en person som kan misstänkas för brottet går att identifiera. Det får dock förutsättas att en sådan analys tidsmässigt görs i någorlunda nära anslutning till när uppgifterna inhämtades. Att ett inspelat kamerabevakningsmaterial sparas längre än någon enstaka eller ett par månader för att kunna påbörja en sådan analys bör som regel inte komma i fråga. En annan sak är att ett genomförande av analysen kan ta längre tid än så, särskilt om materialet är mycket omfattande. För att den personuppgiftsansvarige annars ska kunna lagra personuppgifter en längre tid bör det krävas att en vidare personuppgiftsbehandling är motiverad utifrån något mer specifikt ändamål som uppställs i lagen, och att detta behov har visats sig vid den initiala hanteringen av uppgifterna. Det kan t.ex. röra sig om att spara personuppgifter för att kunna göra gällande ett beslut om arrangörsavstängning eller ansöka om tillträdesförbud. Detta förutsätter dock att det framkommit sådana konkreta omständigheter att personuppgifterna vid denna tidpunkt också är tänkta att behandlas för det syftet eller annars att det finns ett konkret behov av att fortsätta analysera uppgifterna. Det kan t.ex. inte komma ifråga att avvakta en sådan användning mer än nödvändigt, även om t.ex. preskriptionsfristen för att besluta om en arrangörsavstängning i och för sig skulle medge att användningen kan avvaktas.

Det kan inte heller komma i fråga att spara personuppgifter för att de senare, vid en obestämbar framtida tidpunkt, kan vara användbara, t.ex. för att användas utifall en person gör sig skyldig till ytterligare en ordningsförseelse eller i förhoppning om att berörd person ska kunna identifieras på något annat sätt någon gång i framtiden. Vidare kan det inte, t.ex. när ett ärende om tillträdesförbud är slutligt avgjort genom laga kraft, finnas skäl att spara uppgifterna om syftet med behandlingen varit att svara i ett ärende om tillträdesförbud.

Det kan inte heller komma i fråga att behandla personuppgifter för att föreningarna ska kunna bedriva ett mer ospecificikt under- rättelsearbete genom kartläggning av supportergrupper eller annan liknande registrering av enskilda. En sådan uppgift bör dock i det enskilda fallet kunna behandlas om den t.ex. är av relevans i ett pågående ärende om tillträdesförbud.

En förening bör alltid, på ett lämpligt sätt, kunna behandla en uppgift om att en viss person är arrangörsavstängd under den tid avstängningen gäller. Föreningen ska även under samma tid kunna behandla uppgifter om den huvudsakliga grunden för avstängningen, vilken uppgift kan få betydelse om den avstängde återfaller i brott eller begår en ny ordningsstörning och det är aktuellt att besluta om en ny eller förlängd avstängning. Möjligheten att behandla uppgiften om att en person är arrangörsavstängd gäller även förbund och andra föreningar som behöver behandla uppgifterna för att kunna säkerställa att avstängningen efterlevs.

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

5 kap.

5 §

Den som uppsåtligen bryter mot 3 § första stycket döms till böter eller fängelse i högst ett år. Ringa fall *utgör inte brott*.

Om ett brott som avses i första stycket är grovt, döms till fängelse i lägst sex månader och högst två år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om

- 1. den pyrotekniska varan har varit av särskilt farlig beskaffenhet,*
- 2. den pyrotekniska varan har hanterats på ett särskilt farligt sätt,*
- 3. om innehavet eller användandet har avsett en större mängd eller ett större antal pyrotekniska varor, eller*
- 4. om gärningen på annat sätt har varit av särskilt allvarlig art.*

Paragrafen som tidigare reglerade straffansvaret för samtliga brott mot förbuden i 5 kap. reglerar nu endast straffansvaret för brott mot förbudet i 3 § att utan tillstånd inneha eller använda pyrotekniska varor. Straffansvaret för de övriga brotten regleras nu i 5 a §. I andra stycket föreskrivs ansvar för grovt brott. Övervägandena finns i avsnitten 5.5.1 och 5.5.2.

Första stycket ändras i sak på det sätt att straffmaximum för brott av normalgraden mot förbudet att inneha eller använda pyrotekniska varor höjs från fängelse sex månader till fängelse ett år. Syftet med ändringen är att åstadkomma en skärpt syn på sådana brott. Bestämmelsen som innebär att ringa fall ska vara fria från straff har fått en annan redaktionell utformning. Någon ändring i sak är inte avsedd.

I andra stycket, som är nytt, införs en bestämmelse om grovt brott mot förbudet att utan tillstånd inneha eller använda pyrotekniska varor. I fyra punkter uppställs de olika omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om brottet är grovt. De olika kvalifikationsgrunderna är delvis överlappande. Uppräkningen är varken uttömmande eller obligatorisk. En helhetsbedömning måste göras i varje enskilt fall.

Enligt *första punkten* ska vid bedömningen av om brottet är grovt det särskilt beaktas om den pyrotekniska varan har varit av särskilt farlig beskaffenhet. I princip all användning av pyroteknik kan vara förenad med risker för olyckor och skador på liv, hälsa och egendom om den pyrotekniska varan används på ett felaktigt sätt. Vissa typer av pyrotekniska varor har dock sådana egenskaper i sig att användningen av dem innebär en mer påtaglig risk i nu aktuellt hänseende. Typexempel på pyrotekniska varor som är av särskild farlig beskaffenhet, och som är vanligt förekommande på idrottsarrangemang, är sådana med mycket hög ljudeffekt och sådana som har flygande och därmed okontrollerade egenskaper, t.ex. s.k. bangers och fyrverkeriraketer. Användandet eller innehavet av sådana pyrotekniska varor bör således i sig kunna kvalificera gärningen som grovt brott. Denna exemplifiering är inte uttömmande utan även andra pyrotekniska varor kan vara av lika eller av ännu farligare beskaffenhet.

Enligt *andra punkten* ska vid bedömningen av om brottet är grovt det särskilt beaktas om den pyrotekniska varan hanterats på ett särskilt farligt sätt. Ett typexempel är när en antänd pyroteknisk vara, t.ex. en s.k. bengal, kastas inne på anläggningen. Även i sådana fall där ett sådant agerande inte utgör brott enligt brottsbalken – såsom framkallande av fara för annan eller fullbordade eller ofullbordade misshandelsbrott – innebär det betydande risker för olyckor och skador på liv, hälsa och egendom. Det bidrar också till att förstärka en situation som i övrigt präglas av oordning.

Även annan hantering som framstår som särskilt farlig bör kunna konstituera gärningen som grov. Det kan t.ex. röra sig om att en pyroteknisk vara används på ett uppenbart riskabelt sätt nära en annan person. Det kan också vara fråga om att den pyrotekniska varan används för att skada egendom, t.ex. elda upp skyddsnet, flaggor eller andra antändliga material.

Enligt *punkten 3* ska vid bedömningen om brottet är grovt det särskilt beaktas om innehavet eller användandet har avsett en större mängd eller ett större antal pyrotekniska varor. En *större mängd* kan bl.a. avse en sådan pyroteknisk produkt som består av ett flertal mindre pyrotekniska varor sammansatt till en enhet. Hur många pyrotekniska varor eller vilken mängd som krävs för att konstituera ett brott som grovt får avgöras från fall till fall.

