

Sammanfattning

Uppdraget

Regeringen tillsatte den 24 mars 2011 en nationell samordnare med uppdrag att lämna förslag till hur brottslighet i samband med idrottsarrangemang kan motverkas. Som utredare och tillika nationell samordnare förordnades landshövdingen i Stockholms län Per Unckel. Med anledning av Unckels bortgång förordnades jag den 17 november 2011 att fullfölja denna funktion.

Uppdraget är av speciell karaktär, eftersom det både handlar om att fullfölja ett utredningsuppdrag och att under utredningsarbetets gång praktiskt verka för en förbättrad samverkan mellan berörda parter. Utredningsuppdraget kan betecknas som ganska vitt, alltifrån att göra bedömningar av den idrottsrelaterade brottslighetens omfattning till att klarlägga ansvarsfördelning mellan parterna och lämna förslag till vad som krävs för att idrottsarrangemang ska kunna genomföras på ett tryggt och trivsamt sätt.

En generell utgångspunkt är att myndigheter och idrottens organisationer är fria och självständiga. Utredaren ska inte ta över det ansvar som berörda aktörer har i dag.

En förebild i arbetet som utredaren ska ägna särskild uppmärksamhet är den samverkan som pågått i Stockholms län sedan cirka tre år. Där har 21 olika parter slutit en överenskommelse om en gemensam strategi mot våld i samband med fotboll och ishockey. Mycket, men inte allt, av det arbete som bedrivs i Stockholms län har bäring på det nationella samordningsuppdraget. Det finns dock viktiga impulser och idéer att hämta från andra delar av landet.

Ett område jag avser behandla i en särskild skrivelse i augusti 2012 är den anmälningsplikt riksdagen hemställt att regeringen

utreder och fattar beslut om (betänkande 2010/11 JuU28, rskr. 2010/11:324).

Uppdraget ska slutredovisas senast den 31 mars 2013.

Idrottsideologiska utgångspunkter

Brottslighet i samband med idrottsarrangemang har blivit en fråga som i hög grad engagerar medborgarna. Det gäller också de som inte är idrottsintresserade men som reagerar mot de samhällsresurser som måste sättas in på detta område.

Läktafvåld och brottslighet är i sig inget nytt samhällsproblem. Från att ha klassificerats som ett idrottsproblem har det alltmer kommit att betecknas som ett problem av nationell dignitet. Idrottsrörelsen kan inte lösa frågan själv utan också andra måste sätta skuldran till. Ur ett snävt idrottsperspektiv blir våld kring idrottsarrangemang ett hot mot den publik tillströmning man önskar sig, vilket både sportsligt och ekonomiskt får allvarliga konsekvenser. Ur ett samhällsperspektiv kan brottslighet i samband med idrottsarrangemang aldrig tolereras. Här, liksom på andra områden, gäller en principiell nolltolerans.

Det statliga ekonomiska stödet till idrotten har ökat kraftigt under såväl socialdemokratiska som borgerliga regeringar och uppgår f.n. till cirka 1,7 miljarder kronor. Staten har vidare successivt tagit bort de flesta av de specialregleringar som funnits för att styra till vilka ändamål dessa medel ska gå. Detta är ett uttryck för förtroende för idrotten från statens sida. Även om det aldrig uttalats som maxim finns det ett inofficiellt kontrakt mellan parterna. Samhället har gett idrotten en gynnad ställning mot att idrotten "levererar" en ideellt uppbyggd verksamhet till gagn för medborgarna. Detta gäller oberoende av om man tävlar på elitnivå eller nöjer sig med att vara motionär eller åskådare på spännande tävlingar. Det rimmar t.ex. illa med detta kontrakt mellan idrott och samhälle om självutnämnda grupperingar, s.k. supporterfirmor, anser sig ha rätten att på egen hand avgöra om det ska vara lugnt kring ett idrottsarrangemang eller om detta gatans parlament tillåts välja våldsanvändning som instrument.

Utöver detta inofficiella kontrakt har svensk idrott ett varumärke som av andra skäl måste vårdas. Det gäller relationerna med sponsorer, som knappast vill associeras med illegalt våld, liksom de aktiva idrottare som vill utöva sin sport med de värden som kopplas

till Rent Spel. Hit hör också de förtroendevalda i idrottsrörelsen som utsätts för otillbörlig påverkan från risksupportrar att agera i demokratiskt tveksam riktning. Här har Riksidrottsförbundet (RF) en tydlig roll.

Det så kallade läktarvåldet med tillhörande områden är i huvudsak ett problem inom fotboll och ishockey även om tendenser i samma riktning finns inom några andra sporter. Mitt arbete har därför i detta delbetänkande inriktats mot de förstnämnda sporterna.

