

Tillträdesförbud vid idrottsarrangemang

- en sammanfattning av förarbeten
- rekommendationer för handläggning

Promemoria

RättsPM 2010:1
Utvecklingscentrum Malmö
November 2019



Innehållsförteckning

Förord.....	3
Förutsättningar för tillträdesförbud.....	3
Förfarandet	4
Interimistiskt beslut	4
Riskbedömning	5
Händelser utom riket till grund för riskbedömningen	6
Geografisk omfattning.....	6
Rekommendationer avseende geografisk omfattning.....	7
Fotboll.....	7
Ishockey	7
Förbudstidens längd	7
Rekommendationer avseende beslutstidens längd.....	8
Tillträdesförbud och arrangörsavstängning.....	9
Förfarandet hos åklagaren.....	9
Ansökan.....	9
Anmälan.....	9
Rekommendationer vid registrering i Cåbra.....	10
Rekommendationer avseende förfarandet vid anmälan från Polismyndigheten.....	10
Forum.....	11
Rekommendation avseende forum	11
Utredning	11
Handläggningstid	11
Beslutets utformning.....	11
Register över tillträdesförbud	12
Hävande och ändring av ett förbud	12
Domstolsprövning.....	13
Straffansvar.....	13
Ändringar i ordningslagen	13
Brottskonkurrens.....	14
Praxis.....	14
Bilaga 1 Checklista.....	18
Bilaga 2 Sammanställning av en del av de beslut om tillträdesförbud som meddelats under 2017 - 2018	20

Förord

Femte upplagan (november 2019)

Lagen (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang trädde i kraft den 1 juli 2005 (prop. 2004/05:77) med syfte att stärka skyddet vid idrottsarrangemang. Därefter har vissa ändringar gjorts i lagen. Den 1 april 2009 infördes möjlighet att ta upp en fråga om tillträdesförbud på anmälan av polismyndighet och möjlighet att meddela interimistiskt beslut (prop. 2008/09:78). Den längsta möjliga giltighetstiden för ett tillträdesförbud förlängdes den 1 april 2014 från ett år till tre år (prop. 2013/14:68).

Sedan uppdateringen av denna RättsPM i mars 2015 har ytterligare lagändringar skett. Ett maskeringsförbud har införts i 5 kap. 4 § ordningslagen (SFS 2017:12). Polismyndigheten har givits rätt att både föra register över personer som har meddelats tillträdesförbud samt fotografera personer som har tillträdesförbud eller som skäligen kan antas få det. Idrottsorganisationer har, enligt lagen (SFS 2015:51) om idrottsorganisationers behandling av uppgifter om tillträdesförbud, givits möjlighet att få tillgång till uppgifter från registret om det behövs för att förebygga, förhindra eller upptäcka överträdelser av tillträdesförbud.

Under 2019 har en tematisk tillsyn (aktgranskning) genomförts vilken utmynnat i tillsynsrapport 2019:3.

Aktuell granskning visade att åklagare handlägger tillträdesförbud på ett i allt väsentligt enhetligt sätt. Utfallet av granskningen har dock föranlett en uppdatering av denna RättsPM. Uppdateringen omfattar bl.a. rekommendationer avseende registrering av brott och tillträdesförbud i AM-ärenden, förundersökningsledarskap, dokumentation vid omprövning samt förbudstidens längd vid flerfaldig brottslighet.

Sammanställningen i bilaga 2 har uppdaterats med en del av de beslut som granskats.

Förutsättningar för tillträdesförbud

Enligt 1 § avses med ett tillträdesförbud att en person som fyllt 15 år får förbjudas att få tillträde till och vistas på en inhägnad plats huvudsakligen avsedd för idrottsutövning när idrottsarrangemang anordnas på platsen av en idrottsorganisation.

För att en person ska kunna meddelas ett tillträdesförbud krävs det enligt 2 § att det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att personen kommer att begå brott under ett idrottsarrangemang. Brottet ska till sin typ vara sådant att det är ägnat att störa ordningen eller säkerheten under idrottsarrangemanget. De brott som kan komma ifråga är dels sådana som riktar sig mot själva arrangemanget, dels sådana som avser övergrepp av olika slag på enskilda. Risk för annan brottslighet, som inte kan knytas till ordningen eller säkerheten, kan inte läggas till grund för tillträdesförbud.

Förfarandet

En fråga om tillträdesförbud kan tas upp efter skriftlig ansökan av den idrottsorganisation som anordnar det eller de arrangemang som förbudet avser att skydda eller på ansökan av specialidrottsförbundet inom Sveriges Riksidrottsförbund för den aktuella idrottsverksamheten.

En fråga om tillträdesförbud kan också tas upp på anmälan av Polismyndigheten. Vidare har åklagaren möjlighet att meddela s.k. interimistiskt beslut. När det kan antas att ett interimistiskt tillträdesförbud kommer att meddelas är personen i fråga på tillsägelse av en polisman skyldig att följa med till förhör som hålls omedelbart därefter. Om personen vägrar kan polis ta med personen till förhör. Den enskilde får hållas kvar i högst sex timmar.

När Polismyndigheten anmält fråga om tillträdesförbud till åklagare träder berört specialidrottsförbund inom Sveriges Riksidrottsförbund in som part i förfarandet. I vissa fall beroende på omständigheterna i det enskilda fallet kan även en enskild idrottsorganisation ha ett så starkt intresse i saken att den bör tillerkännas partsställning. Det kan således förekomma flera parter, den enskilde, berört specialidrottsförbund (t.ex. Svenska Fotbollförbundet) och annan idrottsorganisation (t.ex. Djurgårdens IF Fotboll) vars rätt berörs på ett särskilt sätt.

