



Utvärdering av tillämpningen av tillträdesförbudslagen

Slutrapport

Samverkansrådet mot Idrottsrelaterad Brottslighet



Rikspolisstyrelsen



ÅKLAGARMYNDIGHETEN



Polismyndigheten
i Stockholms län



Polismyndigheten
i Västra Götaland



Polismyndigheten
i Skåne

Rikspolisstyrelsen

Polisavdelningen
April 2010

Innehållsförteckning

| | |
|---|----|
| Sammanfattning | 3 |
| 1. Inledning..... | 5 |
| 1.1 Tillvägagångssätt..... | 5 |
| 2. Närmare om lagen om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang | 5 |
| 2.1 Tillträdesförbudslagens tillkomst | 5 |
| 2.2 Nya överväganden..... | 6 |
| 2.3 Nu aktuella ändringar i lagstiftningen..... | 6 |
| 2.4 Närmare om beslut om tillträdesförbud | 7 |
| 2.5 Närmare om interimistiska beslut | 7 |
| 2.6 Nu aktuella ändringar i ordningslagen | 8 |
| 2.7 EU-samarbetet..... | 8 |
| 3. Ordningläget under fotbollsäsongen 2009..... | 8 |
| 3.1 Särskilt allvarliga händelser | 8 |
| 3.3 Svenska Fotbollförbundets disciplinnämnds beslut | 9 |
| 4. Tillträdesförbud | 10 |
| 4.1 Anmälan om tillträdesförbud | 10 |
| 4.2 Besluten..... | 10 |
| 4.2.1 Beslutens längd | 10 |
| 4.2.2 Beslutens räckvidd | 10 |
| 4.2.3 Överträdelser av tillträdesförbud..... | 11 |
| 4.3 Polismyndigheternas matchrapporter | 11 |
| 4.3.1 Slutsatser av matchrapporterna | 11 |
| 5. Problem vid tillämpningen av lagen..... | 11 |
| 5.2.1 Åklagarens synpunkter och kommentarer..... | 12 |
| 5.2.2 Polisens synpunkter och kommentarer..... | 13 |
| 5.2.3 Arrangören | 16 |
| 6. Framtida åtgärder | 17 |
| 6.1 Processkartläggning | 17 |
| 6.2 En nationell strategi mot idrottsrelaterad brottslighet..... | 19 |
| 6.3 Utbildning..... | 19 |
| 6.4 Polisens nationella kontaktpunkt i Idrottsfrågor | 19 |
| 7. Diskussion | 20 |
| 8. Bilagor..... | 21 |
| 8.1 Checklista för åklagare med kommentarer och rekommendationer..... | 21 |
| 8.2 Sammanställning av meddelade beslut | 23 |
| 8.3 Åklagarenkät | 26 |
| 8.4 RPS formulär 438.1 Anmälan om tillträdesförbud | 27 |
| 8.5 Polisenkät – Frågor..... | 28 |

Sammanfattning

Lagen (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang (tillträdesförbudslagen) trädde i kraft den 1 juli 2005. I syfte att öka skyddet mot ordningsstörningar vid idrottsarrangemang ändrades lagen den 1 april 2009. Ändringarna innebar bl.a. annat att en fråga om tillträdesförbud kan tas upp på anmälan av polis, att åklagaren har möjlighet att meddela intermistiskt beslut om tillträdesförbud samt att den som stör ordningen på tillsägelse av polis är skyldig att följa med på förhör och om personen vägrar får polisman ta med personen till förhöret. Vidare infördes ett nytt kapitel i ordningslagen (1993:1617). Syftet med det var att förstärka säkerheten och skyddet mot ordningsstörningar orsakade av pyrotekniska varor vid idrottsarrangemang och mot att personer obehörigen tar sig in på spelplan eller kastar in föremål på plan.

Denna utvärdering av tillämpningen av tillträdesförbudslagen har gjorts av Samverkansrådet mot Idrottsrelaterad Brottslighet efter fotbollsäsongens slut år 2009. Rådets gemensamma målsättning har varit att (1) klargöra om och hur tillträdesförbudslagen har tillämpats och i vilken utsträckning, (2) vilka problem som uppmärksammats och (3) hur de ska lösas så att tillträdesförbudslagen blir ett så effektivt instrument som möjligt. Underlag till utvärderingen har inhämtats av utvärderingsgruppen som har bestått av representanter från Svenska fotbollförbundet, åklagare och polis.

Det kan konstateras att antalet tillträdesbeslut har ökat avsevärt efter det att förändringarna gjordes. Från lagens tillkomst 2005 fram till förändringen 2009 anmäldes 67 ärenden till åklagare. I 26 av dessa meddelades beslut om tillträdesförbud. Under de nio månader från förändringen i lagstiftningen fram till den 31 december 2009 anmäldes 161 ärenden till åklagare och i 105 av dessa meddelades beslut om tillträdesförbud.

Uppgiften om hur länge förbuden gäller varierar något över landet även om majoriteten bestämts till ett år. Grunden för riskbedömningen har varierat mellan brott mot ordningslagen och våldsamt upplopp. Beslutens omfattning har varierat mellan förbud mot att tillträda det egna lagets träningsmatcher till samtliga landskampt matcher inom landet och internationella matcher i Sverige. Åklagarmyndigheten har från förändringen i lagstiftningen till den 31 december 2009 registrerat fyra ärenden avseende överträdelser av tillträdesförbud.

Det har, trots antalet delgivna tillträdesförbud, förekommit en hel del ordningsstörningar vid matcherna i allsvenskan och superettan under 2009. En del av dem har varit av allvarlig karaktär och har resulterat i kraftiga böter från Svenska Fotbollförbundets Disciplinnämnd.

Inom ramen för tillämpningen av lagstiftningen har följande brister identifierats:

- Åklagarmyndigheten saknar egna riktlinjer för tillträdesförbuden.
- Rikspolisstyrelsens framtagna blankett Anmälan om tillträdesförbud används inte inom alla polismyndigheter och den uppfattas som otillräcklig i sin utformning av en del polismyndigheter.
- Det saknas möjlighet att hos polisen ta ut statistik på hur många anmälningar som gjorts och hur många förbud som meddelats.
- Beslutsbefogenheten för att göra anmälningar har inte delegerats inom polismyndigheter vilket medfört att handläggningstiden blivit längre än behövt.
- Kunskapen om lagen i stort hos polisen bör ökas.
- Det råder oklarhet mellan polis och arrangör om vem som ska anmäla förbud vad gäller riskbeteenden inne på arenan.

- Klubbarna och Svenska Fotbollförbundet saknar listor eller fotografier på de personer som har tillträdesförbud vilket medför svårigheter att stoppa dessa personer vid inpasseringen till idrottsarrangemangen.
- Klubbarna och Svenska Fotbollförbundet anser att det tar för lång tid att få beslut om deras ansökningar om tillträdesförbud.
- Polisens nationella kontaktpunkt för fotbollsfrågor är ännu inte tillräckligt utvecklad för att kunna ta tillvara på kunskapen inom polisen om händelser inför, under och efter matcherna, beslut m.m. som kan vara av intresse. Polisens arbete mot idrottsrelaterat våld, kontaktpunkten vid RKP inräknad, är ännu inte anpassat till Polisens underrättelsemodell.

Utöver att åtgärda de identifierade bristerna bör Samverkansrådet överväga att:

- Genomföra en gemensam processkartläggning med inblandade aktörer så snart som möjligt. Kartläggningsarbetet kommer att tydliggöra ansvarsfrågor och arbetsflöden.
- Påbörja framtagandet av en gemensam strategi mot idrottsrelaterat våld för aktörerna i Samverkansrådet. Den nationella strategin bör beskriva en positiv målbild och ett förhållningssätt mot ordningsstörningar mot vilken arbetet som genomförs av alla rådets aktörer bör sträva. Strategin bör också tydliggöra vem som ska göra vad.
- Ta fram ett nationellt utbildningsmaterial om tillämpningen av tillträdesförbudslagen vilket riktar sig mot samtliga som deltar i handläggningen av tillträdesförbud till idrottsarrangemang eller annars berörs av processen.

Avslutningsvis; efter det att åtgärderna som föreslås i denna rapport genomförs bör ytterligare utvärderingar genomföras årsvis, avseende antal fattade beslut och nya problem med implementeringen. En sådan årlig uppföljning bör på ett bra sätt kunna säkerställa en effektiv användning av lagstiftningen.

1. Inledning

Rikspolisstyrelsen är sammankallande myndighet för Samverkansrådet mot idrottsrelaterad brottslighet. Samverkansrådet består av representanter från Åklagarmyndigheten, Svenska Fotbollförbundet, Svenska Ishockeyförbundet, Rikspolisstyrelsen samt polismyndigheterna i Stockholms län, Västra Götaland och Skåne. Huvuduppgifterna för Samverkansrådet är att verka för att öka säkerheten och tryggheten för åskådare och allmänhet samt att minska risken för våld och oroligheter i samband med idrottsarrangemang.

Vid samverkansrådets möte den 11 november 2009 beslutades att en gemensam utvärdering av tillämpningen av lagen (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang skulle göras efter fotbollsäsongen 2009. Till utvärderingsgruppen utsågs kammaråklagaren Lars Morand, Åklagarmyndigheten, säkerhetsansvarige Anders Sigurdsson, Svenska Fotbollförbundet, kriminalkommissarien Per-Olov Forslund, Rikskriminalpolisen, kriminalinspektören Hans Löfdahl, supporterpolisen, Polismyndigheten i Stockholms län, kommissarien Lars-Rune Bohlin, supporterpolisen, Polismyndigheten i Västra Götaland, polisinspektören Henrik Qvist, supporterpolisen, Polismyndigheten Skåne, verksjuristen Karina Hellrup, Rikspolisstyrelsen samt poliskommissarien Petter Nilsson, Rikspolisstyrelsen (sammankallande och sekreterare).

