

Justitiedepartementet
Enheten för lagstiftning om allmän
ordning och säkerhet

Remiss över betänkandet SOU 2025:46 Tryggare idrottsarrangemang (Ju2025/01007)

Inledning

Det omfattande betänkandet innehåller flera förslag som motiverat en ingående granskning. Detta – i förening med den korta remisstiden, som till övervägande del sammanfallit med hovrättens semesterperiod – har medfört att detta yttrande inte har kunnat färdigställas inom utsatt tid. Hovrätten beklagar detta.

Svea hovrätt har granskat betänkandet utifrån de intressen som hovrätten främst har att beakta.

Hovrätten har inga synpunkter på utredningens förslag om att en ny lag om idrottsorganisationers behandling av personuppgifter för att främja ordning och säkerhet vid idrottsarrangemang införs.

Hovrätten avstyrker de föreslagna ändringarna i ordningslagen och lagen om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang, och lämnar följande synpunkter.

Allmänna synpunkter

I 29 kap. 1 § brottsbalken föreskrivs att straff, med beaktande av intresset av en enhetlig rättstillämpning, ska bestämmas inom ramen för den tillämpliga straffskalan efter brottets eller den samlade brottslighetens straffvärde. Med straffvärde avses brottets svårhet i förhållande till andra brott, eller med andra ord hur allvarligt brottet är.

Bestämmelsen om att straffvärdet ska vara avgörande för straffmätningen är ett uttryck för den vikt som bör läggas vid principerna om ekvivalens och proportionalitet; lika svåra brott ska ge lika stränga straff och svårare brott ska straffas strängare än lindrigare brott. Även om bestämmelsen primärt riktar sig till domstolarna som rättstillämpare, ger den också uttryck för en grundläggande rättsstatlig princip om att lika fall ska behandlas lika, som bör beaktas även vid lagstiftningsarbete.

Utredningen berör den nämnda bestämmelsen (s. 92), men betänkandet innehåller inte någon egentlig analys av hur de föreslagna ändringarna och dess effekter förhåller sig till övrig straffrättslig lagstiftning som uppenbarligen kan vara tillämplig vid sådana ordningsstörningar som kan träffas av de lämnade förslagen eller som det annars hade varit naturligt att jämföra med. Detta är en brist, som bl.a. gör att det är svårt för hovrätten att bedöma

om de föreslagna straffskärpningarna svarar mot något verkligt behov och om de principer som kommer till uttryck i 29 kap. 1 § brottsbalken kommer att upprätthållas.

Det hade vidare varit önskvärt med en närmare undersökning av och redogörelse för vilka person- och andra skador som användning av pyroteknik vid idrottsevenemang i Sverige *faktiskt* har gett upphov till historiskt; en hög sådan skadefrekvens kan tala för att kraftfulla åtgärder är motiverade, särskilt om inträffade skador också är allvarliga, medan motsatsen bör gälla om den faktiska skadefrekvensen är låg och inträffade skador är bagatellartade. Utan närmare kunskap om de faktiska riskerna är det svårt att bedöma om det finns behov av en skärpande lagstiftning.

5 En skärpt syn på brott enligt ordningslagen

Nuvarande reglering i ordningslagen fångar upp och kriminaliserar vissa ordningsstörningar av mindre allvarlig beskaffenhet som inte utgör brott enligt annan straffrättslig lagstiftning. De straffskalor som föreskrivs för dessa ordningsföreseelser överstiger inte i något fall sex månaders fängelse och den normala påföljden för brott mot ordningslagen är böter.

Vid allvarligare ordningsstörningar kan även bestämmelser i brottsbalken aktualiseras. I betänkandet redogörs inte närmare för vilka andra bestämmelser som skulle kunna bli aktuella eller för hur befintlig praxis på området ser ut. Ett rimligt antagande enligt hovrätten är att det vid den typen av ordningsstörningar som ger upphov till skada på person eller konkret fara för sådan skada *i första hand* väcks åtal för de *brottsbalksbrott* som kan aktualiseras, såsom misshandel, grov misshandel, vållande av kroppsskada, allmänfarlig vårdslöshet, våldsam upplöpp eller – i tillämpliga fall – försök till sådana brott.

Hovrätten anser att det är en brist i utredningen att det inte finns någon närmare genomgång eller analys av *befintlig brottsbalkspraxis* på området. Utan en sådan genomgång och analys är det svårt att alls bilda sig en uppfattning i frågan om det med hänsyn till befintlig lagstiftning *i stort* överhuvudtaget finns något behov av föreslagna straffskärpningar i ordningslagen för att motverka de *allvarliga* ordningsstörningar som, enligt betänkandet, motiverar de drastiska straffskärpningar som föreslås. Hovrätten har för egen del svårt att se att något av de exempel som redovisas i betänkandet på fall som – enligt föreslagna kvalifikationsgrunder – ska rubriceras som grovt brott inte skulle träffas av redan gällande straffbestämmelser i brottsbalken. Det kan mot denna bakgrund sättas i fråga om de föreslagna ändringarna motsvarar något verkligt behov för de allvarligare fall av ordningsstörningar som motiverat förslagen.

Ett genomförande av utredningens förslag riskerar vidare att leda till svårbemästrade straffrättsliga *konkurrensfrågor* och resultat som – åtminstone från hovrättens rättstillämparperspektiv – framstår som orimliga.