Som nationell samordnare kan jag konstatera att intresset för att konstruktivt medverka från berörda parter har varit högt. Det övergripande målet att skapa en nationell strategi – låt vara med regionala variationer – har delats av alla aktörer. Responsen för att se uppdraget också som ett verkstadsarbete med många muttrar och skruvar har också fått ett solitt stöd. Det är de många små stegen som ger resultat, inte alltid de stora utspelen. Därför har mycket av min tid ägnats åt överläggningar och förhandlingar snarare än åt skriva utredningstext. Här har min roll varit att verka som katalysator och inte lyfta av andra deras ansvar.

När vi skärper politiken mot huliganismen finns en risk att våldet förflyttas till lägre divisioner. Det är bl.a. ett fenomen som kan iakttas i England. Samma iakttagelser kan göras när man i det normala polisarbetet fokuserar insatser mot ett visst geografiskt område. Brottsligheten får då en tendens att söka sig till andra platser. Även detta är en fråga som idrotten har anledning att uppmärksamma.

I arbetet har jag vägletts av vissa principiella utgångspunkter. Bland dessa märks att så långt möjligt undvika särlösningar för idrottsarrangemang, att repressiva insatser ska riktas mot individer och inte mot kollektiv, att nyckeln till framgång är uthållighet och klart definierade ansvars- och befogenhetsområden samt att stöd för den goda supporterkulturen är av avgörande betydelse. Jag vill också varna för att blanda samman *val* av strategier med *hur* dessa genomförs.

I detta delbetänkande lämnas ett 35-tal förslag, varav vissa kommer att utvecklas ytterligare i slutbetänkandet.

Jag har också valt att relativt utförligt beskriva det arbete som görs av de olika aktörer som är inblandade. Detta arbete är näst intill okänt för en bredare krets.

Supporter- och läktarkultur

Ordet supporter har för många medborgare en positiv klang. Ett idrottsarrangemang utan jubel på läktaren, påhejande av det egna laget och glädjen när ens favoriter gör mål är en självklar del i ett idrottsarrangemang. Arbetet med den positiva supporterkulturen handlar i mångt och mycket om att återerövra själva begreppet till det som det tidigare var. Själv betraktar jag mig som tvättakta supporter i en välkänd Stockholmsklubb!

Tyvärr har ordet supporter delvis kommit att tas i anspråk av den minoritet som gett begreppet en annan och negativ innebörd. I ett historiskt perspektiv har fotbollsvåld en lång livslängd. Redan i slutet av 1200-talet förbjöds fotboll av kung Edward i England. Då handlade det om matcher mellan byar som präglades av mycket våld. Det första mera kända "moderna" huliganslagsmålet inträffade i England 1867 och i Sverige 1921 på Ruddalens Idrottsplats i Göteborg vid en match mellan Västra Frölunda och GAIS.

I delbetänkandet definieras och beskrivs vissa begrepp som i varierande grad kommit att associeras med läktarvåld. Det handlar om supporterföreningar, firmor, babyfirmor, Ultras m.m.

I detta sammanhang vill jag peka på faran med att lämna den grupp invandrarungdomar från segregerade bostadsområden i sticket som ännu inte integrerats i de mera aggressiva supporterklubbarnas strukturer. Om inte denna potentiella utmaning observeras i tid och åtgärdas *nu* kan det under kommande år utvecklas till ett reellt problem.

Delbetänkandets uppläggning

Min företrädare Per Unckel hann under den korta tid han var nationell samordnare initiera en rad processer jag kunnat skörda frukterna av. Från ett helikopterperspektiv tycker jag mig kunna konstatera att vissa insatsområden träder fram som speciellt lovande. Dit hör det ökande användandet av kamerateknik för identifiering och lagföring av gärningsmän samt det arbete som sker via de s.k. supporterpoliserna. Den samverkan som vuxit fram mellan bland annat berörda klubbar, polis och åklagare, arenaägare, kommuner m.fl. är vidare en bra plattform att bygga vidare på.

Detta delbetänkande tar upp det gångna årets utfall vad gäller idrottsrelaterat våld, förslag till förändringar av vissa lagkomplex som

jag bedömer som speciellt viktiga samt redovisas vissa fakta från forskningen på området. En omfattande beskrivning lämnas av de åtgärder som hittills vidtagits samt de önskemål som uttryckts från olika aktörer.

Grundbultarna i klubbarnas, polisens och åklagarnas strategier redovisas samt mina slutsatser kring dess styrkor och svagheter samt behov av förbättringar. En särskild uppmärksamhet ägnas åt supporterpolisernas arbete.

Frågorna har valts med utgångspunkt att de är möjliga att bryta ut ur komplext idrottsrelaterat våld snarare än att de per definition är viktigare än andra komponenter.

