



## Kommittédirektiv

### Åtgärder för att minska läktarvåld och andra ordningsstörningar vid idrottsarrangemang

Beslut vid regeringssammanträde den 7 december 2023

#### Sammanfattning

I syfte att minska våldsamer och andra ordningsstörningar vid fotbollsmatcher och andra idrottsarrangemang ska reglerna om tillträdesförbud och kamerabevakning ses över av en särskild utredare. Utredaren ska även ta ställning till om vissa straff bör skärpas. Vidare ska utredaren föreslå andra åtgärder som bedöms lämpliga för arrangörerna eller andra att vidta för att stärka säkerheten och minska ordningsstörningar vid idrottsarrangemang.

Utredaren ska bland annat

- ta ställning till om reglerna om tillträdesförbud bör ändras för att på ett mer effektivt sätt minska våldsamer och andra ordningsstörningar vid idrottsarrangemang,
- ta ställning till om straffskalan bör skärpas för brott mot ordningslagen bestående i att någon innehar eller använder pyrotekniska varor, obehörigen beträder eller kastar in föremål på spelplanen eller maskerar sig,
- ta ställning till om möjligheterna att dela kamerabevakningsmaterial mellan arenaägare och arrangörer bör utökas,
- överväga och lämna förslag på andra åtgärder som bedöms lämpliga för arrangörerna eller andra aktörer att vidta för att stärka säkerheten samt förebygga våldsamer och andra ordningsstörningar vid idrottsarrangemang, med fokus på fotbollsmatcher, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2025.

## **Det behövs en översyn för att minska våldsamheter och andra ordningsstörningar vid idrottsarrangemang**

Under de senaste åren har det inträffat flera allvarliga händelser i samband med arrangemang inom främst elitfotbollen. I den senaste uppföljningen av ordningsläget från Polismyndigheten, Svenska Fotbollförbundet och Svensk Elitfotboll konstateras att andelen matcher med allvarliga incidenter inom Allsvenskan ökade under den första delen av fotbollssäsongen 2023. Ökningen har skett främst inom s.k. högriskmatcher som exempelvis derbyn, och vid mer än hälften av matcherna i Allsvenskan förekommer nu illegal pyroteknik och maskerade individer. Under ett antal matcher har ordningsläget inne på arenorna varit så allvarligt att det har krävts polisiära resurser. Det har även skett en ökning av våld mot poliser och ordningsvakter. Enligt uppföljningen har ordningsstörningarna ökat även inom Superettan samt spridit sig till lägre divisioner och till damfotbollen.

Ansvar för att idrottsarrangemang kan anordnas på ett tryggt och säkert sätt för såväl aktiva som publik vilar i första hand på arrangörerna. Samtidigt tillhandahåller samhället ett regelverk som stöder arrangörerna i deras arbete. Det finns också andra aktörer, t.ex. förbund och arenaägare, som bidrar till att idrottsarrangemang kan genomföras på ett säkert sätt.

Frågan om våldsamheter och andra ordningsstörningar vid idrottsarrangemang har diskuterats under lång tid, inte minst under 2000-talet. Flera lagstiftningsåtgärder har vidtagits för att förhindra ordningsstörande beteenden både på och utanför arenorna. Det har exempelvis införts en möjlighet att besluta om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang. Det har även införts förbud mot att bland annat inneha eller använda pyrotekniska varor och mot att maskera sig vid t.ex. fotbollsmatcher.

Den befintliga lagstiftningen ger goda möjligheter att förhindra våldsamheter och andra ordningsstörningar vid idrottsarrangemang. Trots det förekommer sådana händelser i samband med framför allt fotbollsmatcher. Som anges ovan har händelseutvecklingen inom fotbollen under de senaste åren gått åt fel håll, med fler allvarliga incidenter än tidigare. I vissa fall har läget inne på arenan varit så allvarligt att kravallpolis har behövt ingripa. Enligt Polismyndigheten har situationen förvärrats efter coronapandemin då man också sett en radikalisering och föryngring i s.k. ultraskretsar.

Den negativa händelseutvecklingen inom fotbollen är inte unik för Sverige utan liknande problem finns i flera andra länder. Både den pågående nationella eskaleringen av allvarigare förseelser och avskräckande exempel från andra länder visar att det är angeläget att bryta den pågående utvecklingen i Sverige. Det är samtidigt viktigt att värna den positiva läktarkulturen och uppmärksamma det positiva engagemang som den absoluta majoriteten av supporterrörelsen uppvisar.