Enligt *punkten 4* ska vid bedömningen av om brottet är grovt det särskilt beaktas om gärningen på annat sätt har varit av särskilt allvarlig art. Det kan handla om fall där i och för sig inte någon av förutsättningarna i de övriga punkterna är uppfyllda men där omständigheterna ändå framstår som lika allvarliga som de som uttryckligen anges där. Det kan t.ex. vara så att de rådande förhållandena på platsen talar för att gärningen bör anses som allvarligare än annars. Ett exempel på detta är när användning av pyroteknik sker på en inomhusarena med påtaglig rökutveckling som följd, vilket innebär större risker och olägenheter än om en motsvarande användning skett på en utomhusarena. En användning av pyroteknik som på ett påtagligt sätt påverkar möjligheterna att genomföra arrangemanget bör också kunna bedömas som grovt brott. Det allmänna ordningsläget i den givna situationen bör vidare kunna inverka på bedömningen. Det finns t.ex. skäl att se strängare på en användning av pyroteknik som sker i en situation som även i övrigt präglas av allvarligare oordning, såsom vid upploppsliknande situationer eller vid s.k. planstormningar. Även när en pyroteknisk pjäs, t.ex. en bengal, används för att hota eller markera mot en annan person bör det kunna leda till en bedömning att gärningen utgör grovt brott.

5 a §

Den som uppsåtligen bryter mot 4 § döms till böter eller fängelse i högst ett år. Ringa fall utgör inte brott.

Paragrafen är ny och reglerar straffansvaret för brott mot de övriga förbuden enligt 4 §. Övervägandena finns i avsnitt 5.5.3.

Regleringen av straffansvaret för brott mot förbuden i 4 §, dvs. brott mot förbuden att beträda (p 1) eller kasta in föremål (p 2) på spelplanen samt maskera sig (p 3) återfanns tidigare i 5 §. Bestämelsen ändras i sak på det sättet att maximistrafvet för sådana brott höjs från fängelse sex månader till fängelse ett år. Syftet med ändringen är att åstadkomma en skärpt syn på sådana brott. Bestämelsen som innebär att ringa fall ska vara fria från straff har fått en annan redaktionell utformning. Någon ändring i sak är inte avsedd.

5 b §

För försök, förberedelse eller stämpling till brott enligt 5 §, första och andra stycket, döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

För förberedelse eller stämpling till brott enligt 5 a §, avseende brott mot förbudet i 4 § första stycket 3, döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

Paragrafen är ny och innebär att vissa osjälvtändiga former av brott mot förbuden i 5 kap. ordningslagen kriminaliseras. Övervägandena finns i avsnitt 5.6.

I *första stycket* föreskrivs ett straffrättsligt ansvar för försök, förberedelse och stämpling till brott mot förbudet att utan tillstånd inneha eller använda pyrotekniska varor, såväl i förhållande till brott av normalgraden som till grovt brott, jämlikt 5 § första och andra styckena.

I *andra stycket* föreskrivs ett straffrättsligt ansvar för förberedelse och stämpling till brott mot maskeringsförbudet jämlikt 4 § första stycket 3 och 5 a §.

5 c §

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

Paragrafen är ny men motsvarar i sak vad som tidigare föreskrevs i 5 § andra stycket.

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

2 §

En person kan få tillträdesförbud, om det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att han eller hon kommer att begå brott under idrottsarrangemang som avses i 1 §.

Den som tidigare har begått ett brott under, eller annars i samband med, idrottsarrangemang som avses i 1 § ska meddelas tillträdesförbud, om inte särskilda skäl talar mot det. Om inte särskilda skäl talar mot det ska tillträdesförbud också meddelas den som har begått brott mot eller allvarligt trakasserat en representant för det allmänna, utövare, funktionär, representant för anordnaren eller en idrottsorganisation, eller annan i liknande ställning, för hans eller hennes funktion vid, eller till följd av, ett sådant idrottsarrangemang.

Brott som personen har begått före femton års ålder får inte beaktas.

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

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

Paragrafen reglerar under vilka förutsättningarna ett tillträdesförbud kan meddelas. Första och andra styckena har ändrats i sak. Sista meningen i andra stycket har lyfts ut och bildat ett tredje stycke. Tredje stycket har bildat ett fjärde stycke och fjärde stycket har bildat ett femte stycke. Övervägandena finns i avsnitt 6.4.

Första stycket har ändrats på så sätt att det inte längre finns något krav på att brottsrisken ska omfatta brott som är ägnat att störa ordningen eller säkerheten under idrottsarrangemang. Det saknar således betydelse vilken brottstyp risken omfattar. Risken måste dock avse brott som i praktiken är möjliga att begå under ett idrottsarrangemang och det bör förutsättas att risken rumsligt avser brott som har någon slags inverkan på trivseln eller ordningen på arrange-

manget som sådant. Även om alla brottstyper omfattas bör det således som utgångspunkt inte bli aktuellt att meddela ett beslut om tillträdesförbud mot en person om risken omfattar brott som kan bedömas helt saknar samband med arrangemanget som sådant, t.ex. om risken avser bokföringsbrott. Förutom sådana brott som till sin typ är ägnat att störa ordningen och säkerheten vid arrangemanget (t.ex. våldsbrott eller brott mot 5 kap. ordningslagen) utgör narkotikabrott och egendomsbrott av olika slag exempel på sådana brott som har ett nödvändigt rumsligt samband. Även försäljning av förfalskade biljetter eller liknande förfaranden (vilka kan aktualisera ansvar för t.ex. brukande av falsk urkund och bedrägeri) utgör typiskt sett sådan brottslighet som bör omfattas av en relevant risk. Exemplifieringen är inte uttömmande.

Andra stycket består av två led. I vardera led har införts en bestämmelse. Båda bestämmelserna innebär att om en person agerat på ett visst sätt så råder det en presumtion för att hen ska meddelas tillträdesförbud, om inte särskilda skäl talar mot det. De två bestämmelserna är delvis överlappande. En handling som begåtts under eller annars i samband med ett idrottsarrangemang kan träffas av såväl den första som den andra bestämmelsen.

I *andra stycket första meningen*, som är ny, föreskrivs att den som tidigare har begått ett brott under, eller annars i samband med, ett idrottsarrangemang ska meddelas tillträdesförbud, om inte särskilda skäl talar mot det. Tidigare gällde den ordningen att vid bedömningen om det finns en risk för brott det särskilt ska beaktas om personen tidigare begått ett brott ägnat att störa ordningen eller säkerheten under eller i samband med ett idrottsarrangemang. Liksom tidigare är det fråga om en riskbedömning. Med den införda presumptionsregeln är dock denna bedömning mer förenklad än tidigare. Som utgångspunkt ska den person som begått ett brott under eller i samband med ett idrottsarrangemang meddelas tillträdesförbud. Det krävs inte att det begångna brottet har varit ägnat att störa ordningen eller säkerheten vid ett arrangemang. Alla brottstyper omfattas således. Det krävs inte heller att brottet är av visst allvar. Även brott med straffvärden motsvarande böter omfattas. Skuldfrågan avseende det brott som grundar riskbedömningen för tillträdesförbudet behöver inte vara slutligt avgjort för att ett tillträdesförbud ska kunna beslutas. Liksom tidigare gäller

således att även en brottsmisstanke kan läggas till grund för ett tillträdesförbud.