Det innebär att åtminstone en avgörande del inte penetrerats tillräckligt på djupet i delbetänkandet, nämligen arbetet med den goda supporterkulturen i vid mening. Utan att arbeta förebyggande och nyttja kraften i det ideella arbetet blir alla repressiva inslag verkninglösa. Det visar såväl de svenska erfarenheterna som de lärdomar man dragit främst inom tysk fotboll. Jag kommer i slutbetänkandet ägna stort utrymme till detta område. Detsamma gäller utformningen av en god politik kring alkohol, narkotika och andra droger, klubbarnas ungdomsverksamhet och kommunernas sociala verksamhet. Om detta delbetänkande kan uppfattas som för repressivt inriktat kommer denna bild delvis att korrigeras under det fortsatta arbetets gång.

Arbetet att stärka arenasäkerheten, inklusive hanteringen av pyroteknik, är ett annat område som återstår att utveckla, liksom analysen kring den idrottsrelaterade brottslighetens omfattning, orsaker och struktur både i Sverige och i ett europeiskt perspektiv. Det finns också anledning att återkomma till och finslipa resonemangen kring ansvarsfördelningen mellan parterna liksom frågan att införa personliga biljetter. Detsamma gäller frågan att skapa mer enhetliga villkor från polisens sida vad gäller högriskmatchernas genomförande.

För att underlätta läsandet har varje kapitel, eller i förekommande fall, underkapitel inletts med en "ruta" som i telegramform redovisar mina förslag. Jag rekommenderar läsaren att ögna igenom dessa.

Ordningsläget under säsongen och rapporteringen i massmedia

Ordningsläget inom såväl fotbollen som ishockeyn har klart förbättrats under 2011 och den del som kan överblickas under 2012 (med några undantag inom ishockeyn).

Av knappt 490 matcher som spelades i Allsvenskan och Superettan fick endast fyra matcher uppmärksamhet på grund av ordningsstörningar. Tre matcher fick avbrytas till följd av att knallskott kastades in. Efter säsongen har nya rutiner fastställts vad gäller det bötessystem som tillämpas och hur matchavbrott framöver ska hanteras. Publikisiffrorna har ökat med cirka 12 procent.

Trots ökade publikisiffror avlöpte 2011 mycket lugnt också inom ishockeyn, såväl i Elitserien som i Hockeyallsvenskan. Ett par incidenter med knallskott ute i landet har ägt rum. Firmagrupperingarna har hållit en relativt låg profil, men i stället har ultragrupperingarna ökat i såväl synlighet som antal. Under säsongen har säkerhetskonceptet förändrats och en policy för ansvarsfull alkoholserving i Elitserien antagits.

De senaste derbymatcherna i ishockey har inneburit störningar sammanhängande med att polisen, Svenska Hockeyligan (SHL), klubbar och arenaägare valt en mer offensiv strategi. Jag stöder den strategiska inriktning som tillämpats i full enighet mellan parterna. Det bör dock framhållas att en strategisk *inriktning* är en annan fråga än dess *genomförande*. Den senare frågan återstår att utvärdera. Dialogen mellan polisen och berörda supporterföreningar måste snarast komma i gång igen.

Polisens rapportering avseende 2011 stöder i allt väsentligt den bild som idrottens representanter redovisar. Lägesbilden visar att det är ett fåtal av alla spelade matcher som haft ordningsproblem.

Trots detta torde den bild som gemene man fått via media närmast vara den omvända. Mycket av detta går tillbaka till den gamla journalistiska sanningen ”att det inte är en nyhet att trafiken på Västerbron fungerar”. Idrottens möjligheter att påverka journalistiken är med rätta begränsad. Idrotten har dock ibland en alltför passiv attityd i informationsfrågor och man har på central nivå anledning att idka viss självkritik. I betänkandet lämnas några förslag till tänkbara förbättringar av kommunikationsstrategin.

Den lugnare utvecklingen får dock ses i ljuset av de massiva insatser som satts in. I denna slutsats ligger problemets kärna. Det är inte rimligt att framöver begära offentliga resursinsatser av

nuvarande omfattning för att garantera att matcher kan spelas på planerat sätt. Det "framgångsrika 2011" måste därför ses som en utmaning för att finna effektivare lösningar snarare än som ett tecken på att bara rulla vidare.

Vad vi har gjort hittills

Brottsförebyggande rådet (Brå) har i en kunskapssammanställning (rapport 2008:20) redovisat en inventering av framgångsrika strategier och metoder, nationellt och internationellt, för att minska förekomsten av ordningsstörningar i samband med idrott. I arbetet ingick också att föreslå insatser som kan förbättra samordningen mellan de olika aktörerna på alla nivåer. Vissa av de föreslagna åtgärderna har genomförts, andra är under införande och vissa återkommer i de enkätsvar som redovisas i detta betänkande. Brå anser att den viktigaste åtgärden är att införa en nationell åtgärdsplan där en väl avvägd kombination av kort- och långsiktiga åtgärder blandas och man efterlyser ett tydligt och gemensamt förhållningssätt över hela landet samt en funktion som samordnare av detta arbete. Detta är utgångspunkter som jag i allt väsentligt delar.