Interimistiskt beslut

Förutsättningarna för ett interimistiskt tillträdesförbud är i princip desamma som för ett slutligt avgörande. Dock ställs det inte samma krav på robusthet hos bevisningen som vid slutliga avgöranden. Vidare krävs för ett interimistiskt beslut att 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.

Ett interimistiskt beslut får gälla högst fyra veckor och ska, till skillnad från det slutliga beslutet, inte registreras i belastningsregistret.

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.

Beslut om interimistiskt tillträdesförbud kan, om beslutet inte kan skjutas upp, meddelas utan att den som förbudet riktas mot fått tillfälle att yttra sig.

På sidan 9 i denna promemoria lämnas rekommendationer om ett förfarande som, i normalfallet, innebär att i stället för ett interimistiskt beslut, fattas ett slutligt beslut direkt efter föredragning från polisen. Svenska Fotbollförbundet har med anledning av detta inrättat en jourtelefon som ger möjlighet för dem att som part yttra sig innan frågan slutligt avgörs.

Riskbedömning

Ett tillträdesförbud ska grundas på en riskbedömning. Det ska finnas en risk för att den person som avses med en ansökan om tillträdesförbud under idrottsevenemanget kommer att begå brott som är ägnat att störa ordningen eller säkerheten där. Det är brottstypen som sådan som ska vara ägnad att störa ordningen eller säkerheten under arrangemanget.

Vid bedömningen av om angiven risk föreligger ska särskilt beaktas om personen tidigare, sedan han eller hon fyllt 15 år, har begått ett brott under eller annars i samband med ett idrottsarrangemang, som varit ägnat att störa ordningen eller säkerheten vid arrangemanget. Skuldfrågan behöver inte vara slutligt avgjord. Att en person inte varit misstänkt för brott före den gärning som föranleder en ansökan om tillträdesförbud utgör inte något hinder mot att tillträdesförbud meddelas.

De brott som kan beaktas är dels de som har begåtts under ett idrottsarrangemang, dels brott som annars har skett i samband med ett idrottsarrangemang. För att ett brott ska få beaktas är det inte nödvändigt att det stört ordningen eller säkerheten i det enskilda fallet. Det är tillräckligt om brottet till sin typ är sådant att det är ägnat att störa ordningen och säkerheten vid ett idrottsarrangemang om det skett där.

Att ett brott som skett i samband med ett idrottsarrangemang får beaktas innebär att brott som inträffat alldeles utanför den inhägnade platsen före eller efter matchen, exempelvis våldsbrott eller skadegörelse, kan beaktas vid riskbedömningen. Även brott som skett på väg till eller från platsen bör beaktas om brottet till sin typ är sådant att det är ägnat att störa ordningen och säkerheten vid ett idrottsarrangemang om det hade skett där. När det gäller brott under en längre resa mellan olika städer eller brott som ägt rum på matchorten men på en helt annan plats än vid platsen för arrangemanget kan det geografiska sambandet anses svagt, men om andra omständigheter talar för att brottet har en direkt koppling till arrangemanget bör det kunna ligga till grund för en riskbedömning.

Det måste alltid föreligga ett tidsmässigt samband mellan brottet och arrangemanget. 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 äger rum.

Utöver dessa omständigheter måste också övriga omständigheter innebära att det finns ett samband mellan brottet och arrangemanget, för att brottet ska beaktas. En viktig omständighet som bör anses tala för att brottet är idrottsrelaterat är att den som begått brottet har varit åskådare till arrangemanget på plats eller på annat sätt engagerat sig i detta. Om någon t.ex. sett en match på en sportbar och på vägen därifrån misshandlat en annan supporter bör misshandeln anses idrottsanknuten.

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

Tillträdesförbud bör som regel komma i fråga endast när någon har begått brott som sägs i 2 § 2 st. Frånvaron av tidigare brottslighet utesluter emellertid inte ett beslut om tillträdesförbud. I rena undantagsfall bör en brottsrisk kunna anses föreligga och förbud beslutas trots att personen inte tidigare har begått brott som avses i 2 §. Exempel på detta är enligt förarbetena om en person påträffats med pyroteknisk vara utan att brott mot 5 kap 3 § ordningslagen (1993:1617) föreligger, den pyrotekniska varan har exempelvis påträffats på personen men utanför arenan, eller när supportrar från olika klubbar träffats för att "göra upp" och inlåtit sig i slagsmål med varandra utan att brott kan styrkas. Vidare kan Polismyndigheten ha kännedom om personens tidigare ordningsstörande beteende i samband med idrottsarrangemang.

Vid riskbedömningen ska också beaktas förhållanden som hänför sig till den enskildes person och som ger stöd för att det finns risk för att han eller hon begår brottslighet av det angivna slaget.

Det finns inte något krav på tidsmässigt samband mellan brottsligheten och beslutet om tillträdesförbud. Beroende på brottets karaktär får brottet dock mindre betydelse i riskbedömningen ju längre tillbaka i tiden händelsen ligger.

Beroende på omständigheterna i det enskilda fallet kan ett tillträdesförbud avse t.ex. en, flera eller samtliga allsvenska fotbollsmatcher. För att ett förbud ska beslutas avseende ett visst arrangemang på en inhägnad plats huvudsakligen avsedd för idrottsutövning måste dock brottsrisken föreligga beträffande just det arrangemanget.