En brottsrisk kan även anses föreligga vid ageranden som inte utgör brott. De överväganden som gjordes i samband med införandet av tillträdesförbudslagen avseende i vilka situationer tillträdesförbud bör kunna beslutas utan att personen begått en brottslig gärning äger i allt väsentlighet fortfarande sin giltighet (se prop. 2004/05:77 s. 61 f.). Exemplifieringen i propositionen är naturligtvis inte uttömmande utan en brottsrisk bör anses kunna föreligga mot bakgrund av andra icke straffbara ageranden än vad som anges där. En prövning av dessa omständigheter får göras i varje enskilt fall. Det kan exempelvis röra sig om situationer där någon främjat ett ordningsstörande brott men det saknas förutsättningar för ett straffrättsligt ansvar, t.ex. på grund av att gärningen med hänsyn till andra omständigheter är mindre allvarlig och därmed inte straffbar enligt 23 kap. 5 § brottsbalken. En sådan situation kan vara när en person hjälper till att hålla upp en större flagga för att personer som befinner sig under flaggan anonymt ska kunna ta på sig maskeringsutrustning eller förbereda andra brott enligt 5 kap. ordningslagen såsom användning av pyroteknik.

I linje med att det råder en presumtion för att ett enstaka begånget brott kan grunda ett tillträdesförbud bör det också finnas ett större utrymme för att även enstaka ageranden som inte utgör brott ska kunna läggas till grund för ett antagande om att det finns en sådan brottsrisk som förutsätts för ett tillträdesförbud. Karaktären och allvaret av sådana ageranden kan dock variera och en samlad bedömning av samtliga omständigheter får göras i det enskilda fallet.

Liksom tidigare förutsätts att brottet, eller i förekommande fall ett icke brottsligt agerande, har begåtts under eller i samband med ett idrottsarrangemang. De överväganden som gjordes i samband med införandet av tillträdesförbudslagen avseende vad som i den meningen utgör ett arrangemangsanknutet brott äger alltså sin giltighet (se prop. 2004/05:77 s. 60 f.).

Även om det föreligger en presumtion för tillträdesförbud i vissa fall ska en riskbedömning göras. Detta kommer till uttryck genom att det föreskrivs att ett tillträdesförbud inte ska meddelas om särskilda skäl talar mot det. Det kan exempelvis i enskilda fall vara så att utredningen talar för att risken för brott saknas eller är försumbar.

I *andra stycket andra meningen*, som är ny, har tillämpningsområdet för tillträdesförbud utvidgats i den meningen att även den som begått brott mot eller allvarliga trakasserat en representant för det allmänna, utövare, funktionär, representant för anordnaren eller idrottsorganisation eller annan i liknande ställning, för hans eller hennes funktion vid, eller till följd av, ett idrottsarrangemang, ska meddelas tillträdesförbud. Det gäller även om brottet eller trakasserierna inte skett under eller annars i samband med ett idrottsarrangemang.

Medan presumtionsregeln i meningen tar sikte på begångna brott som begåtts under eller i samband med ett idrottsarrangemang tar presumtionsregeln i andra stycket sikte på vem agerandet har riktats emot. Det krävs dock att agerandet har en koppling till ett idrottsarrangemang på det sättet att brottet, eller de allvarliga trakasserierna, riktats mot en person för dennes yrkesroll eller funktion vid, eller på grund av, ett idrottsarrangemang. Att det ska ha skett för personens funktion vid eller på grund av ett arrangemang betyder att det ska finnas ett samband mellan brottet eller trakasserierna och den utsattes funktion eller yrkesroll med koppling till arrangemanget. Ett brott som t.ex. riktats mot en person som har en sådan funktion, men där brottet helt saknar ett sådant samband, kan inte läggas till grund för ett tillträdesförbud. Med att brottet eller trakasserierna ska ha en koppling till en persons funktion eller yrkesroll vid idrottsarrangemanget ska förstås i vid bemärkelse. Det är inte nödvändigt att yrkesrollen eller funktionen tar sikte på arrangemanget som sådant utan det kan t.ex. räcka med att personen har en yrkesroll i en förening som anordnar idrottsarrangemang.

I bestämmelsen anges vilka yrkesroller eller funktioner som omfattas. Uppräkningen är inte uttömmande. Vissa personer har också funktioner som passar in på flera av de upptagna kategorierna. Exempelvis är en fotbollsspelare såväl en utövare som en representant för en idrottsorganisation.

Med representant för det allmänna avses för det första yrkespersoner av olika slag som tjänstgör vid själva arrangemanget som sådant, t.ex. polismän och ordningsvakter samt ambulans- och räddningstjänstpersonal. Även sådana yrkeskategorier som med anledning av sin yrkesroll fattar beslut om eller på något annat sätt i sin tjänstgöring har arbetsuppgifter i frågor rörande idrottsarran-

gemang, t.ex. en åklagare som fattar beslut i ärenden om tillträdesförbud, omfattas. Med utövare avses personer som deltar i en förenings tävlingsverksamhet, t.ex. fotbollsspelare i ett representationslag. Med funktionär avses t.ex. domare och vissa servicefunktioner vid själva tävlingen. Med representant för anordnaren eller en idrottsorganisation avses alla yrkesroller och funktioner som på något sätt har en koppling till antingen arrangemanget som sådant eller till idrottsföreningar och förbund. Det kan t.ex. vara fråga om publikvärdar och liknande funktioner men också en tränare eller en styrelseledamot i en förening eller en delegat som utför uppdrag åt ett specialidrottsförbund.

Med trakasserier avses i bestämmelsen en typ av otillbörliga ageranden som typiskt sett har en påtagligt negativ påverkan för den drabbade. Det bör dock inte krävas att denna effekt har uppnåtts i det enskilda fallet. Det kan avse ageranden som inte är brottsliga i sig, men som uppfattas ske i trakasserande syfte. Det kan också avse mycket grova kränkningar som helt klart utgör brott.

Sådana trakasserier sker inte sällan på ett personligt plan och för att få personen ur balans, ofta i syfte att hämnas eller på annat sätt påverka mottagaren i sin yrkesroll, eller annan funktion, inom idrotten. Ageranden som sker mer strukturerat och rationellt och som innefattar handlingar som är brottsliga eller på andra sätt är otillbörliga kan antas innebära mer allvarliga konsekvenser för den utsatte, än t.ex. spontana missnöjesyttringar som sker i ”stridens hetta” under en match. Detta gäller särskilt när personen utsätts för olika typer av handlingar utanför själva idrottsarrangemanget men som riktar sig personligen mot individen på grund av dennes egenkap av t.ex. utövare, domare eller annan funktionär. Känslan av utsatthet kan också förstärkas av om den som agerar otillbörligt har ett skrämself kapital, t.ex. på grund av tillhörighet till en våldsam supportergruppering. Rent konkret kan det exempelvis vara fråga om oönskade kontakter, grova verbala tillmälen, subtila hotelser, hembesök, obefogade polisanmälningar och uthängning av personen på sociala medier eller andra handlingar som upplevs som oönskade eller obehagliga.