Under utredningsperioden har en rad aktiviteter pågått. Det handlar om ett stort antal initiativ och beslut som tagits på olika områden kring idrottsrelaterat våld. Spännvidden är stor från hantering av frågor kring lagen om tillträdesförbud till extratrafik i samband med "större" matcher och vissa aktiviteter kring den goda supporterulturen.

Stora delar av det omfattande samråd som skett med olika aktörer presenteras i *kapitel 7.2* och i *bilaga 3* redovisas flera av de möten som ägt rum under den tid jag arbetat med detta uppdrag.

Inom utredningsarbetets ram har en enkät sänts ut till olika aktörer för att kartlägga problem och erbjuda möjlighet att ge förslag till åtgärder. I detta kapitel redovisas ett antal problem klubbarna anmält och de förslag till lösningar de redovisat. Med förslag avses således klubbarnas förslag, *inte* de överväganden jag gjort. Bruttolistan indelas i underrubriker efter vilken typ av problemställningar de avser. Detta underlag har varit en viktig bas i mitt arbete. Jag rekommenderar läsaren att ta del av de problemställningar som där tas upp och de olika reflektioner kring tänkbara lösningar som förs fram.

Under utredningsarbetet har fem omfattande länsbesök gjorts, där regionala erfarenheter av idrottsrelaterat våld inhämtats. Problemen är snarlika de som finns i Stockholm, men är ofta av betydligt mindre omfattning, och intressenternas förslag till lösningar på problemen överensstämmer också väl med dem som förts fram i huvudstaden. Resultaten av dialogerna beskrivs i ett särskilt avsnitt. Enligt min mening har dessa diskussioner varit mycket värdefulla, eftersom de kompletterar ett Stockholmsperspektiv som annars skulle kunna bli alltför dominerande. Vid länsbesöken har det varit en god uppslutning av de aktörer i form av klubbar, supporterklubbar, polis, åklagare, kommuner och arenaägare som jag önskat träffa och engagemanget för dessa frågor har varit stort.

En sammanfattande bedömning av de synpunkter som kommit fram redovisas i betänkandet.

Slutsatser från forskningsläget

Forskaren Aage Radmann vid Malmö Höskola har för utredningens räkning tagit fram en forsknings- och kunskapsinventering på området under rubriken "Idrottsvåldets karaktär". Rapporten bifogas detta delbetänkande som *bilaga 4*. Syftet med rapporten är att ge en kunskapsbakgrund och en förståelse för idrottsvåldet i ett historiskt perspektiv och i ett nutidsperspektiv såväl med svenska som europeiska glasögon.

Av rapporten framgår att definitionerna av huliganism är många och skiftande såväl mellan som inom länder. I rapporten presenteras forskningen under tre tidsepoker från 1967 till 2010.

Vidare föreslås att ett nätverk bildas av forskare och representanter för såväl civilsamhället som den offentliga sektorn. Jag stödjer detta förslag och föreslår att Centrum för idrottsforskning och RF tillsammans föreslår lämplig huvudman. Jag föreslår vidare att den nyligen inrättade enheten på RF – Fakta, Forskning och Analys intensifierar sitt arbete med att löpande följa och rapportera forskningsläget kring idrottsrelaterat våld.

Agerandet i samband med olika typer av matcher

Ett omfattande arbete läggs numera ned från aktörerna inför, under och efter matcher. Speciellt gäller detta vid högriskmatcher.

Jag har i betänkandet berett stort utrymme kring frågan om hur ett spelprogram tas fram och hur inte minst högriskmatcher planeras och genomförs. Arbetet att ta fram ett spelprogram är omfattande och inkluderar åtskilliga aktörer, inklusive intressenter på internationell nivå. Hos många beslutsfattare finns en överdriven tro kring möjligheterna att göra förändringar i dessa program. Detta hindrar inte att jag, liksom många andra, framför synpunkten att högriskmatcher i princip inte bör spelas på kvällar och inte bör inleda eller avsluta en säsong.

Från polisens sida har stundtals hävdats att om allvarliga ordningsstörningar förutses bör även alternativ som att spela på annan ort eller inför tomma läktare övervägas. Jag är principiellt motståndare till detta och anser att sådana ingrepp måste reserveras för extraordinära situationer som jag idag inte kan förutse.

Vad gäller den tekniska planeringen och genomförandet av främst en högriskmatch vill jag hänvisa till det avsnitt i betänkandet där detta redovisas. Redogörelsen avser hela kedjan från klubbar, polis, supporterpolis, publikvärdar och ordningsvakter. En sammanställning av denna kedja har tidigare aldrig gjorts. Denna relativt fylliga redogörelse underlättar förståelsen kring möjliga och omöjliga förbättringar av nuvarande strategier och spelutrymmet för att öka den samverkan som otvetydigt är på gång.

Det uppbyggda planeringssystemet förefaller stabilt och mina samlade förslag ryms inom ramen för detta system. Dock bör Föreningen Svensk Elitfotboll (SEF) och Svenska Hockeyligan (SHL) verka för mer av nationell likformighet. Speciellt gäller detta fotbollen. Ishockeyn har hunnit längre i detta hänseende.