Liksom i övriga delar av vårt samhälle kan våld och andra ordningsstörningar inom idrotten aldrig tolereras. Fotboll är en folksport och det är en självklarhet att både aktiva och publik ska kunna besöka fotbollsmatcher och andra idrottsarrangemang utan att känna oro för sin egen eller andras säkerhet. För att komma till rätta med problemet finns det behov av att se över vilka ytterligare åtgärder som kan behöva vidtas.

Utredaren ska därför

- lämna förslag på åtgärder som bedöms lämpliga och ändamålsenliga för att stärka säkerheten samt motverka våldsamheter och andra ordningsstörningar vid idrottsarrangemang, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredaren ska inom ramen för uppdraget särskilt se över frågorna nedan. Vid översynen ska behovet av en effektiv bekämpning av våldsamheter och andra ordningsstörningar vägas mot grundläggande fri- och rättigheter, såsom den enskildes rätt till skydd för sin personliga integritet. Förslagen ska värna den positiva läktarkultur och supporterrörelse som finns inom svensk idrott.

### **Ett förstärkt tillträdesförbud vid idrottsarrangemang**

För att stärka skyddet mot brottslighet under idrottsarrangemang infördes den 1 juli 2005 lagen (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang (tillträdesförbudslagen). Enligt lagen får en person förbjudas att få tillträde till och vistas på inhägnad plats som huvudsakligen är avsedd för idrottsutövning när idrottsarrangemang anordnas på platsen av en idrottsorganisation (tillträdesförbud). En förutsättning för att förbud ska få meddelas är att det på grund av särskilda omständigheter finns en risk för att personen kommer att begå brott under idrottsarrangemanget och brottet är ägnat att störa ordningen eller säkerheten där. Vid bedömningen av om det finns en

sådan risk ska det särskilt beaktas om personen tidigare har begått ett sådant brott under eller i samband med vissa idrottsarrangemang.

Ett tillträdesförbud ska gälla för en viss tid och högst tre år. Förbudet får under vissa förutsättningar förlängas och då med högst ett år i taget. Det är allmän åklagare som prövar frågor om tillträdesförbud. Den som bryter mot ett tillträdesförbud döms till böter eller fängelse i högst sex månader.

Sedan tillträdesförbudslagen infördes för snart tjugo år sedan har det gjorts vissa ändringar i lagen. År 2009 gavs Polismyndigheten möjlighet att initiera ärenden om tillträdesförbud och åklagare fick möjlighet att besluta om interimistiska tillträdesförbud, allt i syfte att åstadkomma en effektivare användning av förbuden (se prop. 2008/09:78). År 2014 utsträcktes den längsta tid för vilken tillträdesförbud kan meddelas från ett till tre år (se prop. 2013/14:68).

Reglerna om tillträdesförbud utgör ett viktigt verktyg för att motverka våld och andra ordningsstörningar i samband med idrottsarrangemang. Med hänsyn till händelseutvecklingen på senare tid, med fler och allvarigare incidenter än tidigare, finns det anledning att överväga om reglerna behöver anpassas för att bättre kunna möta dagens behov. Det finns t.ex. skäl att överväga om tillträdesförbud bör kunna meddelas i fler fall än i dag för att på ett bättre sätt kunna trygga säkerheten inne på arenorna. Det finns också skäl att överväga om tillträdesförbud bör kunna meddelas för längre tid än vad regelverket medger i dag vid den allvarligaste typen av överträdelser, något som har efterfrågats av bland annat Polismyndigheten.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om reglerna om tillträdesförbud bör ändras för att på ett mer effektivt sätt minska våldsamheter och andra ordningsstörningar vid idrottsarrangemang,
- ta ställning till om tillämpningsområdet för tillträdesförbud bör utvidgas så att tillträdesförbud kan meddelas och förlängas i fler fall än i dag,
- ta ställning till om förbudstiden och tidsgränsen för förlängning bör utökas,
- ta ställning till om straffskalan för överträdelse av tillträdesförbud behöver skäppas, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