Utanför begreppet trakasserier faller i normalfallet missnöjesyttringar och andra åsiktsuttryck, som i och för sig kan ske strukturerat och vara ett sätt att påverka beslutsfattandet för en enskild eller för en förening, t.ex. budskap på läktaren om att en tränare

eller en förtroendevald i förening eller förbund ska avgå. Sett enbart isolerat för sig är det i normalfallet inte fråga om en påverkan som kan anses otillbörlig på sätt som medför att det är att betrakta som ett trakasseri.

Det måste vidare sägas ligga inom ramen för den idrottsliga idén att publik vid ett idrottsarrangemang agerar för att påverka tävlingens utgång åt det ena eller andra hållet, i sin mest oskyldiga form genom att heja på ett lag eller en viss tävlande. Spontana missnöjesyttringar som sker i affekt eller som sker inom ramen för den idrottsliga idén att påverka tävlingens utgång bör inte heller i normalfallet kunna grunda ett tillträdesförbud. Även tillmälen med negativa utsägelser om en spelares, tränares eller domares insats eller förmåga bör i normalfallet inte bedömas vara av det slaget att det är att anse som trakasserier i den mening som avses i bestämmelsen, även om tillmälena är av nog så från karaktär.

Det kan dock tänkas att sådana ageranden i vissa extrema fall typiskt sett kan ha en mer långvarig effekt, t.ex. att det orsakar kvarstående obehag eller rädsla, även om det skett under själva matchen. Det kan exempelvis vara anspelningar om den drabbades familj eller andra subtila hot som typiskt sett medför en kvarstående rädsla eller obehag för den drabbade, eller som på annat sätt går klart utöver vad som kan accepteras. Innehållet som sådant är naturligtvis av betydelse. Är det t.ex. fråga om rasistiska och misogyna tillmälen av grövre slag bör det kunna anses vara fråga om trakasserier i lagens mening, även om de framförts helt spontant.

Liksom beträffande fall där en person tidigare begått brott under eller annars i samband med ett idrottsarrangemang bör i normalfallet även enstaka brott som faller in under den föreslagna bestämmelsen kunna grunda ett beslut om tillträdesförbud, t.ex. ett olaga hot mot en spelare som framförts i en annan kontext än vid arrangementet. När det gäller sådana trakasserier som inte utgör brott, får en bedömning göras i det enskilda fallet om vad som är tillräckligt. Frågan bör primärt avgöras utifrån vilken effekt agerandet typiskt sätt har för den drabbade. Det kan ju också vid vissa fall av trakasserier vara själva upprepningen som är kännbar, snarare än varje enskild handling isolerad för sig. I andra fall kan en enstaka icke straffbar handling ha en nog så kännbar effekt. Det bör således inte uteslutas att ett sådant enstaka agerande kan utgöra grund för ett tillträdesförbud. Om ett icke straffbart agerande typiskt sett kan antas ha

samma eller liknande effekt för den drabbade som ett brottsligt angrepp bör det i normalfallet leda till en bedömning att det föreligger en sådan relevant brottsrisk som förutsätts för att tillträdesförbud ska meddelas.

Liksom vid bedömningen enligt första meningen ska inte tillträdesförbud meddelas om särskilda skäl talar mot det. Om omständigheter framkommer som i det enskilda fallet klart talar mot att en brottsrisk föreligger bör det i normalfallet innebära att tillträdesförbud inte beslutas. Det kan t.ex. röra sig om att det framkommit att personen, som i och för sig agerat så att en presumtion för tillträdesförbud föreligger, inte har möjlighet att besöka ett arrangemang. Det kan också vara så att brottet eller trakasseriernas karaktär, tillsammans med de personliga omständigheterna, leder till slutsatsen att risken för brott är försumbar eller saknas.

Tredje stycket motsvarar vad som tidigare föreskrevs i andra stycket andra meningen.

Fjärde stycket motsvarar vad som tidigare föreskrevs i tredje stycket.

Femte stycket motsvarar vad som tidigare föreskrevs i fjärde stycket.

3 §

Tillträdesförbud ska gälla för en viss tid, *minst ett och högst fem år*. Om det finns särskilda skäl får förbudstiden bestämmas till kortare tid än ett år.

Tillträdesförbudet börjar gälla omedelbart, om inte annat bestäms.

Ett tillträdesförbud får förlängas med högst *fem* år i taget, om förutläggningarna i 2 § är uppfyllda.

Paragrafen innehåller bestämmelser om tillträdesförbuds giltighetstid och om förlängning av förbud. Övervägandena finns i avsnitt 6.5.

Första stycket ändras, dels genom att det anges att den längsta tid som ett tillträdesförbud får bestämmas till förlängs från tre till fem år, dels genom att det föreskrivs att ett tillträdesförbud ska gälla i minst ett år. I första stycket, andra meningen, anges vidare att ett tillträdesförbud får bestämmas till kortare tid än ett år om särskilda skäl föreligger. Ändringarna syftar till att generellt åstadkomma längre förbudstider än vad som gällt enligt tidigare ordning.

Liksom tidigare ska förbudstidens längd bestämmas utifrån en bedömning av hur länge risken för att personen ska begå brott vid idrottsarrangemang består (se prop. 2013/14:68, s. 11). Även om en allsidig bedömning ska göras bör det särskilt vägas in vilket brott eller andra omständigheter som riskbedömningen grundas på. I praktiken är det som regel fråga om en schabloniserad bedömning utifrån allvaret av det eller de brott, eller andra ageranden, som läggs till grund för beslutet om tillträdesförbud. Förbudstiderna bör således som utgångspunkt bestämmas i en stigande skala utifrån karaktären och allvaret av den brottslighet eller andra ageranden som läggs till grund för tillträdesförbudet.

Innebörden av första stycket är att en förbudstid som utgångspunkt ska bestämmas till minst ett och högst fem år. Med en presumtion om att förbudstiden ska vara minst ett år bör denna kortaste förbudstid vara förbehållen sådana fall där tillträdesförbudet grundas sig på de relativt sett mindre allvarliga brotten (eller andra icke brottsliga ageranden). Brottsliga gärningar (eller andra icke brottsliga ageranden) som enligt tidigare praxis motiverat en förbudstid om ett år eller mer, bör med ändringen medföra längre förbudstider än så. I de fall där tillträdesförbudet grundas i brottslighet som t.ex. präglats av särskilt hänsynslöshet eller fått kännbara konsekvenser för ordningen och säkerheten vid arrangemanget bör det finnas utrymme att bestämma en längre förbudstid än tre år. Vid riktigt omfattande eller allvarlig brottslighet som på ett mycket påtagligt sätt har haft en negativ inverkan på ordningen och säkerheten eller inneburit allvarlig skada för annan enskild eller för möjligheten att genomföra arrangemanget, är det motiverat med en förbudstid upp mot fem år.

Innebörden av första stycket andra meningen är att presumtionen om att förbudstiden ska vara minst ett år kan frångås om det finns särskilda skäl. Utrymmet för att bestämma en kortare tid än ett år bör dock vara begränsat. I det enskilda fallet kan det t.ex. ha framkommit omständigheter som ger stöd för en bedömning att risken för att personen som förbudet avser ska begå brott vid idrottsarrangemang består under en kortare tid än ett år. Så kan det t.ex. vara om risken hänför sig till ett specifikt eller enstaka idrottsarrangemang, och som alltså inte avser en ordinär säsong för serie-spel. Ett hänsynstagande till personliga omständigheter kan undantagsvis också tala för en kortare förbudstid.