Händelser utom riket till grund för riskbedömningen

En fråga som kan uppkomma är om händelser utom riket kan ligga till grund för riskbedömningen.

När ett tillträdesförbud meddelas har det på grund av särskilda omständigheter konstaterats en risk för att personen kommer att begå brott under ett idrottsarrangemang. Att underlaget för riskbedömningen innehåller händelser utanför riket medför inte att underlaget ska bedömas på annat sätt än om händelserna ägt rum i Sverige. Brott eller annat ordningsstörande beteende utom riket kan således, i förening med förhållanden som hänför sig till den enskildes person, ligga till grund för riskbedömningen för kommande idrottsarrangemang i Sverige på samma sätt som om händelserna ägt rum i Sverige.

Geografisk omfattning

Ett beslut om tillträdesförbud kan omfatta alla platser som är avsedda att användas för idrott. Både platser som är avsedda enbart för idrottsverksamhet

och platser som kan användas också för annat vid andra tillfällen omfattas, men platsen som personen ska förbjudas att tillträda eller vistas på måste vara inhägnad. Ett tillträdesförbud innebär endast ett förbud att besöka den aktuella platsen när en idrottsorganisation anordnar ett idrottsarrangemang. Att en person meddelas ett tillträdesförbud innebär således att personen får besöka platsen vid andra tillfällen, när idrottsarrangemang inte anordnas, t.ex. vid konsert eller ett liknande evenemang.

Rekommendationer avseende geografisk omfattning

Den som betett sig på sätt som motiverat ett beslut om tillträdesförbud torde på goda grunder kunna anses ha diskvalificerat sig för allt tillträde till idrottsarrangemang inom aktuell idrott. Det är emellertid inte givet att beslutsunderlaget också ger möjlighet att konstatera risk för att personen kommer att begå brott under ett idrottsarrangemang av annat slag. Det lämnas följande rekommendation kring omfattningen, i normalfallet, av ett tillträdesförbud.

Fotboll

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

Ishockey

Tillträdesförbudet innebär förbud att tillträda eller vistas på inhägnade idrottsanläggningar i Sverige när det på platsen anordnas tävlingsmatcher i Svenska Hockeyligan (SHL)(inklusive direkt kval 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.

Ett tillträdesförbud kan också omfatta det angivna lagets träningsmatcher. Redan den omständigheten att träningsmatcher i fotboll kan komma att avgöras på platser som inte är inhägnade innebär emellertid att tillträdesförbudet inte omfattar sådant arrangemang. För det fall beslutet innefattar träningsmatcher har föreningen bedömts som part i ärendet, eftersom träningsmatcher normalt inte anordnas av specialidrottsförbundet.

Förbudstidens längd

Ett tillträdesförbud ska enligt 3 § gälla för viss tid, högst tre år. Någon nedre gräns finns inte och förbudet kan avse t.ex. ett arrangemang en viss dag. Förbudstidens längd får bestämmas efter en prövning. Vid prövningen bör särskilt vägas in vilket brott eller andra omständigheter som riskbedömningen grundas på och om det är fråga om ett eller flera brott. Vidare kan det vara aktuellt att beakta hur lång tid som är kvar av säsongen för den aktuella idrottsaktiviteten. Säsongens kvarvarande längd kan föranleda både en kortare

och en längre förbudstid. En avvägning får göras från fall till fall mot bakgrund av allvaret i den gärning som ligger till grund för ansökan om tillträdesförbud. Ett beslut om tillträdesförbud, som enligt 4 § ska delges den beslutet avser, börjar gälla omedelbart om inte annat bestäms.

Rekommendationer avseende beslutstidens längd

Utgångspunkten är således i normalfallet den eller de gärningar som den som berörs är misstänkt för. Följande kan tjäna som utgångspunkt vid bestämmande av förbudstidens längd.

Brott	Exempel	Förbudstid
Brott med böter eller fängelse i högst sex månader i straffskalan	Brott mot ordningslagen	Sex månader
Brott med böter eller fängelse i högst ett år i straffskalan	Skadegörelse	Nio månader
Brott med strängare straffskala än ovan	Misshandel/våld mot tjänsteman, som inte är ringa brott	Tolv månader
Brott som präglats av hänsynslöshet och fått kännbara konsekvenser för ordningen och säkerheten, beakta om idrottsarrangemangets genomförande äventyrats och om brottet begåtts tillsammans med andra i organiserad form	Upplopp/våldsamt upplopp	Ett – tre år

Frågan angående förbudstidens längd när flera brott begåtts är inte klarlagd i förarbeten eller praxis. Utvecklingscentrum Malmö har dock uppfattningen att de modeller som används för att reglera straffmätningen vid flerfaldig brottslighet bör kunna användas vid bestämning av förbudstidens längd då flera brott begåtts. Har t.ex. två brott mot ordningslagen begåtts vid aktuellt tillfälle bör förbudstiden kunna sättas till nio månader i stället för sex månader.

Observera att ett beslut om tillträdesförbud i undantagsfall kan meddelas efter en riskbedömning grundad endast på ordningsstörande beteende. Utgångspunkten är sådana beteenden som finns dokumenterade. Förbudstidens längd rekommenderas inte understiga sex månader.

Liksom vid bestämmandet av förbudstidens längd i samband med besöksförbud, utgör exempelvis ett angivande av 2010-01-01 till och med 2011-01-01 att tiden bestämts till ett år och en dag. Ange i stället följande: Beslutet gäller från och med 2010-01-01 till och med 2010-12-31.