För att ett tillträdesförbud ska vara effektivt krävs att det upprätthålls i praktiken. Det är i första hand arrangörernas ansvar att säkerställa att de som har fått tillträdesförbud inte släpps in på arenan. I flera länder finns det verktyg som underlättar detta arbete. I Danmark har exempelvis en fotbollsklubb fått tillstånd att använda sig av ansiktsgenkänning vid inpasseringen till arenan. I vissa länder, t.ex. Italien, uppställs krav på att personer med tillträdesförbud ska anmäla sig hos myndighetsföreträdare vid matcher, för att säkerställa att de inte vistas på arenan. I Portugal gäller i stället ett förbud mot att vistas inom ett visst avstånd från arenan i samband med matcher. Eftersom det i dag finns problem med att säkerställa att tillträdesförbuden följs, kan det finnas behov av att överväga om liknande eller andra verktyg bör införas i svensk lagstiftning.

Utredaren ska därför

- ta ställning till vilka åtgärder som är lämpliga och ändamålsenliga för att öka efterlevnaden av tillträdesförbuden, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

#### En skärpt syn på överträdelser av ordningslagens regler

Ett idrottsarrangemang med publik, t.ex. en fotbollsmatch, är en offentlig tillställning och omfattas därför av reglerna i ordningslagen (1993:1617). Den som anordnar en offentlig tillställning ansvarar för att det råder god ordning vid tillställningen. Polismyndigheten får meddela de villkor som behövs för att upprätthålla ordning och säkerhet vid tillställningen. Villkoren kan t.ex. innefatta krav på visitering av personer och egendom eller förbud för publik att vistas på vissa delar av arenan. Den som inte följer de ordningsregler som Polismyndigheten har meddelat är skyldig att på tillsägelse lämna tillställningen. Det är i första hand arrangören som ska ge en sådan tillsägelse. Det kan också göras av någon annan som handlar på arrangörens vägnar, t.ex. en ordningsvakt.

I syfte att öka skyddet mot ordningsstörningar vid idrottsarrangemang infördes den 1 april 2009 ett nytt kapitel i ordningslagen med särskilda bestämmelser vid vissa idrottsarrangemang (se prop. 2008/09:78). Kapitlet innehåller straffsanktionerade förbud mot att vid ett idrottsarrangemang inneha eller använda pyrotekniska varor samt mot att obehörigen beträda spelplanen eller kasta in föremål på denna. År 2017 kompletterades kapitlet med ett förbud mot att maskera sig vid idrottsarrangemang (se prop.

2016/17:41). Den som uppsåtligt bryter mot förbuden döms till böter eller fängelse i högst sex månader. I ringa fall döms inte till ansvar. Ansvar ska inte heller dömas ut om gärningen är belagd med samma eller strängare straff i brottsbalken eller någon annan författning.

Under de senaste åren har det inom främst elitfotbollen skett en tydlig ökning av användande av pyroteknik, som t.ex. bengaliska eldar, och inkastande av föremål på spelplanen. Efter pandemin har det även blivit vanligare med andra, ännu mer allvarliga överträdelser, t.ex. att använda s.k. bangers eller utskjutande pyroteknik, kasta brinnande pyroteknik mellan läktare och obehörigen beträda spelplanen. Under förra säsongen inrapporterades även ett ökat antal personer som skadats av pyroteknik och explosiva föremål. Det handlade bland annat om brännskador, inhalering av rök och hörselskador. Den negativa trenden har fortsatt under 2023 då illegal pyroteknik och maskerade individer har förekommit på mer än hälften av matcherna i Allsvenskan. Detta är en oacceptabel utveckling som måste brytas.

Förbuden mot att inneha eller använda pyrotekniska varor och mot att obehörigen beträda eller kasta in föremål på spelplanen syftar till att motverka beteenden som typiskt sett är riskfyllda i sammanhang där många människor samlas på en begränsad yta. I många fall kan gärningarna också medföra en konkret fara för allvarliga skador på personer och egendom. Ordningsstörningar av denna typ begås ofta av personer som maskerar sig i syfte att försvåra identifiering och därigenom minska risken att lagföras eller åläggas tillträdesförbud.

Det finns samtidigt anledning att framhålla att användandet av pyroteknik kan vara en del av en positiv publikupplevelse om det sker under kontrollerade former och utan risk för skada på personer och egendom. Det kan därför finnas skäl att överväga om det legala användandet är ändamålsenligt utformat.