1.1 Tillvägagångssätt

Underlag till utvärderingen har inhämtats från Åklagarmyndigheten, samtliga polismyndigheter samt Svenska fotbollförbundet. Åklagarmyndigheten har sänt en enkät till samtliga åklagarkammare som har tillämnat lagen under säsongen år 2009. Berörda inom samtliga polismyndigheter har besvarat en enkät (se bilaga 8.5). Svenska Fotbollförbundet har inhämtat synpunkter på tillämpningen av lagstiftningen från säkerhetsansvariga hos de olika fotbollsklubbarna. Rikskriminalpolisen har sammanställt och utvärderat de matchrapporter som polismyndigheterna har skickat in till Rikskriminalpolisen efter matcher i allsvenskan och superettan 2009.

Den gemensamma målsättningen med utvärderingen har varit att klargöra om och hur lagen har tillämpats och i vilken utsträckning, om den har använts i enlighet med dess syfte samt vilka problem som uppmärksammats och hur de i sådant fall ska lösas så att tillträdesförbudslagen blir ett så effektivt instrument som möjligt.

2. Närmare om lagen om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang

2.1 Tillträdesförbudslagens tillkomst

Brott och ordningsstörningar i samband med idrottsevenemang har länge varit ett problem. Arrangörens möjlighet att utestänga personer från idrottsarrangemang ansågs inte tillräcklig. Möjligheten att på ett straffsanktionerat sätt kunna utestänga personer från arrangemang kom i fokus. Särskilt angeläget blev detta efter det att Högsta domstolen 1995 (NJA 1995 s. 84) slog fast att straffbestämmelsen olaga intrång inte var tillämplig när en person besöker en plats som allmänheten har tillträde till trots att han eller hon har förbjudits att besöka platsen av den som förfogar över den. Efter olika överväganden beslutades att införa en särskild lag som tog sikte på just idrottsarrangemang.

Lagen om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang trädde i kraft den 1 juli 2005. Lagen innebär att en person kan förbjudas att få tillträde till och vistas på inhägnad plats för

idrottsevenemang, s.k. tillträdesförbud, och den som bryter mot förbudet kan dömas till böter eller fängelse i högst sex månader. Förbud får meddelas om det finns risk för att personen kommer att begå brott under idrottsevenemanget och brottet är ägnat att störa ordningen eller säkerheten där. Vid riskbedömningen ska särskilt beaktas om personen tidigare har begått sådant brott under eller i samband med idrottsarrangemang. Förbud får inte meddelas den som är under 15 år, och brott som personen begått före 15 års ålder får inte beaktas.

En ansökan om tillträdesförbud får göras av den idrottsorganisation som anordnar arrangemanget. Även specialidrottsförbundet inom Sveriges Riksidrottsförbund får ansöka om förbud. Ett tillträdesförbud beslutas av åklagare och kan överklagas till tingsrätt.

Ett tillträdesförbud får gälla för en viss tid, dock högst ett år, och kan förlängas med ett år i taget om förutsättningarna för detta är uppfyllda.

Redan innan tillträdesförbudslagens tillkomst kunde, som tidigare nämnts, den som med äganderätt eller annan rätt förfogade över en plats normalt bestämma vem som skulle få vistas där. Med stöd av denna s.k. arrangörsrätt kunde och kan alltjämt personer förbjudas att besöka idrottsarrangemang.

2.2 Nya överväganden

Problemen, som främst förekommer inom idrotterna fotboll, ishockey och bandy, visade dock inte några tecken på att mattas av. Det påtalades att tillträdesförbudslagen var en värdefull lagstiftning men att de brottsförebyggande effekterna som lagen ansågs uppfylla uteblev. Det var svårt för idrottsorganisationerna att identifiera personerna som begick brott och ordningsstörningar. I stället var det polisen som fick information om vem som begick överträdelserna. Det förekom hot mot företrädarna för idrottsorganisationerna som pga. rädsla inte vågade ansöka om tillträdesförbud. Handläggningstiden hos åklagaren var även den en faktor som begränsade effektiviteten i systemet.

Diskussionerna fortsatte mellan regeringen, idrottsrörelsen och polisen angående ordningsstörningarna samt regleringen i stort. Det framkom att regleringen uppfattades som otydlig eller otillfredsställande. Det ställdes krav på ytterligare åtgärder för att komma till rätta med problemen kring idrottsarrangemangen.

2.3 Nu aktuella ändringar i lagstiftningen

Diskussionerna resulterade i de ändringar som gäller från den 1 april 2009 och är enligt följande.

En fråga om tillträdesförbud kan nu även tas upp på anmälan av polismyndighet. När polismyndighet tagit initiativ till tillträdesförbudet ska specialidrottsförbundet inom Sveriges Riksidrottsförbund träda in som part i förfarandet.

Åklagare ska kunna meddela interimistiska beslut om ett slutligt avgörande av frågan om tillträdesförbud inte kan avvaktas. Ett interimistiskt beslut får gälla högst fyra veckor och ska inte registreras i belastningsregistret. Förutsättningarna för att ett interimistiskt tillträdesförbud ska kunna meddelas är i princip desamma som för ett slutligt avgörande.

När en fråga om interimistiskt tillträdesförbud väcks är personen i fråga på tillsägelse av polisman skyldig att följa med till förhör som hålls därefter. Om personen vägrar kan polis ta med personen till förhör. Den enskilde får hållas kvar i högst sex timmar.

Om syftet med tillträdesförbudet kan tillgodoses genom en annan åtgärd får förbud inte meddelas. Ett förbud får endast meddelas om skälen uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär. Proportionalitetsprincipen kommer till direkt uttryck i lagtexten.

De förändringar som genomfördes var alltså att polisen kan ansöka om tillträdesförbud, att åklagaren ska kunna meddela interimistiska beslut samt att personen i fråga ska kunna tas med till förhör. Dessa åtgärder vidtogs för att öka användningen och effektiviteten av lagstiftningen.

2.4 Närmare om beslut om tillträdesförbud

När en fråga om tillträdesförbud avgörs ska beslutet enligt 10 § vara skriftligt och ange

- parterna och, i förekommande fall, polismyndighet som gjort anmälan
- om tillträdesförbud ska gälla och, i så fall, förbudets innebörd och omfattning samt när det upphör att gälla
- de skäl som bestämt utgången, däribland brott som åberopas vid riskbedömningen samt tiden och platsen för brottet
- de bestämmelser som åberopas
- vad som kan bli följderna av att bryta mot förbudet och
- möjligheten att begära omprövning och domstolsprövning.

Ett tillträdesförbud ska enligt 3 § tillträdesförbudslagen gälla för viss tid, högst ett år. Någon nedre gräns finns inte och förbudet kan avse t.ex. ett arrangemang en viss dag. Vid bedömningen av förbudstidens längd bör vägas in vilket brott och andra omständigheter som riskbedömningen grundats på.

Om det slutliga avgörandet av frågan om tillträdesförbud av särskilda skäl inte kan avvaktas, får åklagaren besluta att tillträdesförbud ska gälla tills vidare s.k. interimistiskt tillträdesförbud. Ett sådant beslut får gälla högst fyra veckor.

2.5 Närmare om interimistiska beslut

De materiella förutsättningarna är desamma för ett interimistiskt tillträdesförbud (9 a § tillträdesförbudslagen) som för ett slutligt tillträdesförbud. Det ställs dock inte samma höga krav på bevisningen som vid slutliga avgöranden. Ett interimistiskt beslut kan beslutas då ett slutligt avgörande av särskilda skäl inte kan avvaktas. Detta innebär att det är fråga om situationer där det framstår som särskilt angeläget att omedelbart kunna hindra någon från att komma in på ett visst idrottsarrangemang. Som exempel nämns i förarbetena att det kan vara fråga om situationer där polisen dagen eller dagarna före en match ingriper mot våldsutövning mellan rivaliserande supportergrupperingar.

Tiden mellan det interimistiska beslutet och det slutliga beslutet ger utrymme för motparten eller motparterna att yttra sig. Det interimistiska beslutet ska vara skriftligt och delges den berörde.

Tillvägagångssättet är tänkt att användas undantagsvis och innebär extra arbete för såväl polis som åklagare. Under kapitel 6 i denna rapport rekommenderas i normalfallet ett förfarande

som innebär att det slutliga beslutet fattas omedelbart av åklagare efter föredragning från polisen. Svenska Fotbollförbundet har med anledning av det inrättat en s.k. jourtelefon som ger möjlighet för dem att som part yttra sig innan frågan slutligt avgörs.

2.6 Nu aktuella ändringar i ordningslagen

Ett nytt kapitel infördes i ordningslagen. Syftet med det var att förstärka säkerheten och skyddet mot ordningsstörningar orsakade av pyrotekniska varor vid idrottsarrangemang och mot att personer obehörigen tar sig in på spelplan eller kastar in föremål på plan.

Det infördes ett förbud mot att ha eller använda pyrotekniska varor på idrottsanläggning under match. Dessutom förbjöds obehöriga att beträda spelplanen. Förbud gäller också för att kasta in föremål på spelplanen. Den som uppsåtligen bryter mot dessa bestämmelser kan dömas till böter eller fängelse i högst sex månader. I ringa fall döms inte till ansvar.