Tillträdesförbud och arrangörsavstängning

Tillträdesförbud får enligt 2 § 3 st inte beslutas om syftet med ett förbud kan tillgodoses genom en mindre ingripande åtgärd.

Den som med äganderätt eller med annan rätt förfogar över en plats bestämmer normalt sett vem som ska få vistas där. Det gäller även om platsen är tillgänglig för allmänheten. Idrottsorganisationerna använder ett system med förbud i vissa fall för personer att under viss tid besöka idrottsevenemang. Dessa förbud meddelas med stöd av vad som brukar benämnas arrangörs-rätten. I förarbetena nämns inte arrangörsavstängningen som exempel på en sådan mindre ingripande åtgärd. Om personen, mot vilket förbud har begärts, däremot kan talas till rätta i samband med att han eller hon får tillfälle att yttra sig under handläggningen enligt 9 §, bör frågan om förbud falla.

Förfarandet hos åklagaren

Frågor om tillträdesförbud prövas enligt 6 § av åklagare. En fråga om tillträdesförbud tas upp efter ansökan av den idrottsorganisation som anordnar det eller de arrangemang som förbudet avser att skydda eller på ansökan av specialidrottsförbundet inom Sveriges Riksidrottsförbund för den aktuella idrottsverksamheten. Fråga om tillträdesförbud kan som nämnts ovan även tas upp på anmälan från Polismyndigheten. En ansökan från ett specialidrottsförbund, exempelvis Svenska Fotbollförbundet, torde främst bli aktuell när det kan finnas skäl för ett förbud som avser flera idrottsorganisationer, t.ex. samtliga allsvenska herrfotbollsmatcher eller alla sådana matcher som spelas av ett visst lag. Detta eftersom de enskilda organisationerna, exempelvis Hammarby eller Djurgården, endast kan ansöka om förbud avseende sina egna arrangemang.

Ansökan

Det har inte särskilt reglerats vad en ansökan om tillträdesförbud, som ska vara skriftlig, ska innehålla. Det ligger i sakens natur att en ansökan bör innehålla uppgifter om den som ansöker om förbud, den som förbudet avses gälla och de övriga uppgifter som behövs för att åklagaren ska kunna pröva frågan. Den utredningsplikt som anses följa av förvaltningslagen åvilar åklagaren i ärenden om tillträdesförbud. Inom ramen för denna kan åklagaren t.ex. kräva att en begäran om förbud kompletteras.

Anmälan

Polismyndighetens möjlighet att initiera fråga om tillträdesförbud omfattas inte av något skriftlighetskrav. Anmälan om tillträdesförbud kan således vara muntlig. För att underlätta polisens anmälningsförfarande har Rikspolisstyrelsen i september 2009 tagit fram en blankett Anmälan om tillträdesförbud (RPS 438.1).

Enligt 9 § ska den som är part underrättas om en uppgift som har tillförts ärendet genom någon annan än parten och även få tillfälle att yttra sig över

uppgiften innan frågan om tillträdesförbud avgörs. Det är åklagaren som bestämmer hur underrättelse ska ske och har därvid att beakta det skyndsamhetskrav som gäller för handläggningen. Från skyldigheten att underrätta en part finns vissa undantag.

Rekommendationer vid registrering i Cåbra

Åklagare ska ompröva ett meddelat beslut om det på grund av ändrade förhållanden finns skäl till det. För att kunna ta ställning till eventuell omprövning ska åklagare följa en förundersökning avseende det eller de brott som ligger till grund för meddelat tillträdesförbud. Registreras brott och tillträdesförbud i olika AM-ärenden är denna uppgift svårare att genomföra. Utvecklingscentrum rekommenderar därför att brott och tillträdesförbud handläggs i samma AM-ärende.

Rekommendationer avseende förfarandet vid anmälan från Polismyndigheten

För att så långt möjligt säkerställa en skyndsam hantering kan följande rutiner gälla som utgångspunkt vid anmälan om tillträdesförbud när personen som berörs av frågan är frihetsberövad med stöd av rättegångsbalken, eller medtagits till förhör med stöd av 9 b § i lagen (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang.

- Polisen föredrar ärendet för åklagaren i enlighet med den av RPS framtagna blanketten Anmälan om tillträdesförbud.
- Om förutsättningar för tillträdesförbud bedöms föreligga begär åklagaren biträde av Polismyndigheten med att underrätta part, i normalfallet Svenska Fotbollförbundet, via förbundets jourtelefon och med att Polismyndigheten därefter ska höra den berörde om sin inställning till eventuellt tillträdesförbud och underrätta denne om uppgift som tillförts ärendet av annan.
- Efter förnyad poliskontakt fattar åklagaren omedelbart därefter beslut. Vid beslut om tillträdesförbud sänds detta elektroniskt till polisen som delger den berörde beslutet och får dennes underskrift på handlingen. Det påskrivna beslutet ska därefter hanteras som åklagarens originalhandling och återställas till åklagaren.
- Om den berördes motpart inte kunnat nås eller av annat skäl inte fått tillfälle att yttra sig kan åklagaren meddela ett interimistiskt beslut.
- Den berördes motpart underrättas så snart som möjligt om beslutet.

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

Forum

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

Rekommendation avseende forum

Om personen är misstänkt för brott som har betydelse för frågan om tillträdesförbud och åklagare är förundersökningsledare bör den åklagaren handlägga frågan om tillträdesförbud. För att kunna ta ställning till eventuell omprövning rekommenderas åklagare vara förundersökningsledare avseende samtliga brott som ligger till grund för ett meddelat tillträdesförbud.