Tredje stycket ändras på det sättet att möjligheten att förlänga ett tillträdesförbud utökas från ett till fem år.

En förutsättning för att förlänga förbudstiden är att förutsättningarna i 2 § är uppfyllda. Bestämmelsen om förlängning är tänkt att användas när omständigheter inträffat eller framkommit efter tidpunkten för ett meddelat beslut om tillträdesförbud och som kan motivera att tiden för det ursprungliga förbudet förlängs, t.ex. att den personen som förbudet avser bryter mot förbudet eller begår andra arrangemangsanknutna brott. En förlängning får beslutas om den ursprungliga förbudstiden inte har löpt ut och förlängningsfunktionen bör i sådana fall tillämpas i stället för att besluta om ett nytt tillträdesförbud.

Med vilken tid ett beslut förlängs beror naturligtvis på allvaret av de tillkommande omständigheterna. För en person som är underkastad ett tillträdesförbud torde återfall i arrangemangsanknuten brottslighet leda till en bedömning att personen ska underkastas en betydligt längre förbudstid än om det hade varit fråga om en första gångsförseelse. Detta gäller särskilt om återfallet skett samtidigt som det ursprungliga beslutet överträtts.

22 §

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

Paragrafen reglerar straffansvar för brott mot tillträdesförbudet. Paragrafen ändras på så att straffmaximum för brottet höjs från fängelse sex månader till fängelse ett år. Syftet med ändring är att åstadkomma en skärpt syn på sådana brott. Övervägandena finns i avsnitt 6.7.

23 §

För försök till brott enligt 22 § döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

Paragrafen är ny och föreskriver straffrättsligt ansvar för försök till brott mot tillträdesförbud. Övervägandena finns i avsnitt 6.8.

Kommittédirektiv 2023:165

Åtgärder för att minska läktarvåld och andra ordningsstörningar vid idrottsarrangemang

Beslut vid regeringssammanträde den 7 december 2023

Sammanfattning

I syfte att minska våldsamheter och andra ordningsstörningar vid fotbollsmatcher och andra idrottsarrangemang ska reglerna om tillträdesförbud och kamerabevakning ses över av en särskild utredare. Utredaren ska även ta ställning till om vissa straff bör skärpas. Vidare ska utredaren föreslå andra åtgärder som bedöms lämpliga för arrangörerna eller andra att vidta för att stärka säkerheten och minska ordningsstörningar vid idrottsarrangemang.

Utredaren ska bland annat

- ta ställning till om reglerna om tillträdesförbud bör ändras för att på ett mer effektivt sätt minska våldsamheter och andra ordningsstörningar vid idrottsarrangemang,
- ta ställning till om straffskalan bör skärpas för brott mot ordningslagen bestående i att någon innehar eller använder pyrotekniska varor, obehörigen beträder eller kastar in föremål på spelplanen eller maskerar sig,
- ta ställning till om möjligheterna att dela kamerabevakningsmaterial mellan arenaägare och arrangörer bör utökas,

- överväga och lämna förslag på andra åtgärder som bedöms lämpliga för arrangörerna eller andra aktörer att vidta för att stärka säkerheten samt förebygga våldsamheter och andra ordningsstörningar vid idrottsarrangemang, med fokus på fotbollsmatcher, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2025.

Det behövs en översyn för att minska våldsamheter och andra ordningsstörningar vid idrottsarrangemang

Under de senaste åren har det inträffat flera allvarliga händelser i samband med arrangemang inom främst elitfotbollen. I den senaste uppföljningen av ordningsläget från Polismyndigheten, Svenska Fotbollförbundet och Svensk Elitfotboll konstateras att andelen matcher med allvarliga incidenter inom Allsvenskan ökade under den första delen av fotbollssäsongen 2023. Ökningen har skett främst inom s.k. högriskmatcher som exempelvis derbyn, och vid mer än hälften av matcherna i Allsvenskan förekommer nu illegal pyroteknik och maskerade individer. Under ett antal matcher har ordningsläget inne på arenorna varit så allvarligt att det har krävts polisiära resurser. Det har även skett en ökning av våld mot poliser och ordningsvakter. Enligt uppföljningen har ordningsstörningarna ökat även inom Superettan samt spridit sig till lägre divisioner och till damfotbollen.

Ansvaret för att idrottsarrangemang kan anordnas på ett tryggt och säkert sätt för såväl aktiva som publik vilar i första hand på arrangörerna. Samtidigt tillhandahåller samhället ett regelverk som stöder arrangörerna i deras arbete. Det finns också andra aktörer, t.ex. förbund och arenaägare, som bidrar till att idrottsarrangemang kan genomföras på ett säkert sätt.

Frågan om våldsamheter och andra ordningsstörningar vid idrottsarrangemang har diskuterats under lång tid, inte minst under 2000-talet. Flera lagstiftningsåtgärder har vidtagits för att förhindra ordningsstörande beteenden både på och utanför arenorna. Det har exempelvis införts en möjlighet att besluta om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang. Det har även införts förbud mot att bland annat inneha eller använda pyrotekniska varor och mot att maskera sig vid t.ex. fotbollsmatcher.

Den befintliga lagstiftningen ger goda möjligheter att förhindra våldsamheter och andra ordningsstörningar vid idrottsarrangemang. Trots det förekommer sådana händelser i samband med framför allt fotbollsmatcher. Som anges ovan har händelseutvecklingen inom fotbollen under de senaste åren gått åt fel håll, med fler allvarliga incidenter än tidigare. I vissa fall har läget inne på arenan varit så allvarligt att kravallpolis har behövt ingripa. Enligt Polismyndigheten har situationen förvärrats efter coronapandemin då man också sett en radikalisering och föryngring i s.k. ultraskretsar.

Den negativa händelseutvecklingen inom fotbollen är inte unik för Sverige utan liknande problem finns i flera andra länder. Både den pågående nationella eskaleringen av allvarligare förseelser och avskräckande exempel från andra länder visar att det är angeläget att bryta den pågående utvecklingen i Sverige. Det är samtidigt viktigt att värna den positiva läktarkulturen och uppmärksamma det positiva engagemang som den absoluta majoriteten av supporterrörelsen uppvisar.

Liksom i övriga delar av vårt samhälle kan våld och andra ordningsstörningar inom idrotten aldrig tolereras. Fotboll är en folksport och det är en självklarhet att både aktiva och publik ska kunna besöka fotbollsmatcher och andra idrottsarrangemang utan att känna oro för sin egen eller andras säkerhet. För att komma till rätta med problemet finns det behov av att se över vilka ytterligare åtgärder som kan behöva vidtas.

Utredaren ska därför

- lämna förslag på åtgärder som bedöms lämpliga och ändamålsenliga för att stärka säkerheten samt motverka våldsamheter och andra ordningsstörningar vid idrottsarrangemang, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredaren ska inom ramen för uppdraget särskilt se över frågorna nedan. Vid översynen ska behovet av en effektiv bekämpning av våldsamheter och andra ordningsstörningar vägas mot grundläggande fri- och rättigheter, såsom den enskildes rätt till skydd för sin personliga integritet. Förslagen ska värna den positiva läktarkultur och supporterrörelse som finns inom svensk idrott.