Egendom, t.ex. pyrotekniska varor, som varit föremål för brott kan förverkas enligt ordningslagen.

2.7 EU-samarbetet

Ordningsstörningar vid idrottsevenemang är inte enbart ett nationellt problem. Av det skälet lade kommissionen inom EU år 2007 fram en vitbok om idrott. Syftet med den var att tillhandahålla strategisk orientering för idrottens roll i EU, att inleda debatt om idrottsrelaterade frågor, att göra idrotten synligare i EU:s beslutsprocess och att öka befolkningens medvetande om de behov och särskilda förhållanden som kännetecknar idrotten. Det konstateras i vitboken att våld vid idrottsarrangemang, särskilt fotbollsmatcher, är ett oroande problem.

Kommissionen ville bidra till att förebygga incidenter genom att främja och stödja dialogen med medlemsstaterna, de internationella organisationerna, idrottsorganisationerna, de rättsvårdande myndigheterna och de lokala myndigheterna. Till vitboken finns en handlingsplan av vilken det framgår att kommissionen har för avsikt att göra bl.a. följande. Att arbeta för att myndigheter och organisationer utbyter operativ information och praktisk kunskap och erfarenheter för att förebygga våldsamma incidenter, att undersöka möjligheter till nya rättsliga instrument för att förebygga oroligheter samt att på ett övergripande plan söka förebygga och utveckla en positiv och icke-våldsam attityd.

3. Ordningssläget under fotbollsäsongen 2009

3.1 Ordningsstörningar

Under säsongen 2009 förekom det hot mot klubbledningar, tränare och spelare. Även angrepp mot polis och andra besökare på matcherna förekom. Den 23 september 2009 i matchen mellan Hammarby-GAIS hände det att, när GAIS efter 75 minuters spel fick en straff, ett antal Hammarbysupportrar sprang in på fotbollsplanen. Bengaliska eldar antändes och raketer avfyrades. En grupp supportrar stormade hedersläktaren för att prata med Hammarby IF's klubbledning. En ung flicka fick ett föremål kastat i huvudet. I samband med detta avbröts matchen men den återupptogs igen efter säkerhetsmöte. Hammarbys ordförande avgick sedan efter hot.

Vid VM-kvalmatchen den 10 oktober 2009 mellan Danmark och Sverige gick supportrar från olika svenska klubbar samman för att slåss mot den danska motståndargruppen.

Efter slutsignalen vid matchen mellan IFK Göteborg och AIK sprang 1500-2000 AIK-supportrar in på planen för att fira sitt lag. Mot dessa sprang en mängd besvikna IFK Göteborgsupportrar som försökte komma åt AIK-supportrarna. Polisen lyckades hålla dem isär på arenan. Förundersökning pågår om en mängd olika brott på och utanför arenan.

Även vid flertalet övriga matcher rapporterades incidenter av varierande grad. Ordningsstörningar har förekommit före, under och efter matcherna. Bengaliska eldar (handhållen pyroteknik) som tänts av supportrar på läktarna har utgjort en fara för brandsäkerheten på arenan. Vid ett tillfälle då supportrar flög till en match uppstod sådana störningar att flera personer nu är misstänkta för luftfartssabotage.

3.2 Svenska Fotbollförbundets disciplinnämnds beslut

Disciplinnämnden är ett fristående granskningsorgan inom Svenska Fotbollförbundet och den är tillsatt av förbundets årsmöte. Dess främsta uppgift är att bedöma arrangemang som anmäls till nämnden av delegaterna vilka i sin tur är tillsatta av Svenska Fotbollförbundets tävlingsavdelning. Matchdelegater finns utsedda för alla matcher i allsvenskan och superettan. Utöver matchdelegater utses även säkerhetsdelegater till matcher där man kan förvänta sig ordnings- eller säkerhetsproblem. Det kan gälla brister i arrangemanget, ordningsstörningar, brott mot tävlingsbestämmelser eller mot elitfotbollsmanualens regler som gör att delegaterna anmäler till disciplinnämnden. Beslut av disciplinnämnden kan överklagas till Riksidrottsnämnden.

Disciplinnämnden fattade beslut angående matcherna IFK Göteborg – AIK samt Djurgårdens IF – Assyrisk FF under fotbollsäsongen 2009.

Matchen mellan IFK Göteborg och AIK spelades på Ullevi den 1 november 2009 och matchen var helt avgörande för vilket av de två lagen som skulle vinna allsvenskan och bli svenska mästare. Innan matchen hade det genomförts ett stort antal möten mellan klubbarna, polisen, arenaägaren och ett antal andra aktörer. Efter matchen, som AIK vann med 2-1, stormade delar av AIK-publiken in på planen för att fira sitt lag. Detta medförde att prisutdelningen försenades med drygt 30 minuter. Samtidigt uppträdde delar av Göteborgspubliken ordningsstörande på arenan. En vecka senare spelades den svenska cupfinalen på Råsunda mellan de två lagen. Då uppstod ordningsproblem både utanför och inne på arenan.

För detta utdömde Disciplinnämnden böter om 80 000 kr till AIK och 70 000 kr till IFK Göteborg.

Den 8 november 2009 spelades en avgörande kvalificeringsmatch till allsvenskan mellan Djurgårdens IF och Assyrisk FF på Stockholms Stadion. Det var match nummer 2 i kvalet. Match nummer 1 hade Assyrisk FF vunnit med 2 – 0. Matchen gick till förlängning då Djurgården hade 2 – 0 efter ordinarie tid. Efter en stunds spel i förlängningen gjorde Djurgården mål och man stannade i och med detta mål kvar i allsvenskan. Ett antal tusen Djurgårdare stormade planen och en av Assyriskas spelare blev nedslagen av en okänd man.

Disciplinnämnden utdömde böter om 250 000 kr till Djurgårdens IF samt att den första hemmamatchen i allsvenskan 2010 skulle spelas inför tomma läktare. Disciplinnämnden ansåg att klubbens arrangemang brast i säkerhetshänseende och att Djurgårdens IF inte hade gjort allt de skulle ha kunnat göra för att undvika de problem som uppstod.

Domen överklagades av föreningen som bl.a. hänvisade till att de inte hade tillåtits sätta upp stängsel framför sin egen klack pga. polisens hänvisning till skaderisken. Överklagandet vann inte gehör och straffet kvarstod.

4. Tillträdesförbud

4.1. Antal ärenden

Utifrån en undersökning gjord av Åklagarmyndigheten redovisas nedan det för landet totala antalet registrerade ärenden och beslut om tillträdesförbud hos Åklagarmyndigheten från lagens ikraftträdande den 1 juli 2005 fram till och med den 31 mars 2009.

| | |
|---------------------------------------|----|
| Ärenden om tillträdesförbud: | 67 |
| Beslut om tillträdesförbud: | 26 |
| Beslut om <i>ej</i> tillträdesförbud: | 41 |
| Meddelade tillträdesförbud i %: | 39 |

Vidare redovisas nedan det för landet totala antalet registrerade ärenden och beslut om tillträdesförbud hos Åklagarmyndigheten från de att de nya bestämmelserna om polismyndighetens möjlighet att anmäla fråga om tillträdesförbud trädde i kraft den 1 april 2009, till och med den 31 december 2009. Uppgifterna omfattar således såväl ansökningar som anmälningar om tillträdesförbud.

| | |
|---------------------------------------|-----|
| Ärenden om tillträdesförbud: | 161 |
| Beslut om tillträdesförbud: | 105 |
| Beslut om <i>ej</i> tillträdesförbud: | 37 |
| Meddelade tillträdesförbud i %: | 74 |

Underlaget är tillräckligt omfattande för att man med säkerhet ska kunna konstatera en väsentlig ökning av antalet ärenden om tillträdesförbud från och med april 2009 jämfört med tiden dessförinnan. Vidare har andelen meddelade tillträdesförbud närmast fördubblats vid motsvarande jämförelse.

4.2 Besluten

Vid en granskning av tillträdesförbuden under 2009 kan konstateras att besluten utformats olika över landet. En del av besluten saknar närmare beskrivning av vilka omständigheter som särskilt ligger till grund för riskbedömningen medan andra på ett föredömligt sätt beskriver detta.

4.2.1 Beslutens längd

Längden på tillträdesförbudet varierar något över landet även om majoriteten bestämts till ett år. När tiden bestämts till ett år varierar den misstanke om brottslighet som ligger till grund för riskbedömningen mellan brott mot ordningslagen och våldsamt upplopp.

4.2.2 Beslutens räckvidd

Beslutens räckvidd varierar mellan att omfatta deltagande i matcher med det lag som personen stödjer, ibland med och ibland utan det lagets träningsmatcher, medan andra omfattar samtliga matcher inom landet jämte landskamper och internationella matcher i Sverige, se vidare i bilaga 8.2, Sammanställning av meddelade beslut.

4.2.3 Överträdelse av tillträdesförbud

Vid Åklagarmyndigheten har det sedan den 1 april 2009 till och med den 31 december 2009 registrerats fyra överträdelse av tillträdesförbud.

4.3 Polismyndigheternas matchrapporter

Rikskriminalpolisen har gjort en sammanställning av de matchrapporter som inkommit från berörd polismyndighet efter fotbollsmatcher i serierna allsvenskan och superettan år 2009. Underlaget grundas således på polismyndigheternas rapportering och det bör poängteras att matchrapporter inte inkommit från samtliga matcher. Från allsvenskans 240 spelade matcher har det inkommit 232 matchrapporter och från Superettans 240 spelade matcher har det inkommit 87 matchrapporter till Rikskriminalpolisen.