Utredning

För utredning av frågor om tillträdesförbud får åklagaren anlita biträde av Polismyndigheten och i 8 § andra stycket anges vilka bestämmelser i 23 kap. rättegångsbalken som tillämpas vid utredningen. Vidare gäller enligt 11 § vissa av bestämmelserna i förvaltningslagen (1986:223) vid handläggningen. Det gäller bl.a. bestämmelserna om tolk, muntlig handläggning och utelämnande av beslutsskäl.

Handläggningstid

Frågor om tillträdesförbud ska enligt 5 § handläggas skyndsamt. Skyndsamhetskravet gäller för både åklagarens och domstolens handläggning.

Beslutets utformning

När åklagaren fattar ett slutligt beslut om tillträdesförbud eller interimistiskt tillträdesförbud 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 följden av att bryta mot förbudet och
- möjligheten att begära omprövning och domstolsprövning.

I Åklagarmyndighetens beslutsmallar i Cåbra finns följande beslutstext inlagd.

Det finns på grund av särskilda omständigheter risk att den som meddelas förbudet kommer att begå brott ägnade att störa ordning eller säkerhet under idrottsarrangemang enligt ovan.

Motsvarande text finns som Wåns-dokument under Dokumentgrupp Diverse, dokumentet är tänkt att användas under jourtid.

Beslutstexten i mallarna är emellertid inte tillräcklig. Som framgått ovan ska beslutet bland annat ange de skäl som bestämt utgången, däribland brott som åberopas vid riskbedömningen samt tiden och platsen för brottet. JO har uttalat följande beträffande beslutsmotivering för besöksförbud, (JO 2007/08 s 81).

Allmänt kan sägas att det inte är tillräckligt att i beslut som går parten emot bara hänvisa till den lagtext som är tillämplig. Principen är att det av beslutet ska gå att utläsa vad som i det enskilda fallet varit avgörande för utgången (JO 1990/91 s. 101).

Följande text kan förslagsvis, med vederbörliga ändringar, användas utöver den i mallen inlagda beslutstexten.

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.

Ovanstående har inte endast en betydelse i den meningen att beslutet härmed följer kravet i lagtexten utan ger specialidrottsförbundet, vanligen Svenska Fotbollförbundet, förutsättningar att informera berörda klubbar.

Register över tillträdesförbud

Lag (SFS 2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område ger Polismyndigheten rätt att föra register över personer som har meddelats tillträdesförbud. Enligt 8 a § lagen (2005:321) om tillträdesförbud ges Polismyndigheten även rätt att fotografera personer som har tillträdesförbud eller som skäligen kan antas få det. Utöver Polismyndigheten kan idrottsorganisationer, enligt lagen (SFS 2015:51) om idrottsorganisationers behandling av uppgifter om tillträdesförbud, kunna få tillgång till uppgifter från registret om det behövs för att förebygga, förhindra eller upptäcka överträdelser av tillträdesförbud.

Hävande och ändring av ett förbud

Om det på grund av ändrade förhållanden finns skäl till det får åklagaren häva eller ändra ett meddelat beslut. Det kan exempelvis vara fallet om den person som förbudet gäller frikänns från ett brott som legat till grund för riskbedömningen eller det av andra skäl inte längre finns någon risk för brott. Ett förbud får hävas eller ändras av åklagare oberoende av om det är åklagaren eller domstolen som har meddelat beslutet. Detta får dock inte ske om beslutet är föremål för domstolsprövning. Ett förbud kan endast utvidgas om det begärs av den som är behörig att ansöka om det aktuella tillträdesförbudet.

Åklagare bör, i AM-ärendet, dokumentera varför meddelat tillträdesförbud inte hävs eller ändras om det finns skäl till det.

Domstolsprövning

En åklagares beslut om tillträdesförbud prövas av tingsrätt. Begäran om prövning ska ske skriftligen till åklagaren, av part som beslutet gått emot. Det ankommer sedan på åklagaren att skyndsamt överlämna ärendet till tingsrätten för prövning. Behörig domstol är den tingsrätt där den åklagare som har prövat frågan om tillträdesförbud ska föra talan i brottmål i allmänhet. Till skillnad från lagen (1988:688) om besöksförbud föreligger det ingen skyldighet för åklagare att föra någon parts talan vid domstolens prövning av ett meddelat tillträdesförbud. Domstolen ska dock begära yttrande från åklagaren om det inte är uppenbart obehövligt. Om det är lämpligt kan domstolen handlägga ett ärende om tillträdesförbud gemensamt med ett mål om allmänt åtal, under förutsättning att den brottsmisstanke som ska prövas i målet har betydelse för prövningen av frågan om tillträdesförbud. Om det kan finnas skäl till gemensam handläggning, bör åklagaren ange det i samband med överlämnandet av förbudsärendet till tingsrätten.

Straffansvar

Vid överträdelse döms till böter eller fängelse i högst sex månader. Eftersom tillträdesförbud grundas på en bedömning av en framtida brottsrisk, som kan avse både tidigare brottslighet och andra omständigheter, behöver skuldfrågan rörande den tidigare brottsligheten inte vara slutligt avgjord för att någon ska kunna dömas för överträdelse av tillträdesförbud. För att ett tillträdesförbud ska få verkan mot den som avses med förbudet krävs dock att han eller hon har delgetts förbudet.

Enligt förarbetena bör normalstraffet vid en överträdelse av ett tillträdesförbud vara böter.