Det är angeläget att komma till rätta med de numera vanligt förekommande överträdelserna av förbuden i ordningslagen. Ytterst handlar det om beteenden som äventyrar säkerheten på arenan och som utsätter andra människor för fara. Fråga uppkommer om den befintliga straffskalan är tillräcklig utsträckning återspeglar brottens allvar eller om straffen bör skärpas. Det kan också finnas anledning att överväga om ytterligare åtgärder bör kunna

vidtas mot personer som inte följer de ordningsregler som Polismyndigheten har meddelat.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om det behövs skarpare verktyg mot den som inte följer de ordningsregler för en offentlig tillställning som Polismyndigheten har meddelat,
- ta ställning till om straffskalan bör skärpas för brott mot ordningslagen bestående i att någon innehar eller använder pyrotekniska varor, obehörigen beträder eller kastar in föremål på spelplanen eller maskerar sig, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

#### **Möjligheten att dela kamerabevakningsmaterial mellan arenaägare och arrangörer behöver ses över**

Riksidrottsförbundet, Svenska Fotbollförbundet och Svenska Ishockeyförbundet har i en skrivelse till regeringen beskrivit de juridiska utmaningarna för arrangörerna av idrottsarrangemang att ta del av kamerabevakningsmaterial direkt från arenaägarna som ansvarar för kamerabevakningen. Kamerabevakningsmaterialet kan exempelvis behövas för att identifiera åskådare som gör sig skyldiga till ordningsstörningar. Svårigheten att dela materialet förklaras enligt förbunden av tystnadspliktsbestämmelsen i kamerabevakningslagen (2018:1200) och artikel 10 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), här benämnd EU:s dataskyddsförordning.

Enligt 22 § kamerabevakningslagen får den som tar befattning med en uppgift som har inhämtats genom kamerabevakning inte obehörigen röja eller utnyttja det som han eller hon på detta sätt har fått veta om någon enskilds personliga förhållanden. Tystnadspliktsbestämmelsen, som har funnits under lång tid, syftar till att skydda integriteten hos de personer som förekommer i kamerabevakningsmaterialet. Bestämmelsen innebär att det finns begränsade möjligheter för enskilda att dela kamerabevakningsmaterial med varandra. Den som kamerabevakar är däremot oförhindrad att lämna över uppgifterna till vissa brottsbekämpande myndigheter om uppgiften behövs för att utreda ett begånget brott för vilket fängelse är föreskrivet eller

för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott för vilket fängelse är föreskrivet.

I artikel 10 i EU:s dataskyddsförordning regleras bland annat under vilka förutsättningar personuppgifter om lagöverträdelse får behandlas. Sådana uppgifter får som huvudregel behandlas endast av myndigheter. Enligt 5 § förordningen (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning får andra än myndigheter behandla sådana uppgifter om behandlingen är nödvändig för att rättsliga anspråk ska kunna fastställas, göras gällande eller försvaras, eller en rättslig förpliktelse enligt lag eller förordning ska kunna fullgöras. Regeringen har bemyndigat Integritetsskyddsmyndigheten att meddela föreskrifter om i vilka fall andra än myndigheter får behandla sådana uppgifter. Integritetsskyddsmyndigheten kan även i enskilda fall besluta att andra än myndigheter får behandla sådana uppgifter.

Bestämmelserna i kamerabevakningslagen och EU:s dataskyddsförordning innebär begränsningar i möjligheterna att dela kamerabevakningsmaterial. För att kunna bedöma vilket behov arrangörerna av idrottsarrangemang har av att få del av kamerabevakningsmaterial direkt från arenaägarna och om dagens reglering hindrar det utbytet finns det behov av att analysera frågan närmare.

Utredaren ska därför

- göra en översyn av möjligheterna att dela kamerabevakningsmaterial mellan arenaägare och arrangörer,
- ta ställning till om möjligheterna att dela kamerabevakningsmaterial mellan arenaägare och arrangörer bör utökas, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

**Även andra åtgärder än författningsmässiga kan behövas**

Positiva publikupplevelser och supporterrörelser är viktiga delar i idrottsarrangemang. Hur åskådare och supportrar uppträder som individer och i grupp kan bidra till såväl positiva som negativa upplevelser för övriga åskådare och för utövarna. Ansvaret för att ett idrottsarrangemang, t.ex. en fotbollsmatch, kan anordnas på ett tryggt och säkert sätt vilar i första hand på arrangörerna, dvs. i de flesta fall idrottsklubbarna eller idrottsförbunden. I det s.k. arrangörsansvaret ingår bland annat att ha rätt bemanning på arenan och att organisera insläppen på ett säkert och ändamålsenligt sätt. För



att motverka våld och andra ordningsstörningar är det exempelvis av yttersta vikt att illegal pyroteknik och personer med tillträdesförbud inte kommer in på arenan.