Det kan av denna rapportering utläsas att de flesta polisingripanden sker utanför själva matcharenan. Även om arrangören har det huvudsakliga ansvaret för säkerheten inne på arenan finns polis närvarande där. Det finns videoövervakningssystem som kan användas till dokumentation av eventuella ordningsstörningar eller brottsligt agerande från publiken. Utifrån dessa uppgifter finns det grund att påstå att ordningsstörningarna oftast inträffar på väg till eller från idrottsarrangemanget eller i anslutning till arenan.

4.3.1 Slutsatser av matchrapporterna

Eftersom matchrapporter har sammanställts under flera år kan Rikskriminalpolisen dra de generella slutsatserna avseende ordningsläget under 2009 års fotbollssäsong att antalet omhändertagna berusade personer vid fotbollsarrangemang har varit relativt konstant genom åren samt att antalet omhändertagna personer enligt 13 § polislagen (1984:387) vid fotbollsarrangemang fördubblats mot år 2008 och överskridit antalet från år 2007.

Antalet personer som misstänks för brott i samband med fotbollsarrangemang har ökat från drygt 50 till 170 sedan 2008 vilket förmodligen beror på ändringen av ordningslagen avseende förbud mot pyroteknik samt att beträda spelplanen.

De s.k. ultrasgrupperingarna växer vilket till en del oroar eftersom det ökar riskerna för ordningsstörningar. Ultras är en subgruppering av fans vars stöd för laget går bortom det som kan anses som normalt. Det är huvudsakligen de stora fotbollslagen i Sydeuropa som har stora ultrasgrupperingar och där blir problemen särskilt framträdande.

Den nya lagen om tillträdesförbud och ändringarna i ordningslagen om att inkastning av föremål är ett brott har lett till att antalet brottsanmälningar har ökat kraftigt. Det är för tidigt att med säkerhet säga om lagarna har haft någon preventiv effekt. Det har förekommit kommentarer från risksupportrar om att man inte vill riskera att få tillträdesförbud eftersom det skulle medföra att man inte kan gå och se på sitt favoritlag. Det har rapporterats om att oroligheter på pubar i närheten av arenor har ökat. De som har tilldelats tillträdesförbud finns där och inväntar motståndarnas risksupportrar. Ultras ökar på de flesta håll. Inne på arenan har de varit inblandade i vissa oroligheter.

5. Problem vid tillämpningen av lagen

Sedan ändringarna i lagen den 1 april 2009 har antalet tillträdesförbud ökat. Att polisen är en del av processen har således haft effekt. En förbättrad samverkan mellan polis, åklagare och arrangörer medför också att de problem som finns tas upp och aktualiseras på ett annat sätt än tidigare. Detta är positivt och är ett sätt att även lättare lösa framtida problem.

Det främsta syftet med lagen är att oroligheterna på och vid fotbollsmatcherna ska minska genom att det finns en möjlighet att stoppa individer att gå in på matcherna. De rapporterade händelser som beskrivits ovan visar emellertid att läget fortfarande är bekymmersamt ur ordningssynpunkt.

Utifrån utvärderingsgruppens underlag har ett antal problem med tillämpningen av tillträdesförbudslagen identifierats. Några återkommande problem är att

- det finns otillräcklig kunskap både hos åklagare och polis om lagstiftningen
- det saknas riktlinjer från Åklagarmyndigheten avseende handläggning och utformning av beslut
- det hos både åklagare och polis förekommer svårigheter att göra den riskbedömning som krävs.

Här följer Åklagarmyndighetens, Polisens och Svenska Fotbollförbundets synpunkter på lagen och dess tillämpning.

5.2.1 Åklagarens synpunkter och kommentarer

I utvärderingsarbetet har ett antal frågor ställts till de åklagare som under 2009 hanterat frågor om tillträdesförbud, se bilaga 8.4 Åklagarenkät. Följande sammanfattning av svaren kan göras.

- Den blankett RPS utformat används inte genomgående inom landet. I de fall den används, eller när lokala varianter tagits fram, har det framförts gemensamma synpunkter på att RPS blankett inte anger vad anmälan avser, dvs. vilken omfattning anmälan om tillträdesförbud är tänkt för.
- Utgångspunkten för omfattningen och tiden för meddelat tillträdesförbud har varit brottets eller brottens svårighetsgrad och flertalet av de svarande har efterfrågat riktlinjer i denna del från Åklagarmyndigheten.
- När det inte funnits anledning till att meddela tillträdesförbud har det varit fråga om bagatellartade ordningsstörningar och bristande bevis avseende den brottsliga gärningen. Vidare har det framkommit att Svenska Ishockeyförbundet utan framgång ansökt om tillträdesförbud baserat på omständigheter kring en match.
- De mallar som tagits fram inom Åklagarmyndigheten har varit kända för de åklagare som svarat på enkäten.
- Av inkomna svar att döma, är det inte vanligt med frågor om tillträdesförbud under jourtid. I de fall detta förekommit har det meddelats interimistiska beslut.
- Det finns svårigheter vid riskbedömningen; exempelvis var den nedre gränsen går för det beteende och andra omständigheter som ska ligga till grund för att avgöra att det finns tillräcklig risk för att den berörde ska begå ett ordnings- eller säkerhetsstörande brott vid ett idrottsarrangemang. I avsaknad av domstolsprövning efterfrågas riktlinjer eller annat stöd från Åklagarmyndigheten avseende handlägningsrutiner för ärendetypen.

Vid en granskning av ett antal av de meddelade besluten kan konstateras att såväl omfattningen som tiden för förbudet varierar inom landet. Vidare har det, huvudsakligen från

polisen, framförts synpunkter om att en del åklagare inte tillräckligt satt sig in förutsättningarna för tillträdesförbud och betydelsen av att så snart som möjligt avgöra frågan om tillträdesförbud. Att frågan om tillträdesförbud kommer under åklagarens bedömning exempelvis efter en avslutad match innebär inte automatiskt att frågan kan anstå med motiveringen att behov av prövning ”inte föreligger just nu eftersom matchen är avslutad”. Spelschemat under idrottssäsongen är inte sällan sådant att det inom en vecka är aktuellt med ny match. Om inte beslut fattas skyndsamt, kommer frågan normalt sett inte vara avgjord förrän flera kommande omgångar av serien genomförts. Detta innebär inte sällan en onödig tidsutdräkt. Enligt 5 § tillträdesförbudslagen ska frågor om tillträdesförbud handläggas skyndsamt.

Granskningen och enkätsvaren visar även på behov av och önskemål om riktlinjer till hjälp för riskbedömningen, omfattningen av besluten och bedömning av tiden för förbuden. Förarbetena ger ingen vägledning i denna del och någon domstolsprövning har såvitt känt ännu inte skett. De riktlinjer som lämnas i denna rapport har därför i huvudsak baserats på de under år 2009 meddelade besluten och diskussioner inom arbetsgruppen, se vidare under avsnitt 7.

En särskild fråga som uppkommit är hur händelser utom riket kan ligga till grund för beslut om tillträdesförbud. I samband med en VM-kvalmatch i fotboll 2009 mellan Danmarks och Sveriges herrlandslag på Idrottsparken i Köpenhamn har dansk polis ingripit mot ett antal ordningsstörande svenska supportrar. I samband med denna händelse noterades att de svenska supportrarna kom från flera olika supporterföreningar inom den svenska fotbollen. Det förefaller således ha inletts ett samarbete mellan olika svenska fotbollsföreningars supportrar syftande till ordningsstörande beteenden vid internationella matcher. Frågan är således om deras ordningsstörande beteende utom riket kan ligga till grund för eventuellt tillträdesförbud i Sverige. I sammanhanget kan nämnas att liknande händelser tidigare inträffat i Danmark i samband med utbyte mellan danska och svenska lag på klubbnivå. Överföring av lagföring och sedermera lagföring har skett i Sverige. Åklagarmyndighetens uppfattning är att sådant beteende kan ligga till grund för riskbedömningen för kommande idrottsarrangemang i Sverige på samma sätt som om händelsen ägt rum i Sverige.

5.2.2 Polisens synpunkter och kommentarer

Polisens utvärdering har genomförts dels med hjälp av en enkät, dels genom diskussioner i Utvärderingsgruppen.

Enkäten sammanställdes av polisrepresentanterna i Utvärderingsgruppen och skickades ut till samtliga polismyndigheter, se bilaga 9.5 Polisenkät - Frågor. I polismyndigheterna i Stockholms län, Västra Götaland och Skåne lämnades enkäten till samtliga polisinsatschefer, arenabefäl, yttre förundersökningsledare och supporterpoliser. I de övriga 18 polismyndigheterna besvarades enkäten antingen av supporterpolisen i myndigheten eller av den operativa chefen. En sammanställning av enkätsvaren presenteras nedan.

Fråga om RPS-blanketten används

RPS blankett används långt ifrån av alla tillfrågade som har dokumenterat anmälningar enligt tillträdesförbudslagen. Orsaken till det är att Rikspolisstyrelsen först i september 2009 informerade om att blanketten fanns tillgänglig via Polisens formulärportal. Lokala blankettvarianter hade då redan tagits fram och börjat användas. Rikspolisstyrelsen har inte föreskrivit om att den specifika blanketten ska användas.