Överträdelse av interimistiskt förbud omfattas av straffansvaret i 22 §.

Ändringar i ordningslagen

För 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 spelplanen har den 1 april 2009 ett nytt kapitel införts i ordningslagen (1993:1617).

Förbud har införts mot att på idrottsanläggning, utan tillstånd, inneha eller använda pyrotekniska varor när idrottsarrangemang anordnas där. I 5 kap. **Särskilda bestämmelser vid vissa idrottsarrangemang** föreskrivs vidare förbud att obehörigen 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. Vad som utgör ett ringa fall bedöms med beaktande av samtliga

relevanta omständigheter. I första hand syftar förbudet mot idrotts-arrangemang i elitklassen, dvs. arrangemang där det typiskt sett samlas många människor på idrottsanläggningen.

Egendom, såsom de pyrotekniska varorna, som varit föremål för brott kan förverkas enligt ordningslagen.

Brottskonkurrens

Om en person t.ex. kastar in en antänd pyroteknisk vara ska han eller hon i regel dömas för både brott mot förbudet att använda pyroteknisk vara och för brott mot förbudet att kasta in föremål på spelplanen. Det kan även finnas anledning att överväga om ett annat brott, så som t.ex. framkallande av fara, begåtts. Om en maskerad person t.ex. använder pyroteknik på åskådarläktare kan denne dömas för antingen två brott mot ordningslagen alternativt framkallande av fara för annan och brott mot ordningslagen på grund av maskeringen.

Praxis

Göta Hovrätts beslut den 8 mars 2011, ÖÅ 2850-10, tillträdesförbud beslutat

Linköpings tingsrätt dömde en LHC-supporter för misshandel bestående i att han "stämplat" en HV-supporter i huvudet när denne låg på marken. Gärningen ägde rum i samband med en ishockeymatch mellan Linköpings HC (LHC) och HV71 i mars 2010 när visst tumult uppstod i en sportbar belägen i Linköping HC:s arena.

Tingsrätten fann emellertid inte anledning att ändra åklagarens tidigare beslut att inte meddela LHC-supportern tillträdesförbud. Svenska Hockeyligan AB hade begärt omprövning av åklagarens beslut. Tingsrätten fann att misshandelsgärningen hade en tydlig koppling till den ishockeymatch som pågick vid händelsen. Supportern var dock inte tidigare dömd för brott i anslutning till något idrottsarrangemang. Det fanns vidare i målet inga uppgifter om vad som föranlett den tidigare arrangörsavstängning som återopades eller när i tiden den hade utfärdats.

Beslutet angående tillträdesförbud överklagades.

I hovrätten återopades, utöver de grunder och omständigheter som prövades i tingsrätten, även tidigare ordningsstörande beteenden, dokumentation rörande arrangörsavstängning samt ett utlåtande från Supporterpolisen i Linköping. Hovrätten konstaterade att supportern gjort sig skyldig till ordningsstörande beteenden vid två tävlingsmatcher i Elitserien i ishockey under hösten 2009 och dömts för misshandeln i mars 2010 i samband med en tävlingsmatch i Elitserien. Mot denna bakgrund och vad som i övrigt framkommit i ärendet fann hovrätten att supportern hade visat att han är beredd att begå sådana brott som lagstiftningen syftar till att motverka. Tillträdesförbud beslutades gällande till utgången av 2011.

Borås tingsrätts beslut den 15 september 2010, Å 2627-10, tillträdesförbud hävt

Åklagare beslutade den 1 juni 2010 att meddela en supporter till Malmö FF tillträdesförbud eftersom personen hade uppträtt ordningsstörande i samband med en fotbollsmatch i Allsvenskan i maj 2010. Personen begärde att tingsrätten skulle pröva beslutet. Personen var tidigare ostraffad och inte misstänkt för något brott.

Omständigheterna som tingsrätten fann utreda i ärendet var följande.

Några timmar före matchen gick Malmösupportern och två andra supportrar längst fram i en grupp med ett tiotal andra supportrar mot centrala Borås. När de tre längst fram, som av poliser på plats uppfattats som drivande, såg en polisman drog de ner de halsdukar de dessförinnan haft uppdagna i ansiktet. När supportergruppen närmar sig den plats Elfsborgssupportrar samlats på börjar Malmö-supportrarna springa mot Elfsborgssupportrarna. Polisen ingriper och någon konfrontation uppstod inte. Vid ingripande mot Malmö-supporterarna med stöd av 13 § Polislagen påträffades en stor sten i dennes ficka. Anledningen till att han bar på en sten uppgav han vara att han tidigare kastat en sten i kanalen i Borås, och i samband med det plockat upp en annan sten. Den stenen hade han sedan stoppat i sin ficka eftersom han blev rädd när han såg polisen.

Tingsrätten konstaterar att en grundläggande förutsättning för tillträdesförbud är att det finns en klar och konkret risk för att den som meddelas förbudet kommer att begå brott under idrottsarrangemang. I rena undantagsfall bör en brottsrisk kunna anses föreligga även om personen tidigare inte begått sådant brott som anges i lagen om tillträdesförbud; t.ex. när supportrar från olika klubbar träffas för att "göra upp". Tingsrätten ansåg visserligen inte att personens förklaring till varför han hade en sten i sin ficka var trovärdig men det var inte utrett om eller till vad han hade tänkt använda denna. Han var inte heller en av dem som sprang mot det ställe där Elfsborgs-supportrarna hade samlats. Sammantaget fann tingsrätten inte tillräckliga förutsättningar föreligga för ett beslut om tillträdesförbud.