Ett förstärkt tillträdesförbud vid idrottsarrangemang

För att stärka skyddet mot brottslighet under idrottsarrangemang infördes den 1 juli 2005 lagen (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang (tillträdesförbudslagen). Enligt lagen får en person förbjudas att få tillträde till och vistas på inhägnad plats som huvudsakligen är avsedd för idrottsutövning när idrottsarrangemang anordnas på platsen av en idrottsorganisation (tillträdesförbud). En förutsättning för att förbud ska få meddelas är att det på grund av särskilda omständigheter finns en risk för att personen kommer att begå brott under idrottsarrangemanget och brottet är ägnat att störa ordningen eller säkerheten där. Vid bedömningen av om det finns en sådan risk ska det särskilt beaktas om personen tidigare har begått ett sådant brott under eller i samband med vissa idrottsarrangemang.

Ett tillträdesförbud ska gälla för en viss tid och högst tre år. Förbudet får under vissa förutsättningar förlängas och då med högst ett år i taget. Det är allmän åklagare som prövar frågor om tillträdesförbud. Den som bryter mot ett tillträdesförbud döms till böter eller fängelse i högst sex månader.

Sedan tillträdesförbudslagen infördes för snart tjugo år sedan har det gjorts vissa ändringar i lagen. År 2009 gavs Polismyndigheten möjlighet att initiera ärenden om tillträdesförbud och åklagare fick möjlighet att besluta om interimistiska tillträdesförbud, allt i syfte att åstadkomma en effektivare användning av förbuden (se prop. 2008/09:78). År 2014 utsträcktes den längsta tid för vilken tillträdesförbud kan meddelas från ett till tre år (se prop. 2013/14:68).

Reglerna om tillträdesförbud utgör ett viktigt verktyg för att motverka våld och andra ordningsstörningar i samband med idrottsarrangemang. Med hänsyn till händelseutvecklingen på senare tid, med fler och allvarigare incidenter än tidigare, finns det anledning att överväga om reglerna behöver anpassas för att bättre kunna möta dagens behov. Det finns t.ex. skäl att överväga om tillträdesförbud bör kunna meddelas i fler fall än i dag för att på ett bättre sätt kunna trygga säkerheten inne på arenorna. Det finns också skäl att överväga om tillträdesförbud bör kunna meddelas för längre tid än vad regelverket medger i dag vid den allvarligaste typen av överträdelse, något som har efterfrågats av bland annat Polismyndigheten.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om reglerna om tillträdesförbud bör ändras för att på ett mer effektivt sätt minska våldsamheter och andra ordningsstörningar vid idrottsarrangemang,
- ta ställning till om tillämpningsområdet för tillträdesförbud bör utvidgas så att tillträdesförbud kan meddelas och förlängas i fler fall än i dag,
- ta ställning till om förbudstiden och tidsgränsen för förlängning bör utökas,
- ta ställning till om straffskalan för överträdelse av tillträdesförbud behöver skärpas, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

För att ett tillträdesförbud ska vara effektivt krävs att det upprätthålls i praktiken. Det är i första hand arrangörernas ansvar att säkerställa att de som har fått tillträdesförbud inte släpps in på arenan. I flera länder finns det verktyg som underlättar detta arbete. I Danmark har exempelvis en fotbollsklubb fått tillstånd att använda sig av ansiktsigenkänning vid inpasseringen till arenan. I vissa länder, t.ex. Italien, uppställs krav på att personer med tillträdesförbud ska anmäla sig hos myndighetsföreträdare vid matcher, för att säkerställa att de inte vistas på arenan. I Portugal gäller i stället ett förbud mot att vistas inom ett visst avstånd från arenan i samband med matcher. Eftersom det i dag finns problem med att säkerställa att tillträdesförbuden följs, kan det finnas behov av att överväga om liknande eller andra verktyg bör införas i svensk lagstiftning.

Utredaren ska därför

- ta ställning till vilka åtgärder som är lämpliga och ändamålsenliga för att öka efterlevnaden av tillträdesförbuden, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

En skärpt syn på överträdelser av ordningslagens regler

Ett idrottsarrangemang med publik, t.ex. en fotbollsmatch, är en offentlig tillställning och omfattas därför av reglerna i ordningslagen (1993:1617). Den som anordnar en offentlig tillställning ansvarar för att det råder god ordning vid tillställningen. Polismyndigheten får meddela de villkor som behövs för att upprätthålla ordning och säkerhet vid tillställningen. Villkoren kan t.ex. innefatta krav på visitering av personer och egendom eller förbud för publik att vistas på vissa delar av arenan. Den som inte följer de ordningsregler som Polismyndigheten har meddelat är skyldig att på tillsägelse lämna tillställningen. Det är i första hand arrangören som ska ge en sådan tillsägelse. Det kan också göras av någon annan som handlar på arrangörens vägnar, t.ex. en ordningsvakt.

I syfte att öka skyddet mot ordningsstörningar vid idrottsarrangemang infördes den 1 april 2009 ett nytt kapitel i ordningslagen med särskilda bestämmelser vid vissa idrottsarrangemang (se prop. 2008/09:78). Kapitlet innehåller straffsanktionerade förbud mot att vid ett idrottsarrangemang inneha eller använda pyrotekniska varor samt mot att obehörigen beträda spelplanen eller kasta in föremål på denna. År 2017 kompletterades kapitlet med ett förbud mot att maskera sig vid idrottsarrangemang (se prop. 2016/17:41). Den som uppsåtligen bryter mot förbuden döms till böter eller fängelse i högst sex månader. I ringa fall döms inte till ansvar. Ansvar ska inte heller dömas ut om gärningen är belagd med samma eller strängare straff i brottsbalken eller någon annan författning.

Under de senaste åren har det inom främst elitfotbollen skett en tydlig ökning av användande av pyroteknik, som t.ex. bengaliska eldar, och inkastande av föremål på spelplanen. Efter pandemin har det även blivit vanligare med andra, ännu mer allvarliga överträdelser, t.ex. att använda s.k. bangers eller utskjutande pyroteknik, kasta brinnande pyroteknik mellan läktare och obehörigen beträda spelplanen. Under förra säsongen inrapporterades även ett ökat antal personer som skadats av pyroteknik och explosiva föremål. Det handlade bland annat om brännskador, inhalering av rök och hörselskador. Den negativa trenden har fortsatt under 2023 då illegal pyroteknik och maskerade individer har förekommit på mer än hälften av matcherna i Allsvenskan. Detta är en oacceptabel utveckling som måste brytas.

Förbuden mot att inneha eller använda pyrotekniska varor och mot att obehörigen beträda eller kasta in föremål på spelplanen syftar till att motverka beteenden som typiskt sett är riskfyllda i sammanhang där många människor samlas på en begränsad yta. I många fall kan gärningarna också medföra en konkret fara för allvarliga skador på personer och egendom. Ordningsstörningar av denna typ begås ofta av personer som maskerar sig i syfte att försvåra identifiering och därigenom minska risken att lagföras eller åläggas tillträdesförbud.

Det finns samtidigt anledning att framhålla att användandet av pyroteknik kan vara en del av en positiv publikupplevelse om det sker under kontrollerade former och utan risk för skada på personer och egendom. Det kan därför finnas skäl att överväga om det legala användandet är ändamålsenligt utformat.