Vinsten med att RPS blankett används av alla (utvärderingsgruppens kommentar) är att:

- Eventuella instruktioner från RPS om hur man anmäler om tillträdesförbud, samt i övrigt handlägger dessa ärenden, kan referera till en och samma blankett.
- Förändringar i blanketten kan göras enkelt, snabbt och kvalitetsgranskat av blankettägare när det behövs.
- Det skulle vara möjligt att utläsa statistik från tillämpningen av lagstiftningen om alla polismyndigheter använder samma blankett och hanterade den på samma sätt. Om t.ex. den fullständigt ifyllda blanketten skickas till den nationella kontaktpunkten för fotbollsfrågor (NFIP) skulle man där ständigt kunna ha en uppdatering över de som har förbudits tillträde till idrottsarrangemang.

Fråga om antal anmälningar enligt tillträdesförbudslagen

Enligt enkätsvaren efter fotbollsäsongen 2009 har man 36 förbud i Polismyndigheten i Stockholms län, 59 i Polismyndigheten i Västra Götaland, 34 i Polismyndigheten i Skåne och 13 förbud fördelat på övriga polismyndigheter. Dessa svar stämmer inte överens med Åklagarmyndighetens redovisning. Skillnaderna kan bero på flera saker. Utvärderingsgruppen har nöjt sig med att konstatera olikheterna och att det finns ett behov av en samlad rättvisande bild över vilka personer som har tillträdesförbud samt rättvisande statistik om gjorda anmälningar och fattade beslut.

Fråga om behörighet att anmäla enligt tillträdesförbudslagen

De flesta som svarat på enkäten tycker det är bra att beslutet att få anmäla till åklagare om förbud delegeras till förundersökningsledare eller motsvarande nivå. Det innebär att det blir ett samtal mindre att ringa för rapporterade polis.

Fråga om tillräcklig kunskap om tillträdesförbudslagen finns för tillämpning

De flesta som svarat på enkäten anser sig ha tillräcklig kunskap om tillträdesförbudslagen även om ett fåtal föreslår utbildning och lathundar. Utvärderingsgruppen tror att resultatet är ett utslag av att enkäten riktats till de kategorier som bör kunna mest om tillträdesförbudslagen. Det kan finnas ett mörkertal beroende på att en del poliser av någon anledning inte svarat på enkäten.

Det är Utvärderingsgruppens uppfattning att alla poliser i yttre tjänst ska kunna tillämpa tillträdesförbudslagen. Att bara supporterpoliser använder lagen ses som resursslöseri. Ur den synvinkeln är det troligt att utbildning kommer att behövas i någon form. Det är dock svårt att uttala sig om behovets omfattning. Om handläggningen av tillträdesförbud ännu tydligare kan åskådliggöras och förklaras genom t.ex. en enkel processbeskrivning och utbildningsmaterial för självstudier bör utbildningstiden kunna göras kort till fördel för bl.a. polismyndigheternas ekonomi.

Fråga om förfarandet kring anmälan

De flesta enkätsvaren visar att poliserna inte är nöjda med förfarandet kring anmälan enligt tillträdesförbudslagen. Man hänvisar bl.a. till

- åklagare som är ovana vid lagstiftningen
- otydlighet om när tillträdesförbudslagen kan tillämpas
- avsaknad av riktlinjer inom Åklagarmyndigheten för hur beslut om tillträdesförbud ska utformas
- otydlig ansvarsfördelning mellan arrangör och polis om vem som ska ansöka/anmäla till åklagare om tillträdesförbud.

Den fråga som skapar flest frågetecken är den om vem av arrangör eller polis som ska göra ansökan/anmälan till åklagare. I praktiken kan följande situation uppstå: I arenans s.k. ledningshytt finns möjlighet att genom videoövervakning se vad som händer på läktarna. I hytten uppehåller sig både de säkerhetsansvariga från klubbarna (arrangör) och arenabefälet från polismyndigheten i fråga. Då någons olämpliga beteende på läktaren uppmärksammas kan både arrangör och polis driva ärendet om tillträdesförbud. Arrangören anser ofta att det är polisens uppgift att göra anmälan och att handläggningen då går snabbare. Arrangörens erfarenhet är att deras ansökningar ”fastnar” hos åklagaren och inte skyndsamt bereds vidare av polisen så att åklagaren kan fatta beslut inom rimlig tid. Polisen däremot anser att det är arrangörens evenemang och att det inne på arenan är arrangörens ansvar att driva ärendet om tillträdesförbud. Polisens uppgift är att rapportera och utreda brott som har begåtts inne på arenan. På förfrågan från åklagaren kan polisen även bistå med gärningsmannens identitet då det behövs för åklagarens handläggning. Ofta finns video- eller bildupptagning av händelsen. Utvärderingsgruppen har diskuterat frågan men någon lämplig gränsdragning mellan arrangörens och polisens ansvar för tillämpningen av tillträdesförbudslagen inne på arenan har inte kunnat finnas.

Fråga om delgivningen enligt tillträdesförbudslagen fungerar

De flesta av enkätsvaren är negativa från de myndigheter som handlägger många ärenden om tillträdesförbud. Delgivningsförfarandet gör att handläggningstiden från anmälan till delgivet beslut blir onödigt lång. Personer som anmälts för tillträdesförbud men inte konfronterats på platsen för riskbeteendet kallas till polisen i efterhand för att höras. I de fall beslut från åklagaren inte kan inhämtas vid det tillfället och samtidigt delges beslutet måste polisen ytterligare en gång kalla på personen vid ett senare tillfälle för att delge beslutet. Eftersom dessa personer inte alltid hörssammar polisens kallelser drar delgivningen ut på tiden och därmed även effekten som eftersträvas med tillträdesförbud.

Fråga om effekterna av förändringen i tillträdesförbudslagen

Alla enkätsvaren pekar på positiva effekter av förändringen i tillträdesförbudslagen. I vissa fall föreslås vidare åtgärder för att förstärka den positiva effekten. Det vanligaste förslaget är att man i lagstiftningen utökar det geografiska området som tillträdesförbud gäller även till ett område utanför idrottsarenan. Det skulle motverka tillträdesförbudna risksupportrar att inverka negativt på idrottsarrangemanget genom att hetsa upp besökande supportrar före och efter matchen i anslutning till in- och utsläpp. Det har framförts förslag i utvärderingsgruppen om att Samverkansrådet bör föreslå en lagändring som gör att tillträdesförbud även kan gälla en bit utanför arenan. Rikspolisstyrelsen ser inte att det är ett aktuellt handlingsalternativ för Samverkansrådet innan andra åtgärder först är prövade. Utvärderingsgruppen kommer därför inte att gå vidare med detta åtgärdsförslag för närvarande.

Övriga synpunkter

Det har i enkätsvaren redovisats ett antal förslag på åtgärder som några respondenter anser ytterligare kan förbättra effekten av tillträdesförbudslagen såsom följande.

- Att särskilda åklagare som beslutar om bl.a. tillträdesförbud utses för varje polismyndighet.
- Att utvidga området inom vilket personer med tillträdesförbud inte får vistas även en bit utanför idrottsarenan.
- Att införa anmälningsplikt på polisstation under matchtid för personer med tillträdesförbud.
- Att ge polisen rätt att fotografera personer med tillträdesförbud och att dessa bilder kan delas med berörda specialidrottsförbund.
- Att utöka tiden som ett tillträdesförbud maximalt kan gälla till två år.

- Att det ska vara likformighet och en gemensam policy inom Åklagarmyndigheten för besluten om tillträdesförbud.
- Att en lathund med rekvisit m.m. för tillämpningen av tillträdesförbudslagen tas fram.

Utvärderingsgruppen har beaktat alla dessa synpunkter men anser att de antingen har omhändertagits i de åtgärdsförslag som lagts fram eller är av den karaktären att åtgärderna inte bör föreslås i nuläget.

Under diskussionerna i Utvärderingsgruppen har, utöver det som framkommit genom polisenkäten och i Åklagarmyndighetens utvärdering, följande ytterligare problem identifierats avseende polisens tillämpning av tillträdesförbudslagen.

Samhällsproblemet med supporter våld nås inte helt av syftet med lagstiftningen. Lagstiftningen verkar inte effektivt på alla typer av risksupportrar eftersom den är tillskapad för att skydda arrangemanget inne på arenan och inte för att komma åt samhällsproblemet med våld i samband med idrottsarrangemang. Ultras bidrar huvudsakligen till oreda inne på arenan men är ofta lugnare utanför arenan. De mer kriminella risksupportrarna, som oftast är involverade i bråk och misshandlar utanför arenan innan och efter matchen, håller sig ofta lugna inne på arenan. Tillträdesförbud för personer i den senare kategorin är i många fall verkningslöst eftersom de bidrar till ordningsstörningar innan och efter matchen och i direkt anslutning till arenan.

Uppfattningen hos supporterpolisen är att övrig polis i yttre tjänst inte har tillräcklig kunskap om tillämpningen av tillträdesförbudslagen. Det är rimligt att anta att vanlig polis som tjänstgör vid idrottsarrangemang inte anmäler om tillträdesförbud till åklagare i den utsträckning som de skulle kunna. Det är ofta supporterpolisen som initierar och driver ärenden om tillträdesförbud. Effekten blir att den personkännedom och sakkunskap som supporterpoliser har inte kommer till full användning då de binds upp i handläggning av dessa ärenden istället för att följa upp efterlevnaden av förbuden. Utvärderingsgruppens uppfattning är att alla poliser i yttre tjänst ska kunna anmäla om tillträdesförbud (efter beslut från behörig befattningshavare). Supporterpolisens uppgift borde i huvudsak vara att utbilda och stödja i processen från anmälan till beslut.