Svea Hovrätts beslut den 25 maj 2010, Ö1680-10, tillträdesförbud fastställt

DP meddelades av åklagare i oktober 2009 tillträdesförbud med anledning av dennes åtgärder i samband med ett bråk som uppstod i pausvilan i en match den 28 maj 2009 på Råsunda fotbollsstadion mellan Solna AIK och Hammarby IF. DP begärde tingsrättens prövning av beslutet. I samband med prövning av tillträdesförbudet prövade tingsrätten också ett åtal mot DP avseende försök till misshandel.

Omständigheterna som tingsrätten fann utreda i ärendet var följande.

Föremål kastades mellan de olika supportrarna och DP var en av dem som kastade föremål mot Hammarby-supportrarna.

DP vidgick att han, sedan han själv fått ett föremål på sig, kastat snus mot Hammarby-supportrarna.

Att kasta snus kan enligt tingsrätten inte leda till smärta eller skada för den som skulle träffas och ogillar åtalet. Tingsrätten konstaterar därefter att det aktuella tillträdesförbudet grundar sig på den aktuella gärningen, som inte är straffbar. I vissa undantagsfall kan handlingar som inte är straffbara föranleda att det ändå kan anses föreligga en sådan risk att det är motiverat med ett tillträdesförbud. Ett deltagande i en konfrontation mellan supportrar tillhöriga olika lag genom att kasta föremål mot den andra grupperingen måste enligt tingsrätten, oberoende av om agerandet är straffbart eller inte, inbegripas i vad som enligt förarbetena avses med undantagsfall.

Tingsrätten fastställde åklagarens beslut om tillträdesförbud i 1 år.

DP överklagade tingsrättens beslut.

I hovrätten åberopades, utöver omständigheterna som prövades i tingsrätten, också att DP i augusti 2009 dömts för förgripelse mot tjänsteman och våldsam motstånd, som ägde rum i samband med att ett stort antal supportrar skulle slussas av ett tunnelbanetåg inför ett fotbollsderby på Råsunda fotbollsstadion.

Hovrätten fastställde tingsrättens beslut och konstaterade att DP:s deltagande i en konfrontation mellan supportrar tillhöriga olika lag är i sig ett beteende som tyder på att han kan komma att begå brott under idrottsarrangemang. Eftersom han också tidigare dömts för brott i samband med idrottsarrangemang fann hovrätten det sammantaget föreligga sådana särskilda omständigheter som medförde att han borde åläggas tillträdesförbud.

Hovrättens för Västra Sverige beslut den 30 mars 2011, ÖÅ 4111-10, tillträdesförbud ej meddelat

Åklagaren meddelade den 4 juni 2010 tillträdesförbud för SR. Grunden var att SR dömts för deltagande i ett våldsamt upplopp utanför Dubliners i Göteborg den 1 oktober 2008 och att det fanns uppgifter om att han vid fyra senare tillfällen varit inblandad i ordningsstörningar.

Tingsrätten konstaterade att SR dömts för våldsamt upplopp men att det brottet begåtts för drygt två år sedan. Åklagaren hade inte lämnat några närmare detaljer om de händelser som inträffat därefter och de förklaringar som SR gett om händelserna kunde inte lämnas helt utan avseende. Tingsrätten gjorde bedömningen att tillträdesförbudet skulle upphävas.

Åklagaren överklagade tingsrättens beslut.

Hovrätten uttalade i sin dom att den omständigheten att SR dömts för brott tyder på att det finns en viss risk för att han på nytt kommer att uppträda ordningsstörande. Å andra sidan har han uppgett att han numera sköter sig och inte utgör någon risk.

Beträffande tre av de händelser som inträffat efter 2008 har endast andrahandsuppgifter lagts fram och dessa är svåra att värdera. SR har lämnat vissa förklaringar som man inte kan bortse ifrån och uppgifterna om dessa tre

händelser ger enligt hovrätten inget underlag för att bedöma att SR agerat ordningsstörande.

Beträffande en fjärde händelse den 25 september 2010 finns direkta iakttagelser från ett vittne. Av vittnets uppgifter har framgått att SR varit drivande i en grupp supportrar som gjort utfall mot publik vid Gamla Ullevi. Detta tyder på att SR fortfarande är en risksupporter. Det rör sig dock om en händelse under en period av närmare två och ett halvt år. Sammantaget ansåg hovrätten inte att utredningen med tillräcklig styrka visat att det fanns risk för att SR skulle begå brott under idrottsevenemang.

Åklagarens överklagande avslogs. Ett hovrättsråd var skiljaktigt och ville bifalla åklagarens yrkande om tillträdesförbud.

Svea hovrätts dom den 17 oktober 2013, B 3227-13, tillträdesförbud inte hinder mot dom för misshandel

SR tilldelades den 4 juli 2012 tillträdesförbud. Som motivering angavs att han var misstänkt för misshandel i samband med allsvensk match den 3 juli 2012 och att han även vid tidigare tillfällen i samband med idrottsevenemang uppträtt ordningsstörande.

Därefter väcktes den 23 oktober 2012 åtal mot honom för den misshandel som inträffat den 3 juli 2012. Han dömdes av tingsrätten och överklagade sen till hovrätten.