I delbetänkandet redovisas planeringssystemets uppbyggnad sett med klubbarnas och polisens (inklusive supporterpolisens) ögon. En redogörelse lämnas vidare kring det arbete som görs av publikvärdar och ordningsvakter. Jag noterar det polisiära behovet av nationell likformighet. Detta är en synpunkt som ofta framförs från bortalag.

Grundbultar i klubbarnas strategi

På ett övergripande plan finns stora likheter i de strategier som valts inom fotboll och ishockey. Det är naturligt eftersom idrottsrelaterat våld förstör det som är kärnan i idrotten, dvs. rent spel och lika förutsättningar. Vinnare ska koras på idrottsliga meriter och ingenting annat. Idrottsrelaterat våld skrämmer iväg publiken. Ett aktivt publikdeltagande är en av pelarna i en spännande match och därutöver ett bärande element i klubbarnas ekonomi. Våld och huliganism skrämmer också iväg sponsorer och är ett negativt inslag vid förhandlingar med media som TV och radio. Olika behov av att bekämpa huliganism skapar också ekonomisk olikhet mellan klubbarna.

Den valda strategin kan förenklat uttryckas på följande sätt:

- Stödja den positiva supporterkulturen, inklusive en ökad omtanke om de tillresta bortasupportrarna.
- Förhindra tillträde till arenorna av oönskade element med hjälp av legala och andra administrativa instrument.
- Motverka tillflödet av nya risksupportrar.

Till sitt förfogande har klubbarna ett antal arbetsätt som utvecklas i betänkandet.

Jag anser att följande slutsatser kan dras av det strategiska arbete som pågår:

- Successivt sker en allt klarare profilering mot tydligare ansvarsområden mellan de olika aktörerna. Detta arbete bör dock drivas ett steg längre.
- Alltmer av strategierna inriktas mot de skötsamma supportrarna. Denna omsvängning har dock kommit till lite "under galgen" och här finns mer att göra. Vissa exempel från denna del av strategin redovisas i betänkandet.
- Internationellt har man i Tyskland lagt tonvikten på proaktiva åtgärder och i England mer på reaktiva åtgärder.
- Större möda läggs ned på att fastställa datum och tid för högriskmatcher för att därigenom motverka idrottsrelaterat våld.
- Mer finns att göra för att skapa kringarrangemang runt och på arenorna och för att skapa ett bättre servicebemötande.

- Insatser krävs för att förbättra arenasäkerheten och samråd bör ske med RF:s arbetsgrupp för arenafrågor.
- Ordningsvakter med särskild utbildning för att arbeta vid högriskmatcher bör i ökad utsträckning ges riksförordnande.
- Inom fotbollen införs en ny funktion Supporter Liaison Officer – efter förebild från UEFA – som explicit ska arbeta med att främja den goda supporterkulturen. Enligt min uppfattning är det viktigt att klubbarna tar denna funktion på fullt allvar och utser personer som är lämpade för denna uppgift och som har nödig pondus i sin organisation.
- Vissa klubbars styrelser, främst vid uppgraderingar till de högsta divisionerna, saknar nödig kompetens i säkerhetsfrågor. Kunskapsnivån måste genom de centrala organisationernas insatser höjas.
- Ishockeyn och fotbollen har delvis olika strategier vad avser böter till förbundet om incidenter inträffar. Från och med innevarande säsong förekommer inte böter i Elitserien om arrangörerna "gjort allt" vad som framgår av regelverket. Fotbollen har ett delvis annorlunda system. Sker incidenter utgår böter i olika former allt efter förseelsens art. Provokativt skulle kunna sägas att det inte automatiskt lönar sig att satsa på säkerhetsarbete om olyckan är framme. Jag förordar starkt ishockeyns system. I rättvisans namn ska dock sägas att fotbollen inför stundande säsong delvis förändrat sitt sanktions-system i ishockeyns riktning.
- Mått saknas över *effekterna* av de säkerhetsåtgärder som görs. Det gäller både kalkyler före respektive efter att åtgärder vidtagits. Kalkyler över "avkastning" på gjorda investeringar i säkerhetstermer lyser med sin frånvaro. Risken är därför stor att man satsar på fel hästar. Här måste klubbarna tänka om.
- Vad gäller sättet att agera samfällt kan jag tillspetsat se en skillnad mellan samverkan och samråd respektive att samarbeta. Denna kommentar är dock att se som generell och berör alla parter. Det har under mitt arbetes gång insmugit sig en känsla att det visserligen finns en ideologisk samsyn mellan de olika aktörerna men när det kommer till ett skarpt läge följer man mer den egna partens preferenser. Exempelvis kan en klubb känna ett behov av att förklara insatser mot risksupportrar med

att det "är polisens fel". Alternativt att polisen menar att innehavet av våldsmonopolet innebär att när det kommer "till allvar" agerar man annorlunda än de andra aktörerna riktigt tänkt sig. Det bekymrar mig om de s.k. firmorna tillåts få ett inflytande över samhällets strategier när det gäller att stävja idrottsrelaterat våld.