5.2.3 Arrangören

Tillsammans med säkerhetsansvariga i fotbollsklubbarna och andra idrottsförbund har Svenska fotbollförbundet diskuterat effekterna av tillämpningen av den förändrade tillträdesförbudslagen efter den första fotbollssäsongen. Fotbollförbundet konstaterar att tidsperioden är alltför kort för att man ska kunna dra några långtgående slutsatser och en mer djuplodande analys bör göras efter cirka tre år med den nya lagstiftningen. Trots det har en del problem kunnat identifieras från arrangörens perspektiv.

Klubbarna har inte foton på de personer som har tillträdesförbud vilket gör det svårt för arrangörens funktionärer att neka dessa personer inträde eftersom de inte känns igen vid inpasseringen till arenan. Säkerhetsansvariga i klubbarna behöver tillgång till en uppdaterad lista över vilka personer som vid en specifik match har tillträdesförbud för att kunna stoppa dessa personer vid inpasseringen till arenan. Uppfattningen är också att handläggningen av de ärenden om tillträdesförbud som Svenska fotbollförbundet initierar till åklagare tar längre tid än de som polisen initierar.

6. Framtida åtgärder

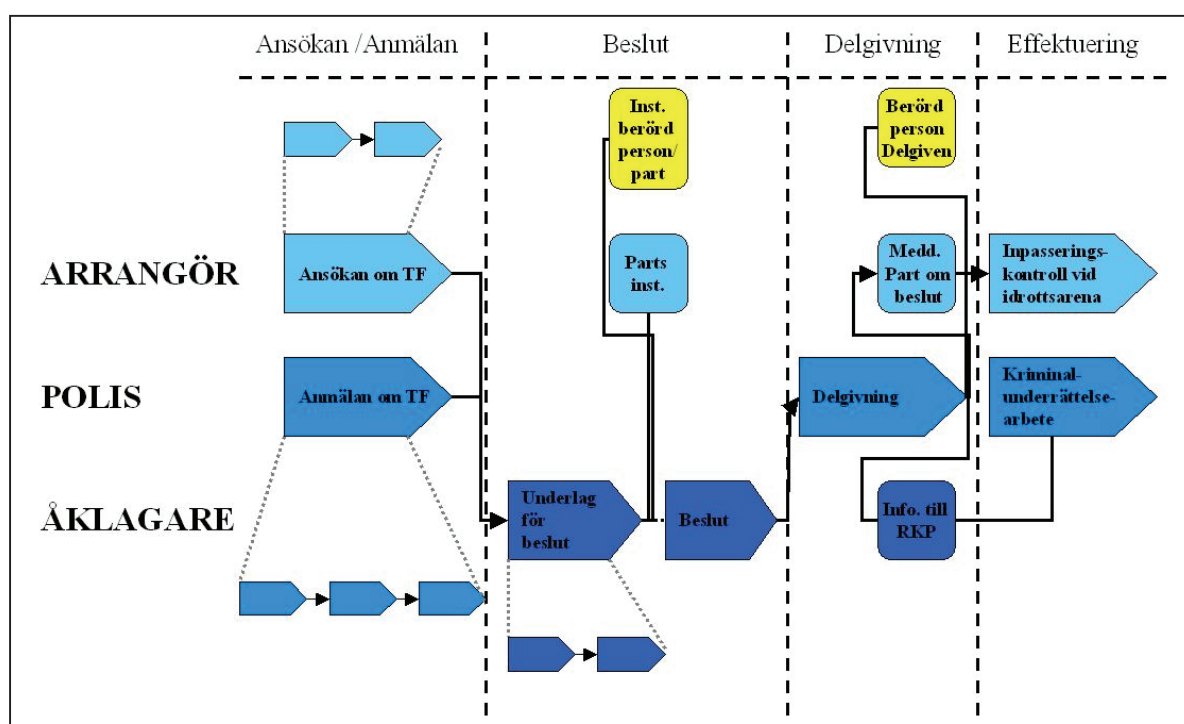
Utvärderingsgruppen har diskuterat vart och ett av de problem som presenterats i delutvärderingarna ovan och kommit fram till ett antal förslag på åtgärder som syftar till att göra tillträdesförbudslagen till det effektiva brottsförebyggande verktyg som avsågs vid lagens tillkomst.

6.1 Processkartläggning

Utvärderingsgruppen anser det nödvändigt att arrangör, polis och åklagare gemensamt gör en processkartläggning över handläggningen av tillträdesförbud, från ingripande till delgivet beslut och effektivering. Kartläggningen behövs för att göra det tydligt för alla inblandade vem som ansvarar för de olika delprocesserna, vad de innehåller och hur de ska genomföras.

Denna processkartläggning bör ledas av en utomstående person med vana av processarkitektur. De flesta av de problem som kommit fram i denna utvärdering kan kopplas till någon delprocess till vilken det i de flesta fall finns en naturlig processägare.

För att en delprocess ska fungera är det viktigt att slutprodukten från en delprocess har en form och ett innehåll som gör det möjligt för nästa processägare att arbeta vidare. Till exempel måste polisens anmälan innehålla den information som åklagaren behöver som underlag för att kunna arbeta med beslutsprocessen. Utvärderingsgruppen tänker sig att någon eller några workshops genomförs med verksamhetsansvariga för att arbeta fram denna processkartläggning. Slutresultatet ska kunna presenteras på ett tydligt sätt och vara lätt att förstå. Nedan är ett exempel på hur en sådan kartläggning kan se ut:



Arbetet från ingripande till delgivet beslut och effektivering bör kunna delas in i fyra delprocesser: anmälan/ansökan, beslut, delgivning och effektivering. Ett förslag är att polisen ansvarar för anmälningsprocessen, arrangören för ansökningsprocessen, åklagaren för beslutsprocessen, polisen för delgivningsprocessen samt polis och arrangör för effektiveringsprocessen. Var och en av dessa kan i sin tur delas upp i delprocesser för en mer

detaljerad kartläggning. Eftersom problemen som identifierats och åtgärderna som syftar till att lösa problemen knyter an till anmälan/ansökan, beslut, delgivning eller effektivering är det också så åtgärderna presenteras nedan.

Anmälan/ansökan

Utvärderingsgruppen föreslår att Samverkansrådet mot Idrottsrelaterad brottslighet avgör frågan om det är polis eller arrangör som ska svara för att driva ärenden om tillträdesförbud då riskbeteenden uppvisas av enskilda inne på idrottsarenan.

Utvärderingsgruppen föreslår att RPS blankett, *Anmälan om tillträdesförbud*, används av samtliga polismyndigheter som anmäler tillträdesförbud och att Rikspolisstyrelsen tydligt beskriver hur blanketten ska hanteras så att framtida utvärderingar och löpande statistik kan inhämtas centralt.

Utvärderingsgruppen föreslår att rutiner utformas av Rikspolisstyrelsen om hur dokumentation över anmälningar om tillträdesförbud ska föras och registreras. Det ska vara möjligt att när som helst få fram antalet tillträdesförbud, vilka personer som har tillträdesförbud, i vilka polismyndigheter dessa är handlagda, beslutens omfattning avseende tid-geografi-sport-serier m.m. Dessa rutiner bör även omfatta matchrapporterna som ska fyllas i efter spelade matcher i allsvenskan och superettan.

Utvärderingsgruppen rekommenderar polismyndigheterna att delegera beslutsbefogenheten att anmäla till åklagare om tillträdesförbud till förundersökningsledare eller motsvarande för att bidra till en effektivisering av anmälningsprocessen.

Beslut

Åklagarmyndighetens representant i Utvärderingsgruppen föreslår att checklistan för åklagare med kommentarer och rekommendationer i bilaga 8.1 används. För att så långt möjligt säkerställa en skyndsam hantering i enlighet med 4 § tillträdesförbudslagen föreslår Åklagarmyndigheten att följande rutiner ska gälla vid *anmälan* om tillträdesförbud när personen som berörs av frågan är frihetsberövad, antingen med stöd av rättegångsbalken eller av 9 b § tillträdesförbudslagen.

- Polisen föredrar ärendet för åklagaren i enlighet med RPS blankett *Anmälan om tillträdesförbud*.
- Åklagarmyndigheten anser att polisen inför åklagarkontakten redan bör ha underrättat part, via Svenska fotbollförbundets jourtelefon, och hört den berörde om dennes inställning till eventuellt tillträdesförbud, inställningen till eventuellt tillträdesförbud och underrättat denne om uppgift som tillförts ärendet av annan. Polisens uppfattning är att kontakten med part bör göras antingen av åklagaren själv eller av polis efter åklagarkontakt. Frågan om det är polis eller åklagare som ska kontakta den berörde bör kunna redas ut vid en kommande processkartläggning.
- Efter föredragning och inhämtning av parter inställning fattar åklagaren omedelbart beslut. Vid beslut om tillträdesförbud sänds detta via telefax till polisen som delger den berörde beslutet. Det påskrivna beslutet ska därefter hanteras som åklagarens originalhandling och lämnas tillbaka till åklagaren.
- Berört specialidrottsförbund underrättas så snart som möjligt.

Utvärderingsgruppen föreslår att det i Åklagarmyndighetens riktlinjer ska framgå att specialidrottsförbundet ska underrättas även när åklagare inte fattar beslut om tillträdesförbud. Arrangören ges därmed möjlighet att vidta andra åtgärder t.ex. arrangörsavstängning.

Delgivning

Utvärderingsgruppen bedömer att Åklagarmyndighetens föreslagna rekommendationer om att, så långt det är möjligt, fatta beslut om tillträdesförbud medan den berörda personen fortfarande finns hos polisen kommer att påskynda handläggningen av tillträdesförbud och minska delgivningsproblemen.