För att trygga säkerheten vid idrottsarrangemang har arrangörerna möjlighet att besluta om arrangörsavstängningar. Det innebär att klubbarna på egen hand kan fatta beslut om att stänga av problemsupportrar. Rätten att stänga av en person framgår av allmänna idrottsregelverk och har sin grund i den s.k. arrangörsrätten, som bland annat innebär att en arrangör som med äganderätt eller med annan rätt förfogar över en plats normalt bestämmer vem som får vistas där. En arrangörsavstängning kan meddelas antingen i stället för eller i kombination med ett tillträdesförbud. I likhet med ett tillträdesförbud upprätthålls avstängningarna genom att de avstängda personerna avvisas i samband med biljettkontroll vid inpassering till arenan. Överträdelser av arrangörsavstängningar är inte straffbelagda.

Samtidigt som arrangörsansvaret är tydligt kan även andra aktörer vara centrala för att komma till rätta med de problem som finns inom främst fotbollen och för att skapa rätt förutsättningar framåt. Det är exempelvis av stor vikt att det finns en fungerande samverkan mellan arrangörerna, Polismyndigheten och de nationella förbunden. Även en nära dialog med den organiserade supportterrörelsen är viktig för att skapa förståelse, förankring och långsiktighet i frågorna.

För att komma till rätta med den idrottsrelaterade brottsligheten behöver åtgärder övervägas på bred front. Det innebär att det finns skäl att titta på vilka åtgärder som arrangörerna själva eller i samverkan med andra företrädare för idrotten kan vidta för att stärka säkerheten och motverka våldsamheter vid idrottsarrangemang, med fokus på fotbollsmatcher. Det handlar både om att säkerställa att aktörerna på ett ändamålsenligt sätt utnyttjar de verktyg som regelverken ger och att överväga nya åtgärder. Det kan exempelvis finnas skäl att undersöka vilka åtgärder arrangörerna kan vidta vid biljettförsäljningen, där krav på personliga biljetter eller identifiering vid insläpp kan övervägas. Det kan också handla om att överväga hur insläppen kan organiseras eller hur arrangörerna kan arbeta preventivt med säkerheten inne på arenan. Även organiseringen och ansvarsfördelningen mellan idrottens aktörer kring t.ex. säkerhetsfrågor och beslut om arrangörsavstängningar kan vara av intresse. För att komma åt grunden till läktarvåldsproblematiken och öka tryggheten vid fotbollsmatcher och andra

idrottsarrangemang kan det också finnas anledning att överväga hur klubbarna kan arbeta med värdegrundsarbetet. Utredaren bör vidare undersöka hur dialogen mellan polis och supporterrörelser kan förbättras i syfte att skapa ett ökat förtroende och bättre samarbete.

Utredaren ska därför

- överväga och lämna förslag på andra åtgärder som bedöms lämpliga och ändamålsenliga för arrangörerna eller andra aktörer att vidta för att stärka säkerheten samt förebygga våldsamheter och andra ordningsstörningar vid idrottsarrangemang, med fokus på fotbollsmatcher.

### **Närliggande frågor**

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

### **Konsekvensbeskrivningar**

Utredaren ska utöver vad som följer av kommittéförordningen (1998:1474) särskilt analysera förslagets konsekvenser för den personliga integriteten samt deras förenlighet med EU-rätten och internationella konventioner. Utredaren ska också bedöma vilka konsekvenser förslagen får för idrottsföreningar och idrottsrörelsen i stort. Konsekvensutredningen ska påbörjas i ett tidigt skede av utredningen och utföras parallellt med det övriga arbetet.

### **Kontakter och redovisning av uppdraget**

Utredaren ska undersöka och beskriva hur frågor som omfattas av uppdraget regleras i några länder som är jämförbara med Sverige, t.ex. Danmark, Förenade kungariket, Nederländerna, Italien och Portugal.

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

Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2025.

(Justitiedepartementet)