Att samverka och samråd ersätts med samarbete är något jag kommer att följa tills slutbetänkandet framlagts.

Grundbultar i polisens strategi

Polisen har utvecklat sina strategier under begreppet Särskild polistaktik (SPT) som senast reviderades den 30 november 2011. SPT har till uppgift att verka både proaktivt och reaktivt. Taktiken är enligt polisen baserad på forskning på oroligheter i samband med idrottsevenemang och bygger på fyra konfliktreducerande principer; kunskap, underlättande, kommunikation och differentiering. En nationell resurs är den Nationella förstärkningsorganisationen (NFO) som består av särskilt utbildade poliser – cirka 800 stycken – i olika funktioner med anställning vid polismyndigheterna i Stockholms, Västra Götalands och Skåne län.

En redogörelse lämnas också för Rikskriminalpolisens arbetsuppgifter inom ramen för arbetet mot det idrottsrelaterade våldet. En av dessa uppgifter är att ansvara för en gemensam nationell lägesbild och lägesuppfattning (hotbild) över supportervåldets omfattning och struktur. Den senaste hotbildsanalysen i dess offentliga delar redovisas i betänkandet.

Jag noterar att polisen övergått till en mer offensiv strategi. Man betonar – enligt min mening med rätta – tydligare koncentration på individ snarare än på kollektiv. En nedprioritering har skett av kollektiva bestraffningsåtgärder som att utnyttja polislagens bestämmelser att borttransportera störande supportergrupper. Tonvikten har förskjutits mot att möjliggöra identifiering och lagföring av kriminellt beteende.

En ingrediens har varit att aktivt utnyttja supporterpoliser och dialogpoliser också i förebyggande syfte. Andra insatser som graderats upp är:

- Intensifierad nykterhets- och narkotikakontroll vid risk-supportrarars samling samt skärpt kontroll vid utskänkning av alkohol.
- Särskild satsning mot ungdomar i riskzon i samband med främst högriskmatcher.
- Aktivt sträva efter att erövra ”det geografiska territoriet”, dvs. vara den som bestämmer spelreglerna för de områden där risken för störningar är störst.
- Intensifierad användning av mobil och fast kamerateknik.
- Med hjälp av lagstiftningen agera för att reducera antalet risk-supportrar som har tillträde till matchen och förhindra nyrekrytering.

Ur ett helikopterperspektiv anser jag att polisens mera moderna strategitänkande är en förändring i rätt riktning. Det har t.ex. enligt min mening framgått tydligt att en avstängning från arenan av brottsbenägna supportrar av dem uppfattas som ett mer kännbart straff än påföljder av annan art. Förskjutningen mot att uthålligt och över tid ha som mål att minska antalet högrisksupportrar via individuellt inriktade motåtgärder är rätt väg att gå. Nyttjande av underrättelseinsamling, användande av komplementära instrument som Gatulangningsgrupper, nykterhetskontroller m.m. för att plocka bort brottsbenägna individer är ett proaktivt sätt att arbeta. Vid speciellt stökiga matcher måste polisen stötta publikvärdar och ordningsvakter också inne på de sektioner som supportrarna vant att se som sitt eget territorium.

Det finns enligt min mening möjligheter att flytta fram positionerna ytterligare. Inte minst gäller detta vid storstadsklubbarnas bortamatcher. Ett tydligt stöd för denna inriktning krävs också av de högsta polisledningarna för att få denna del av strategin uthållig.

Det förefaller mig som åtminstone vissa medlemmar till exempel i de s.k. firmorna begår återkommande kriminella handlingar. Detta kan inkludera sådant som inte kan kopplas bara till idrott. Jag anser att polisen – precis vad som gäller i övrigt vid grov kriminalitet – bör upprätta speciella aktionsplaner för att kunna lagföra just dessa individer (”tio i topplista”).

Jag har noterat oron för att kriminella element försöker ta sig in i klubbarnas interna strukturer. En sådan utveckling vore förödande för idrottens särart och måst med kraft bekämpas. Jag avser återkomma till detta i mitt slutbetänkande.

Jag anser att uthålligheten i polisens strategi är en nyckelfråga. Kommenderingschefer, insatschefer och arenabefäl måste tillåtas bygga upp erfarenhet och rollerna får inte spridas på för många händer. Inom polisen, liksom hos polisens uppdragsgivare, finns stundtals en tendens att för tidigt släppa taget och kasta sig över ett annat område.

Jag vill trots detta höja ett varningens finger mot att det legitima intresset att stävja våldet leder till att den goda supportern kommer i kläm. Erfarenheterna från forskningen visar entydigt att övervåld eller bristande respekt för den majoritet av publiken som inte ägnar sig åt kriminella aktiviteter slår tillbaka mot polisen själv. Det är ett svårt – och väl bekant – dilemma i allt polisarbete.