Effektivering

Svenska fotbollförbundet och Svenska hockeyligan kommer tillsammans att skriva till Datainspektionen i fråga om möjligheterna att få föra register över personer med tillträdesförbud samt att föra frågan till Riksidrottsförbundet för att försöka få en lösning på detta problem. Om det ändå inte går föreslår Utvärderingsgruppen att Svenska fotbollförbundet ytterligare undersöker hur långt det går att nå i fråga om personkännedom om risksupportrar för dem som hanterar inpasseringen till idrottsarrangemangen.

6.2 En nationell strategi mot idrottsrelaterad brottslighet

Utvärderingsgruppen föreslår att Samverkansrådet mot Idrottsrelaterad brottslighet fortsätter att bevaka olika våldstrender och annan utveckling av ordningsstörningar vid idrottsarrangemang och samtidigt påbörjar ett arbete med en gemensam strategi mot idrottsrelaterat våld. Den nationella strategin bör beskriva en positiv målbild och ett förhållningssätt mot ordningsstörningar och den bör användas av alla aktörer i rådet. Den bör också tydliggöra vem som ska göra vad och den bör bl.a. innehålla följande.

- En samsyn kring frågor som har betydelse för ordning och säkerhet vid idrottsarrangemang.
- En gemensam syn på hur säkerheten på arenorna bör utvecklas.
- Åtgärder för en ökad positiv stämning vid idrottsarrangemang.
- Kompetenshöjande åtgärder för alla aktörer.
- Polisiära åtgärder för ökad trygghet, ordning och säkerhet vid idrottsarrangemang.
- Gemensamma åtgärder för kunskapsinhämtning i form av tillämpad forskning och grundforskning om det svenska supportervåldets omfattning och struktur.

6.3 Utbildning

Utvärderingsgruppen föreslår att ett nationellt utbildningsmaterial tas fram i den omfattning som det behövs. Behovet bör kunna avgöras efter det att Åklagarmyndigheten har utformat sina rekommendationer för handläggning av tillträdesförbud och efter det att processkartläggningen är genomförd. Utbildningsmaterialet ska kunna användas av polis och arrangör såväl som av andra aktörer som är involverade i idrottsarrangemang.

6.4 Polisens nationella kontaktpunkt i Idrottsfrågor

Utvärderingsgruppen föreslår att man vid Rikskriminalpolisen utvecklar den s.k. National football information point (NFIP) till att fullt ut även verka som en *nationell kontaktpunkt inom polisen* för polismyndigheterna i enlighet med Polisens underrättelsemodell (PUM).

7. Diskussion

Denna utvärdering har genomförts cirka nio månader efter det att förändringarna gjordes i lagen om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang. Den korta utvärderingstiden gör det svårt att dra några långtgående slutsatser. Aktörerna, som är beroende av att tillämpningen av lagen fungerar, har ändå sett utvärderingen som nödvändig för att så snart som möjligt få önskad effekt av lagstiftningen.

Några beslut har vid tiden för utvärderingen ännu inte överklagats till domstol. Det gör att det inte finns någon egentlig praxis att rätta sig efter på området. Det är en realitet som bör beaktas då tydlighet och klara riktlinjer efterfrågas.

Det är också svårt att uttala sig om effekterna av förändringen i lagen på denna begränsade tid. För att kunna mäta effekterna behövs rätt instrument. Utformningen av polisens matchrapporter är inte optimal för denna uppgift och det finns ingen enhetlig anmälningsrutin för ärenden avseende tillträdesförbud. Detta gör det svårt att dra några tydliga slutsatser om effekterna av förändringen i lagstiftningen.

Trots svårigheterna är det utvärderingsgruppens uppfattning att denna utvärdering innebär ett mervärde för aktörerna som arbetar med, eller annars berörs av, tillämpningen av tillträdesförbudslagen i fråga om samverkan, aktualisering av problemställningar, effektivisering, rättssäkerhet för den enskilde m.m. Efter det att åtgärderna som föreslås i denna rapport genomförs bör ytterligare utvärderingar genomföras årsvis, avseende antal fattade beslut och nya problem med implementeringen. En sådan årlig uppföljning bör på ett bra sätt kunna säkerställa en effektiv användning av lagstiftningen.

8. Bilagor

8.1 Checklista för åklagare med kommentarer och rekommendationer

Lag (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang

- Kontrollera att berörd person är över 15 år
- Kontrollera om uppgift finns angående tidigare brottslighet med koppling till idrottsarrangemang, skuldfrågan behöver inte vara slutligt avgjord; att tidigare brottslighet inte finns utesluter inte ett beslut om tillträdesförbud. Vid riskbedömningen ska också beaktas förhållanden som hänför sig till den enskildes person. Om dessa ger stöd för att det finns risk för att han eller hon begår brottslighet av det angivna slaget kan tillträdesförbud beslutas. Polismyndigheten kan exempelvis ha kännedom om personens tidigare ordningsstörande beteende.
- Brott som personen har begått före femton års ålder får inte beaktas.
- Kontrollera det tidsmässiga och geografiska sambandet mellan nu aktuell brottsmisstanke och idrottsarrangemanget. Brott *under* idrottsarrangemanget ska ha varit ägnat att störa ordningen eller säkerheten där, brottet behöver emellertid inte ha stört ordningen eller säkerheten under arrangemanget i det enskilda fallet. Beträffande brott som annars har begåtts i *samband* med idrottsarrangemanget ska detta ha varit ägnat att störa ordningen eller säkerheten under arrangemanget.
- Bedöm det tidsmässiga sambandet. Det bortre tidsmässiga sambandet beskrivs enligt förarbetena som samma dag arrangemanget äger rum eller någon dag före eller efter detta, dvs. händelser upp till i vart fall 48 timmar före eller efter arrangemanget kan i förening med andra omständigheter beaktas.
- Utöver det tidsmässiga och geografiska sambandet måste också övriga omständigheter innebära att det finns ett samband mellan brottet och idrottsarrangemanget. Det senare anses uppfyllt redan om t.ex. någon sett en match på en sportbar och på vägen därifrån misshandlat en annan supporter.
- Bedöm omfattningen av tillträdesförbudet. I promemorian har följande rekommendation lämnats, syftande till en enhetlig tillämpning.

Tillträdesförbudet innebär förbud att tillträda eller vistas på samtliga inhägnade idrottsanläggningar i Sverige när det på platsen anordnas tävlingsmatcher dels i de av Svenska Fotbollsförbundet anordnade serierna Allsvenskan och Superettan, matcher i Svenska Cupen och landskamper, dels cupmatcher och landskamper som anordnas av UEFA och FIFA i Sverige.

- Motivera beslutet.

I promemorian har lämnats förslag på beslutstext som med vederbörliga ändringar kan ge stöd för utformningen av beslutet.

NN är misstänkt för XX i samband med allsvensk match i YY den ZZ. NN har även vid tidigare tillfällen i samband med idrottsarrangemang uppträtt ordningsstörande.

- Kontrollera att beslutstidens längd omfattar högst ett år.
- Använd vid behov möjligheten att låta tillträdesförbudet börja gälla vid annan tidpunkt än beslutsdatum.
- Underrätta part, gäller också beslut om att ej meddela tillträdesförbud.

Det är angeläget att specialidrottsförbundet, och i förekommande fall annan idrottsorganisation, också underrättas om beslut att ej meddela tillträdesförbud; detta bland annat för att kunna ta ställning till fråga om arrangörsavstängning och kunna begära rättens prövning av beslutet.

För det fall beslut meddelats om tillträdesförbud avseende en idrottsorganisations träningsmatcher har föreningen bedömts som part i ärendet. Träningsmatcher anordnas normalt sett inte av specialidrottsförbundet.

8.2 Sammanställning av meddelade beslut

| Grunden för tillträdesförbud | Omfattning | Tid |
|--|---|-----------------------|
| Antänt en s.k. bengal på läktare | Allsvenskan och Svenska cupen | Tre månader |
| Brott mot 5 kap 4 § 2 p ordningslagen (kastat in föremål på spelplanen) | Allsvenskan, superettan, Svenska cupen, Royal League, landskamper, UEFA-cupmatcher | Sex månader |
| Brott mot ordningslagen (oklart vad) | Allsvenskan, superettan, Svenska cupen, Royal League, landskamper, UEFA-cupmatcher | Åtta månader |
| Brott mot ordningslagen (beträtt spelplanen) | Allsvenskan, superettan, Svenska cupen, Royal League, landskamper och matcher anordnade av UEFA och FIFA i Sverige | Ett år |
| Brott mot ordningslagen och våld mot tjänsteman | Allsvenskan, superettan, Svenska cupen, Royal League, landskamper, UEFA-cupmatcher | Ett år |
| Brott mot ordningslagen (beträtt spelplanen) | Allsvenskan, superettan, Svenska cupen, Royal League, landskamper, UEFA-cupmatcher | Ett år |
| Brott mot ordningslagen (beträtt spelplanen) | Allsvenskan, superettan, Svenska cupen, Royal League, landskamper, UEFA-cupmatcher | Ett år |
| Avsikt att ta med sig bengaliska eldar och antända dessa, därefter orsakat en brand utanför idrottsanläggningen | Angivet lags fotbollsmatcher i division 3 och ishockeymatcher i Elitserien, kvalmatcher till Elitserien och SM-slutspel. | Sju och en halv månad |
| Deltagit i slagsmål mellan supportrar samt vid tidigare tillfällen uppträtt ordningsstörande | Allsvenskan, superettan, Svenska cupen, Royal League, landskamper, UEFA-cupmatcher | Nio månader |
| Brott mot ordningslagen (kastat in smällare på spelplanen och vid annat tillfälle antänt en s.k. bengalisk eld på läktare) | Samtliga matcher där den berördes angivna lag deltog | Fem månader |
| Våldsbrott mot annat lags supportrar | Det angivna lagets samtliga tävlingsmatcher och träningsmatcher | Ett år |
| Försök till våld mot tjänsteman | Det angivna lagets samtliga tävlingsmatcher och träningsmatcher | Ett år |
| Våldsamt upplopp | Det angivna lagets samtliga matcher | Ett år |
| Försök till misshandel och skadegörelse | Samtliga matcher i vilka den berördes angivna lag deltar. Förbudet gäller träningsmatcher under försäsong, matcher i allsvenskan samt kvalmatcher till och matcher i UEFA | Ett år |