I hovrätten väcktes frågan om betydelsen av att han med anledning av misshandelsbrottet meddelats tillträdesförbud. Om detta skrev hovrätten i sin dom att tillträdesförbudet grundas på en riskbedömning för att förhindra brottslighet vid idrottsarrangemang. De faktiska omständigheter som ligger till grund för det tillträdesförbud som har meddelats kan enligt hovrätten inte anses vara samma faktiska omständigheter som ligger till grund för åtalet för misshandel i målet. Förbuden mot att bli lagförd eller straffad två gånger för samma brott enligt artikel 4 i Europakonventionens sjunde tilläggsprotokoll och artikel 50 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna hindrar därför inte åtalet för misshandel. Enligt hovrätten påverkar inte heller det förhållandet att SR har meddelats tillträdesförbud straffmätningen i målet.

Bilaga 1 Checklista

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. Brott som personen har begått före femton års ålder får inte beaktas. För att en koppling ska anses föreligga gäller följande.
 - 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.
 - Brott som har begåtts i samband med idrottsarrangemanget ska ha varit ägnat att störa ordningen eller säkerheten om brottet skett på platsen för arrangemanget.

Det bör föreligga ett geografiskt samband vilket innebär att brott som inträffat alldeles utanför den inhägnade platsen före eller efter matchen kan beaktas vid riskbedömningen. Även brott som skett på väg till eller från platsen bör beaktas om brottet till sin typ är sådant att det är ägnat att störa ordningen och säkerheten vid ett idrottsarrangemang om det hade skett där. Detta gäller också brott under en längre resa mot matchorten om det föreligger andra omständigheter som talar för att brottet har en direkt koppling till arrangemanget.

Det ska föreligga ett tidsmässigt samband. Det bortre tidsmässiga sambandet beskrivs enligt förarbetena som samma dag arrangemanget äger rum eller någon dag före eller efter detta.

- Vid riskbedömningen ska också beaktas förhållanden som hänför sig till den enskildes person.
- Ger omständigheterna sammantaget stöd för att det finns risk för att han eller hon begår brottslighet av det angivna slaget kan tillträdesförbud beslutas.
- Bedöm omfattningen av tillträdesförbudet. I promemorian har på sidan 7 lämnats rekommendationer, syftande till en enhetlig tillämpning.
- Motivera beslutet.

I promemorian har lämnats följande 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 tre år.

- Använd vid behov möjligheten att låta tillträdesförbudet börja gälla vid annan tidpunkt än beslutsdatum.
- Underrätta part, gäller också beslut om att inte meddela tillträdesförbud.

Det är angeläget att specialidrottsförbundet, och i förekommande fall annan idrottsorganisation, också underrättas om beslut att inte 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 idrottsorganisationens träningsmatcher har föreningen bedömts som part i ärendet. Träningsmatcher som inte avser landskamper anordnas normalt sett inte av specialidrottsförbundet.

Bilaga 2 Sammanställning av en del av de beslut om tillträdesförbud som meddelats under 2017 - 2018

Grunden för tillträdesförbud	Tid
Våld mot tjänsteman (polis) och våldsamt motstånd	1 år
Våldsamt motstånd och brott mot ordningslagen (innehav av pyroteknik)	8 mån
Grov misshandel alternativt vållande till kroppsskada (från läktarplats kasta stolsdel som träffade fotograf i huvudet)	1 år
"Allvarlig" misshandel (flera gärningsmän)	1 år
Misshandel av supportrar utanför arena (tidigare våldsamt motstånd och brott mot ordningslagen på arena)	1 år
Brott mot ordningslagen (antänt pyroteknik vid match)	6 mån
Brott mot ordningslagen (innehav pyroteknik på arena)	6 mån
Brott mot ordningslagen (antänt pyroteknik maskerad)	6 mån
Brott mot ordningslagen (antänt pyroteknik på arena, lagförd för samma sak två gånger tidigare, tidigare haft tillträdesförbud)	1 år
Brott mot ordningslagen (antänt rökbengal i klacksektion)	10 mån (anges i beslutet att fotbollssäsongen snart är slut)
Brott mot ordningslagen (antänt rökbengal i folksamling utanför arena)	6 mån
Brott mot ordningslagen (kasta in petflaska på spelplanen)	6 mån
Brott mot ordningslagen (kastat in föremål på spelplanen)	6 mån
Brott mot ordningslagen (beträtt spelplan tillsammans med många andra supportrar)	1 år
Brott mot ordningslagen (maskerad beträtt spelplanen, "planinvasion")	1 år
Brott mot ordningslagen och framkallande av fara för annan (antänt bengal maskerad på läktare)	1,5 år
Framkallande av fara för annan (antänt bengal i supportertåg)	1 år

Grunden för tillträdesförbud	Tid
Våldsamt upplopp (haft tf tidigare, åtalas inte för våldsamt upplopp utan för ohörsamhet mot ordningsmakten)	1 år
Våldsamt upplopp och framkallande av fara för annan (kastat bangers mot polis, tidigare lagförd + tidigare haft tf)	2 år
Våldsamt upplopp och brott mot ordningslagen (beträtt spelplanen)	1,5 år
Skadegörelse	9 mån
Främjande av flykt (försökt hjälpa gripen att fly)	9 mån
Ohörsamhet mot ordningsmakten (i samband med attack mot motståndarsupportrar, tidigare tf mot bakgrund av bl.a. våldsamt upplopp och brott mot ordningslagen)	1,5 år
Brott mot knivlagen (tidigare burit kniv under idrottsarrangemang)	6 mån
Agerat för att starta bråk/konfrontation med motståndarsupportrar (ingen brottsmisstanke)	3 mån
Agerat för att starta bråk med motståndarsupportrar (ingen brottsmisstanke)	6 mån