Det är angeläget att komma till rätta med de numera vanligt förekommande överträdelserna av förbuden i ordningslagen. Ytterst handlar det om beteenden som äventyrar säkerheten på arenan och som utsätter andra människor för fara. Fråga uppkommer om den befintliga straffskalan i tillräcklig utsträckning återspeglar brottens allvar eller om straffen bör skärpas. Det kan också finnas anledning att överväga om ytterligare åtgärder bör kunna vidtas mot personer som inte följer de ordningsregler som Polismyndigheten har meddelat.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om det behövs skarpare verktyg mot den som inte följer de ordningsregler för en offentlig tillställning som Polismyndigheten har meddelat,
- ta ställning till om straffskalan bör skärpas för brott mot ordningslagen bestående i att någon innehar eller använder pyrotekniska varor, obehörigen beträder eller kastar in föremål på spelplanen eller maskerar sig, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Möjligheten att dela kamerabevakningsmaterial mellan arenaägare och arrangörer behöver ses över

Riksidrottsförbundet, Svenska Fotbollförbundet och Svenska Ishockeyförbundet har i en skrivelse till regeringen beskrivit de juridiska utmaningarna för arrangörerna av idrottsarrangemang att ta del av kamerabevakningsmaterial direkt från arenaägarna som ansvarar för kamerabevakningen. Kamerabevakningsmaterialet kan exempelvis behövas för att identifiera åskådare som gör sig skyldiga till ordningsstörningar. Svårigheten att dela materialet förklaras enligt förbunden av tystnadspliktsbestämmelsen i kamerabevakningslagen (2018:1200) och artikel 10 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), här benämnd EU:s dataskyddsförordning.

Enligt 22 § kamerabevakningslagen får den som tar befattning med en uppgift som har inhämtats genom kamerabevakning inte obehörigen röja eller utnyttja det som han eller hon på detta sätt har fått veta om någon enskilds personliga förhållanden. Tystnadspliktsbestämmelsen, som har funnits under lång tid, syftar till att skydda integriteten hos de personer som förekommer i kamerabevakningsmaterialet. Bestämmelsen innebär att det finns begränsade möjligheter för enskilda att dela kamerabevakningsmaterial med varandra. Den som kamerabevakar är däremot oförhindrad att lämna över uppgifterna till vissa brottsbekämpande myndigheter om uppgiften behövs för att utreda ett begånget brott för vilket fängelse är föreskrivet eller för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottlig verksamhet som innefattar brott för vilket fängelse är föreskrivet.

I artikel 10 i EU:s dataskyddsförordning regleras bland annat under vilka förutsättningar personuppgifter om lagöverträdelse får behandlas. Sådana uppgifter får som huvudregel behandlas endast av myndigheter. Enligt 5 § förordningen (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning får andra än myndigheter behandla sådana uppgifter om behandlingen är nödvändig för att rättsliga anspråk ska kunna fastställas, göras gällande eller försvaras, eller en rättslig förpliktelse enligt lag eller förordning ska kunna fullgöras. Regeringen har bemyndigat Integritetsskyddsmyndigheten

att meddela föreskrifter om i vilka fall andra än myndigheter får behandla sådana uppgifter. Integritetsskyddsmyndigheten kan även i enskilda fall besluta att andra än myndigheter får behandla sådana uppgifter.

Bestämmelserna i kamerabevakningslagen och EU:s dataskyddsförordning innebär begränsningar i möjligheterna att dela kamerabevakningsmaterial. För att kunna bedöma vilket behov arrangörerna av idrottsarrangemang har av att få del av kamerabevakningsmaterial direkt från arenaägarna och om dagens reglering hindrar det utbytet finns det behov av att analysera frågan närmare.

Utredaren ska därför

- göra en översyn av möjligheterna att dela kamerabevakningsmaterial mellan arenaägare och arrangörer,
- ta ställning till om möjligheterna att dela kamerabevakningsmaterial mellan arenaägare och arrangörer bör utökas, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Även andra åtgärder än författningsmässiga kan behövas

Positiva publikupplevelser och supporterrörelser är viktiga delar i idrottsarrangemang. Hur åskådare och supportrar uppträder som individer och i grupp kan bidra till såväl positiva som negativa upplevelser för övriga åskådare och för utövarna. Ansvaret för att ett idrottsarrangemang, t.ex. en fotbollsmatch, kan anordnas på ett tryggt och säkert sätt vilar i första hand på arrangörerna, dvs. i de flesta fall idrottsklubbarna eller idrottsförbunden. I det s.k. arrangörsansvaret ingår bland annat att ha rätt bemanning på arenan och att organisera insläppen på ett säkert och ändamålsenligt sätt. För att motverka våld och andra ordningsstörningar är det exempelvis av yttersta vikt att illegal pyroteknik och personer med tillträdesförbud inte kommer in på arenan.

För att trygga säkerheten vid idrottsarrangemang har arrangörerna möjlighet att besluta om arrangörsavstängningar. Det innebär att klubbarna på egen hand kan fatta beslut om att stänga av problemsupportrar. Rätten att stänga av en person framgår av allmänna idrottsregelverk och har sin grund i den s.k. arrangörsrätten, som bland annat innebär att en arrangör som med äganderätt eller med

annan rätt förfogar över en plats normalt bestämmer vem som får vistas där. En arrangörsavstängning kan meddelas antingen i stället för eller i kombination med ett tillträdesförbud. I likhet med ett tillträdesförbud upprätthålls avstängningarna genom att de avstängda personerna avvisas i samband med biljettkontroll vid inpassering till arenan. Överträdelser av arrangörsavstängningar är inte straffbelagda.

Samtidigt som arrangörsansvaret är tydligt kan även andra aktörer vara centrala för att komma till rätta med de problem som finns inom främst fotbollen och för att skapa rätt förutsättningar framåt. Det är exempelvis av stor vikt att det finns en fungerande samverkan mellan arrangörerna, Polismyndigheten och de nationella förbunden. Även en nära dialog med den organiserade supporterrörelsen är viktig för att skapa förståelse, förankring och långsiktighet i frågorna.

För att komma till rätta med den idrottsrelaterade brottsligheten behöver åtgärder övervägas på bred front. Det innebär att det finns skäl att titta på vilka åtgärder som arrangörerna själva eller i samverkan med andra företrädare för idrotten kan vidta för att stärka säkerheten och motverka våldsamheter vid idrottsarrangemang, med fokus på fotbollsmatcher. Det handlar både om att säkerställa att aktörerna på ett ändamålsenligt sätt utnyttjar de verktyg som regelverken ger och att överväga nya åtgärder. Det kan exempelvis finnas skäl att undersöka vilka åtgärder arrangörerna kan vidta vid biljettförsäljningen, där krav på personliga biljetter eller identifiering vid inlägg kan övervägas. Det kan också handla om att överväga hur inläppen kan organiseras eller hur arrangörerna kan arbeta preventivt med säkerheten inne på arenan. Även organiseringen och ansvarsfördelningen mellan idrottens aktörer kring t.ex. säkerhetsfrågor och beslut om arrangörsavstängningar kan vara av intresse. För att komma åt grunden till läktarvåldsproblematiken och öka tryggheten vid fotbollsmatcher och andra idrottsarrangemang kan det också finnas anledning att överväga hur klubbarna kan arbeta med värdegrundsarbetet. Utredaren bör vidare undersöka hur dialogen mellan polis och supporterrörelser kan förbättras i syfte att skapa ett ökat förtroende och bättre samarbete.