| | | |
|--|--|------------------------|
| | Champions league och UEFA Euro League | |
| Brott mot ordningslagen (kastat in ett ölglas av plast på spelplanen) | Allsvenskan, superettan, Svenska cupen, Royal League, landskamper, UEFA-cupmatcher | Fyra och en halv månad |
| Hets mot folkgrupp | Allsvenskan, superettan, Svenska cupen, Royal League, landskamper, UEFA-cupmatcher | Åtta och en halv månad |
| Misshandel | Allsvenskan, superettan, Svenska cupen, Royal League, landskamper, UEFA-cupmatcher | Ett år |
| Uppteckning ordningsstörande | Allsvenskan, superettan, Svenska cupen, Royal League, landskamper, UEFA-cupmatcher | Sex månader |
| Skadegörelse | Allsvenskan, superettan, Svenska cupen, Royal League, landskamper, UEFA-cupmatcher | Sex månader |
| Brott mot ordningslagen (använt en s.k. bengalisk eld på läktare). | Allsvenskan, superettan, Svenska cupen, Royal League, landskamper, UEFA-cupmatcher | Sex månader |
| Våldsamt upplopp | Allsvenskan, superettan, Svenska cupen, Royal League, landskamper, UEFA-cupmatcher | Ett år |
| Misshandel och vid tidigare idrottsarrangemang uppteckning ordningsstörande | Allsvenskan, superettan, Svenska cupen, Royal League, landskamper, UEFA-cupmatcher | Ett år |
| Brott mot ordningslagen (okänt vad) och hets mot folkgrupp | Allsvenskan, superettan, Svenska cupen, Royal League, landskamper, UEFA-cupmatcher | Ett år |
| Ordningsstörning i form av våldshandlingar mot andra fotbollssupportrar | Allsvenskan, superettan, Svenska cupen, landskamper, UEFA-cupmatcher | Ett år |
| Spottat en funktionär i ansiktet | Allsvenskan, superettan, Svenska cupen, Royal League, landskamper, UEFA-cupmatcher | Sex månader |
| Hot mot tjänsteman | Allsvenskan, superettan, Svenska cupen, landskamper, UEFA-cupmatcher | Sex månader |
| Omhändertagits med stöd av polislagen p.g.a. störande av allmän ordning samt vid flertal tillfällen dessförinnan uppteckning ordningsstörande och omhändertagits med stöd av polislagen. | Allsvenskan, superettan, Svenska cupen, landskamper, UEFA-cupmatcher | Ett år |
| Brott mot ordningslagen (okänt vad) samt vid annat tillfälle överträtt avstängning enligt arrangörsrätten. | Allsvenskan, superettan, Svenska cupen, landskamper, UEFA-cupmatcher | Åtta månader |
| Våldsamt upplopp | Allsvenskan, superettan, | Ett år |

| | | |
|--|--|-------------|
| | Svenska cupen, landskamper, UEFA-cupmatcher | |
| Skadegörelse och vid tidigare tillfällen uppträtt ordningsstörande | Allsvenskan, superettan, Svenska cupen, landskamper, UEFA-cupmatcher | Ett år |
| Ishockey | | |
| Misshandel | Tävlingsmatcher i Elitserien i ishockey, Hockey-allsvenskan, kvalserien till Elitserien, SM-slutspel i ishockey samt de av Svenska Ishockeyförbundet och Internationella Ishockeyförbundet anordnade landskamper och mästerskap. | Tio månader |

8.3 Åklagarenkät

Åklagarna har fått besvara följande.

1. Använder polisen den av Rikspolisstyrelsen framtagna blanketten *Anmälan om tillträdesförbud* (RPS 438.1) ?

Sätt X i vald ruta

| | | |
|----|-----|----------------------------------|
| Ja | Nej | Annan, lokalt framtagen blankett |
|----|-----|----------------------------------|

Om ja, saknar Du någon uppgift, underlättar blanketten Din handläggning, är någon uppgift i blanketten överflödig?

2. Hur fungerar polisens föredragningar avseende tillträdesförbud?

(klar/otydlig beskrivning av vad anmälan avser, klar/otydlig beskrivning av de särskilda omständigheter som grundar riskbedömningen i enlighet med 2 § lagen om tillträdesförbud, etc)

3. Vilka omständigheter har legat till grund för Din bedömning av omfattningen och tiden för meddelat tillträdesförbud?

4. Om Du har beslutat att inte meddela tillträdesförbud, vad har anledningen varit?

5. Känner Du till åklagarmyndighetens mallar avseende tillträdesförbud i WÅNS?

Sätt X i vald ruta


| | |
|----|-----|
| Ja | Nej |
|----|-----|

Om ja, har Du några synpunkter på utformningen av dessa?

6. Om Du har handlagt fråga om tillträdesförbud under jourtid, vad har – i förekommande fall – anledningen varit till att inte meddela tillträdesförbud under jourtiden?

7. Övriga synpunkter på tillämpningen av tillträdesförbudslagstiftningen.

8.4 RPS formulär 438.1 Anmälan om tillträdesförbud

| | | | |
|---|--|--------------------|--|
|  <h1>Polisen</h1> | Anmälan om TILLTRÄDESFÖRBUD | | Sida 1 (1) |
| | Datum 2010-02-02 | | Diarienummer _____ Nr i anläggare _____ Årti diarienummer _____ |
| <input type="checkbox"/> Anmälan till åklagare enligt tillträdesförbudslagen § 9a om interimistiskt beslut (muntlig anmälan tillräcklig) <input type="checkbox"/> Anmälan till åklagare enligt tillträdesförbudslagen § 8 om slutligt beslut (skriftlig anmälan) | | | |
| Anmälare | | | |
| POLISMYNDIGHET Polischefens eller annans beslut enligt delegation att anmäla till åklagare | | Datum, kl. | Beslutsfattare |
| IDENTITETSUPPGIFTER | | | |
| Personnummer | Efternamn | Samtliga förnamn | Tilltalsnamn |
| Yrke / Titel | Tidigare efternamn | År för namnbyte | Födelseort (församling) KÖN <input type="text"/> |
| Folkbokföringsort (församling) | Medborgare i (betr. Uti) | | Nat bokstav <input type="text"/> |
| Utdelningsadress | Telefon dagtid | Mobilnummer | |
| Postnummer | Postort | | |
| Arbetsplats (arbetsgivare, adress, etc) | Telefon arbete | Mobilnummer arbete | |
| Identitetskontroll (ange på vilket sätt ID är styrkt) | Identitetskontroll utförd av | | |
| FÖRENING / LAG | | | |
| Lagtilhörighet (ange på vilket sätt lagtilhörighet är styrkt) | | Utförd av | |
| FRIHETSBERÖVANDE | | | |
| <input type="checkbox"/> MEDTAGEN med stöd av tillträdesförbudslagen § 9b <input type="checkbox"/> Frihetsberövad med annat lagstöd (Fyll i arrestantblad) | Datum | Tid | Beslut av |
| | Plats för Ingreppet | | |
| | Införd datum | Tid | Införd av |
| Frigiven datum | Tid | Enligt beslut av | |
| Anledning | | | |
| BESLUT | | | |
| (Datum) | | | (Underskrift åklagare) |
| (Ort) | | | (Namnförtydligande) |
| Omfattning | | | |
| <input type="button" value="Info"/> <input type="button" value="Rensa"/> <input type="button" value="Spara"/> <input type="button" value="Skriv ut"/> <input type="button" value="Stjuka"/> | | | |

RPS 438.1 2009-03-24/1

8.5 Polisenkät – Frågor

- Använder du den av Rikspolisstyrelsen framtagna blanketten *Anmälan om tillträdesförbud* (RPS 438.1) via Polisens Formulärportal?
- Om inte, varför?
- Hur många anmälningar om tillträdesförbud har gjorts av din polismyndighet till åklagare sedan den 1 april 2009? (besvaras av supporterpolis eller operativ chef)
- Vem är behörig att besluta om anmälan om tillträdesförbud till åklagare i din polismyndighet?
- Anser du att det är rätt nivå för beslutet?
- Anser du att du har tillräcklig kunskap om Tillträdesförbudslagen för att du ska kunna tillämpa den?
- Om inte, vad skulle behövas för att du ska få den kunskapen?
- Tycker du att förfarandet kring *anmälan om tillträdesförbud* fungerar bra?
- Om inte, varför?
- Fungerar delgivningen av besluten bra?
- Om inte, vad beror det på?
- Anser du att förändringarna i lagstiftningen har fått positiva eller negativa effekter avseende ordningen och säkerheten vid idrottsarrangemang (alternativt ingen effekt)?
- Vad tror du det beror på?
- Har du några andra synpunkter på tillämpningen av Tillträdesförbudslagen?



Rikspolisstyrelsen

www.polisen.se
Ring 114 14 till Polisen