Lagstiftning, särskilt på det straffrättsliga området, bör utformas så att den upplevs som proportionerlig, konsekvent och rättvis. Hovrätten, som emellanåt har att döma i mål som avser olika brott som begåtts vid t.ex. fotbollsmatcher, bedömer att nu lämnade förslag kommer ge upphov till

stora problem i nu berörda avseenden, vilket kan illustreras med följande exempel.¹

Vid en fotbollsmatch i Stockholm uppstår bråk och andra oroligheter både på och utanför arenan. Fem personer åtalas och döms för brott som begåtts bl.a. vid dessa oroligheter.

- A åtalas och döms för försök till misshandel för det att han, utanför arenan, kastat flera brinnande bengaler rakt in i en grupp motståndarsupportrar, som mirakulöst klarar sig utan personskador. Påföljden bestäms till villkorlig dom med samhällstjänst 75 timmar, alternativstraff två månaders fängelse.
- B åtalas och döms för misshandel för det att han, inne på arenan, har utdelat flera knytnävsslag i ansiktet på en motståndarsupporter som ådrog sig smärta, svullnad, sårskador och en utslagen tand. Påföljden bestäms till två månaders fängelse.
- C åtalas och döms för grovt brott mot ordningslagen för det att han, inne på arenan, innehaft (men inte använt) två s.k. bangers. Påföljden bestäms till sex månaders fängelse. I frågorna om rubricering, straffvärde och påföljdsval hänvisar hovrätten till SOU 2025:46 s. 112.
- D åtalas och döms för vållande till kroppsskada för det att han, utanför arenan, kastat flera bangers mot en uteservering där två gäster orsakades hörselskador. Påföljden bestäms till dagsböter.

Sammantaget bedömer hovrätten att de skäl som redovisats för att införa en särskild reglering för vissa fall av grova brott mot ordningslagen och att skärpa straffen för vissa normalgradsfall av brott mot ordningslagen inte är övertygande. Ett genomförande av förslagen skulle också, i flera avseenden, leda till orimliga resultat i den faktiska rättstillämpningen. Hovrätten, som även har tagit del av de överväganden som redovisats i promemorian DS 2008:20 och bedömer att dessa fortfarande är övertygande, avstyrker därför nu lämnade förslag om skärpningar av ordningslagen.

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

Med utgångspunkten att det inte finns skäl att genomföra utredningens förslag om straffskärpningar för brott mot ordningslagen bedömer hovrätten att det inte heller finns anledning att kriminalisera osjälvständiga former av sådana brott. De överväganden i dessa frågor som redovisats i promemorian DS 2008:20 är enligt hovrättens uppfattning fortfarande relevanta.

6.4 En effektivare tillträdesförbudslagstiftning

Förslaget innebär bland annat att det införs en *presumptionsregel* som innebär att den som tidigare begått brott under eller annars i samband med ett idrottsarrangemang ska meddelas tillträdesförbud. Det krävs inte att det begångna brottet har varit ägnat att störa ordningen eller säkerheten vid arrangemanget och inte heller att brottet har varit av visst allvar. Även bötesbrott omfattas. Det ska dock inte bli aktuellt med ett förbud om risken omfattar brott som kan bedömas helt sakna samband med arrangemanget som sådant.

Ett tillträdesförbud är enligt utredningen inte att betrakta som ett straff utan förbudet ska syfta till att förebygga framtida ordningsstörningar. Genom den föreslagna presumptionsregeln kommer ett tillträdesförbud i princip per automatik meddelas den som begått brott under eller i samband med ett idrottsarrangemang. Konsekvensen kan många gånger bli att den som begått

¹ Exemplet utgår från rättsläget så som det skulle se ut om utredningens förslag genomförs och baseras i flera detaljer på befintlig tings- och hovrättspraxis i mål som avsett olika former av brott i samband med idrottsevenemang.

brott *dels* döms till en straffrättslig påföljd, *dels* meddelas ett tillträdesförbud. Det kan enligt hovrätten ifrågasättas om detta är proportionerligt och om det kan ses som en form av dubbelbestraffning.

Tillträdesförbud kan vidare av dem som meddelas ett förbud många gånger uppfattas som *ett faktiskt straff* som är mer kännbart än den straffrättsliga påföljd som kan aktualiseras.

Mot denna bakgrund är det tveksamt med en *presumptionsregel* och i allt fall bör det ställas höga krav på att det är förutsebart vad som ska beaktas när en *riskbedömning* görs. Hovrätten anser att det i denna del har varit svårt att ta till sig utredningens resonemang om vad som ska ligga till grund för en sådan bedömning.

Vad gäller *tiden för ett tillträdesförbud* kan tillträdesförbud enligt nuvarande lagstiftning meddelas för en tid om högst tre år, med möjlighet att förlänga förbudet upp till år i taget. Nu gällande ordning framstår som välavvägd. Hovrätten anser inte att de skäl som redovisas i betänkandet motiverar en ändring av den nuvarande regleringen.

Avslutning

Hovrätten anser att den ordning som finns idag är tillräcklig och avstryker därför förslaget till lag om ändring i ordningslagen samt förslaget till lag om ändring i lagen om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang.

I handläggningen av ärendet har deltagit hovrättsråden Kerstin Elserth, Daniel Thorsell och Ralf Järtelius samt tf. hovrättsassessorn Maria Järlefeldt, föredragande.

Kerstin Elserth

Maria Järlefeldt