Utredaren ska därför

- överväga och lämna förslag på andra åtgärder som bedöms lämpliga och ändamålsenliga för arrangörerna eller andra aktörer att vidta för att stärka säkerheten samt förebygga våldsamheter och

andra ordningsstörningar vid idrottsarrangemang, med fokus på fotbollsmatcher.

Närliggande frågor

Utredaren är oförhindrad att, om behov finns och utredningstiden tillåter, ta upp andra närliggande frågor som har samband med de frågeställningar som ingår i uppdraget.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska utöver vad som följer av kommittéförordningen (1998:1474) särskilt analysera förslagets konsekvenser för den personliga integriteten samt deras förenlighet med EU-rätten och internationella konventioner. Utredaren ska också bedöma vilka konsekvenser förslagen får för idrottsföreningar och idrottsrörelsen i stort. Konsekvensutredningen ska påbörjas i ett tidigt skede av utredningen och utföras parallellt med det övriga arbetet.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska undersöka och beskriva hur frågor som omfattas av uppdraget regleras i några länder som är jämförbara med Sverige, t.ex. Danmark, Förenade kungariket, Nederländerna, Italien och Portugal.

Utredaren ska i den utsträckning det behövs inhämta synpunkter och upplysningar från berörda myndigheter och organisationer, däribland Integritetsskyddsmyndigheten, Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Riksidrottsförbundet, Svenska Fotbollförbundet, Svensk Elitfotboll, idrottsklubbar och organiserade supporterrörelser. Utredaren ska också hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och utredningsväsendet.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2025.

(Justitiedepartementet)

Statens offentliga utredningar 2025

Kronologisk förteckning

1. Skärpta krav för svenskt medborgarskap. Ju.
2. Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. Ju.
3. Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskatte-reglerna. Fi.
4. Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. Fi.
5. Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö. LI.
6. Plikten kallar! En modern personalförsörjning av det civila försvaret. Fö.
7. Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter. KN.
8. Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan. U.
9. På språklig grund. U.
10. En förändrad abortlag – för en god, säker och tillgänglig abortvård. S.
11. Straffbarhetsåldern. Ju.
12. AI-kommissionens Färdplan för Sverige. Fi.
13. En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag. Fi.
14. En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem. KN.
15. Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare. Volym 1 och 2. S.
16. Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar. Ju.
17. Anpassning av svensk rätt till EU:s avskogningsförordning. LI.
18. Ett likvärdigt betygssystem. Volym 1 och 2. U.
19. Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande. U.
20. Kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet. Fi.
21. Miljömålsberedningens förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF). KN.
22. Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet. KN.
23. Ersättningsregler med brottsoffret i fokus. Ju.
24. Publiken i fokus – reformer för ett starkare filmland. Ku.
25. Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete. A.
26. Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder för god undervisning och läraryrkenas attraktivitet. U.
27. En socionomutbildning i tiden. U.
28. Frihet från våld, förtryck och utnyttjande. En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter. A.
29. Ökad kvalitet hos Samhall och fler vägar till skyddat arbete. A.
30. Enklare mervärdesskatteregler vid försäljning av begagnade varor och donation av livsmedel. Fi.
31. Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt. Ju.
32. Vissa förändringar av jaktlagstiftningen. LI.
33. Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd. Ju.
34. Ett modernare konsumentskydd vid distansavtal. Ju.
35. Etableringsboendelagen – ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända. A.

36. Skydd för biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion. UD.
37. Skärpta villkor för friskolesektorn. U.
38. Att omhänderta barn och unga. S.
39. Digital teknik på lika villkor.
En reglering för socialtjänsten och verksamhet enligt LSS. S.
40. Säkrare tivoli. Ju.
41. Pensionsnivåer och pensionsavgiften
– analyser på hundra års sikt. S.
42. Säkerhetsskyddslagen – ytterligare kompletteringar. Ju.
43. Säkerställ tillgången till läkemedel
– förordnande och utlämnande i bristsituationer. S.
44. Förbättrat stöd i skolan. U.
45. Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor. Ju.
46. Tryggare idrottsarrangemang. Ju.

Statens offentliga utredningar 2025

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete. [25]
- Frihet från våld, förtryck och utnyttjande. En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter. [28]
- Ökad kvalitet hos Samhall och fler vägar till skyddat arbete. [29]
- Etableringsboendelagen – ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända. [35]

Finansdepartementet

- Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskatte-reglerna. [3]
- Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. [4]
- AI-kommissionens Färdplan för Sverige. [12]
- En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag. [13]
- Kommunal anslutning till Utbetalnings-myndighetens verksamhet. [20]
- Enklare mervärdesskatte regler vid försäljning av begagnade varor och donation av livsmedel. [30]

Försvarsdepartementet

- Plikten kallar! En modern personal-försörjning av det civila försvaret. [6]

Justitiedepartementet

- Skärpta krav för svenskt medborgarskap. [1]
- Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. [2]
- Straffbarhetsåldern. [11]
- Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar. [16]

- Ersättningsregler med brottsoffret i fokus. [23]

- Utmönstring av permanent uppehålls-tillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt. [31]

- Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd. [33]

- Ett modernare konsumentskydd vid distansavtal. [34]

- Säkrare tivoli. [40]

- Säkerhetsskyddslagen – ytterligare kompletteringar. [42]

- Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor. [45]

- Tryggare idrottsarrangemang. [46]

Klimat- och näringslivsdepartementet

- Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter. [7]

- En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem. [14]

- Miljömålsberedningens förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändnings-sektorn (LULUCF). [21]

- Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet [22]

Kulturdepartementet

- Publiken i fokus – reformer för ett starkare filmland. [24]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

- Avgift för områdessamverkan
– och andra åtgärder för trygghet
i byggd miljö. [5]
- Anpassning av svensk rätt till EU:s
avskogningsförordning. [17]
- Vissa förändringar av jaktlagstiftningen.
[32]

Socialdepartementet

- En förändrad abortlag
– för en god, säker och tillgänglig
abortvård. [10]
- Stärkta drivkrafter och möjligheter för
biståndsmottagare Volym 1 och 2. [15]
- Att omhänderta barn och unga. [38]
- Digital teknik på lika villkor.
En reglering för socialtjänsten
och verksamhet enligt LSS. [39]
- Pensionsnivåer och pensionsavgiften
– analyser på hundra års sikt. [41]
- Säkerställ tillgången till läkemedel
– förordnande och utlämnande
i bristsituationer. [43]

Utbildningsdepartementet

- Bättre förutsättningar för trygghet
och studiero i skolan. [8]
- På språklig grund. [9]
- Ett likvärdigt betygssystem
Volym 1 och 2. [18]
- Kunskap för alla – nya läroplaner med
fokus på undervisning och lärande. [19]
- Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder
för god undervisning och lärarkäns
attraktivitet. [26]
- En socionomutbildning i tiden [27]
- Skärpta villkor för friskolesektorn. [37]
- Förbättrat stöd i skolan [44]

Utrikesdepartementet

- Skydd för biologisk mångfald i
havsområden utanför nationell
jurisdiktion. [36]