En av svagheterna är en viss brist på enhetlighet mellan länspolismyndigheterna och på sina håll hävdar många en avsaknad av ledningsstöd. Till detta kan läggas en viss tveksamhet att arbeta mot individer ur högriskkollektivet också under dagar då matcher inte spelas. Idrottsrelaterat våld är enligt min mening inte en särskild händelse utan en ständigt pågående aktivitet. Jag anser att denna fråga bör prioriteras upp och mer aktivt stödjas av länsledningsnivån.

Det är också viktigt att polisen blir bättre på att kommunicera sin strategi, såväl utåt som inåt. I dag tillåts alltför ofta risk-supportrar att sätta agendan när det gäller att beskriva vad som hänt och varför.

Enligt min mening bör rikspolischefen vid lämplig tidpunkt fatta beslut om en särskild inspektion av polisens verksamhet mot idrottsrelaterat våld och låta resultaten härav ligga till grund för ytterligare direktivgivning på området.

Grundbultar i åklagarnas strategi

Åklagarna har en viktig roll att spela. Inte minst gäller detta vid tillämpningen av lagen om tillträdesförbud. Det handlar t.ex. om processen fram till förbud, när klubbarna får kännedom om beslutet och huruvida vissa åklagare med specialkompetens ska handlägga dessa frågor.

I dag har åklagarna möjlighet att meddela s.k. interimistiskt beslut. Förutsättningarna för ett interimistiskt beslut är i princip desamma som för ett slutligt avgörande. Dock ställs det inte samma krav på robusthet i bevisningen som vid slutliga avgöranden.

Åklagarna har gjort stora framsteg vad gäller rutinerna för att fatta beslut om tillträdesförbud. Mer kan dock göras för att nationellt likforma den praxis som håller på att utformas. Det gäller t.ex. att meddela tillträdesförbud för såväl fotboll som ishockey, fortsatt likformighet i anmälningsrutiner m.m.

Samhället måste också reagera på – och lagföra – allvarliga störningar i samband med matcher i lägre divisioner. Här har åklagarna en viktig roll att fylla.

I vissa åklagardistrikt har utsetts speciella åklagare för att handlägga denna typ av mål. Fördelen är att specialiseringen innebär en snabbare hantering och en mer likartad praxis än när ansvaret ligger på allmän jouråklagare. Jag anser att systemet med särskilt utsedda åklagare, gärna med regionalt ansvar, bör tillämpas över hela landet. Enligt min mening bör riksåklagaren utfärda en rekommendation med detta innehåll.

Supporterpolisens arbete

Polismakten är av naturliga skäl en oerhört viktig aktör när det handlar om idrottsrelaterat våld. För att lösa sin uppgift är som framgått olika delar av polisen engagerade. Det rör villkoren för att bevilja tillstånd till idrottsarrangemanget, att med hjälp av uniformerad polis upprätthålla den allmänna ordningen och andra traditionella insatser som underrättelsetjänst m.m.

Här vill jag dock beröra den verksamhet som supporterpoliserna bedriver. Instrumentet supporterpoliser har vuxit fram parallellt med utvecklingen av supporterkulturen. De underliggande tankegångarna påminner starkt om de grunddrag som ligger bakom utvecklingen av kvarterspolisen och dess senare efterföljare närpolisen. Strategin är att supporterpoliserna, genom att väl lära känna klackarna i tid, ska förutse kommande problem inför matcherna, underlätta polisens underrättelsearbete och avstyra incidenter i görligaste mån. Till detta kommer att vara en viktig resurs i utredandet av den brottslighet som förekommer.

I betänkandet ges en relativt fullständig beskrivning av hur supporterpolisen i Stockholm arbetar. Redogörelsen har i allt väsentligt lämnats av supporterpoliserna själva. Vidare ges en översikt hur dagens system av supporterpolisen är uppbyggt sett med nationella glasögon. Den historiska framväxten av supporterpolisen beskrivs, där startpunkten i många stycken kan dateras till

det EM i fotboll Sverige ansvarade för 1992. Enligt uppgift från RPS finns det 17 heltidsanställda supporterpoliser och cirka 50 del-tidsanställda.

Jag har i grunden – liksom de samverkande aktörerna – en mycket positiv bild av supporterpolisernas arbete. Dock finns en skillnad i bedömningen av supporterpolisernas arbete mellan främst RPS och övriga aktörer, speciellt utanför polisväsendet. Medan en vanlig uppfattning är att supporterpolisernas arbete – vid sidan av framväxten av kameraövervakning – bidragit till klara förbättringar i kampen mot det idrottsrelaterade våldet synes RPS ha en mera tvekan inställning med betoning på supporterpolisens ”olika roller”. Med det menar man att de både ska inhämta underrättelser samt ha en repressiv funktion. Samtidigt ska de ha i uppgift att föra en dialog i förtroende med personer i samma supportergruppering samt ansöka om tillträdesförbud och vittna i rättegångar. RPS vill därför framöver renodla supporterpolisens roll till att avse den mera potentiellt repressiva rollen.

Jag har förståelse för behovet att definiera och i någon mening renodla rollen, men jag anser att försiktighet bör iaktas när det gäller att transformera supporterpolisernas arbete. Det finns redan idag spänningar mellan vissa supporterpoliser och insatschefer och ibland en bristande tilltro till varandras arbetsinsatser. Vissa supporterpoliser kan förvisso riskera att hamna i risksupporternas ”knä” men å andra sidan lyckas flertalet supporterpoliser väl förvalta denna dubbla roll. När ett system med en avsmalnad roll införs för supporterpolisen måste detta ske med försiktighet och med lokal anpassning.

Jag ser det som positivt att kriminalunderrättelsefunktionerna inom polisen får ett ökat samlat ansvar för hotbilda-bedömningar men att givetvis supporterpolisernas kunskaper fortsatt utgör en viktig input.

Ett framgångsrikt arbete som supporterpolis kräver kontinuitet. Det har förekommit att den upplevda resursbristen inom polisen lett till längre eller kortare omdisponeringar av supporterpoliser till andra arbetsuppgifter. Jag vill mana till försiktighet med detta.

Supporterpolisernas kompetens vid bortamatcher är extra viktig, eftersom risksupportrar då ofta tar chansen att agera kriminellt i hägn av upplevd anonymitet. De kamerala krafterna inom polisen har agerat för att i vissa fall skapa ett debiteringssystem för supporterpolisens insatser vid bortamatcher. Jag anser att detta är en olycklig utveckling och att debiteringsraseriet inte får tillåtas

rasera insatser vid bortamatcher. Jag anser att RPS bör få i uppgift att se över finansieringen av verksamheten samt att regeringen via regleringsbrev begär en årlig uppföljning.

Lagen om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang

Denna lag trädde i kraft den 1 juli 2005. Den 1 april 2009 ändrades lagen och bl.a. gavs polismyndighet rätt att göra anmälan om tillträdesförbud.

Lagen har haft en positiv effekt för att minska störningar i samband med idrottsarrangemang, men det är min uppfattning att vissa justeringar bör göras för att öka effekten av lagen. Jag föreslår därför följande:

- Tillträdesförbudstiden bör utökas upp till tre år. Detta bör ge en betydande avskräckande effekt.
- Tillträdesförbuden bör gälla även ett visst område utanför arenan. I dag kan de som har tillträdesförbud vara med och störa ordningen utanför arenan såväl före som efter en match, vilket förtar en del av verkan med tillträdesförbudet. RPS bör ges i uppdrag att närmare utforma lokala riktlinjer.
- Straffskalan vid överträdelser av tillträdesförbudet bör höjas till högst ett år. Detta är i paritet med tiden vid kontaktförbud. Med förlängd tid för tillträdesförbud bör också strafftiden förlängas för överträdelser av tillträdesförbudet.

Det bör uppmärksammas att EU-parlamentet nyligen stött ett förslag att kommissionen ska utreda om EU kan stoppa huliganism vid idrottsarrangemang genom att upprätta ett europeiskt register. Parlamentet vill även se ett bättre informationsutbyte mellan medlemsstaterna för att hindra att personer med tillträdesförbud får tillträde till internationella matcher.

Personuppgiftslagen

För att lagen om tillträdesförbud ska vara effektiv krävs att klubbarna har möjlighet att föra register över dem som har tillträdesförbud och arrangörsavstängning, så att klubbarna har möjlighet att identifiera och förhindra dessa personer att komma in på arenan. I dag krävs det medgivande från Datainspektionen om

undantag från 21 § i personuppgiftslagen för att få föra ett sådant register.

Jag föreslår att det tillkommer ett nytt kapitel 2 i tillträdesförbudslagen som ger möjlighet att föra ett gemensamt nationellt register över personer med tillträdesförbud och arrangörsavstängning. Vad gäller villkoren för detta har jag på flertalet punkter följt de villkor Datainspektionen (DI) uppställt när Djurgårdens Elitfotboll AB gavs rätten att föra ett sådant partiellt register. Jag föreslår att Riksidrottsförbundet (RF) får ansvaret för ett nationellt register.

Lagen om maskeringsförbud i vissa fall

Lagen om maskeringsförbud i vissa fall trädde i kraft den 1 december 2005. Lagen har sin upprinnelse i oroligheterna i samband med EU-mötet i Göteborg 2001. Lagen gäller för den som på en allmän plats deltar t.ex. i en demonstration och innebär att personen inte får täcka ansiktet vare sig helt eller delvis (undantag görs av religiösa skäl), om det vid sammankomsten uppkommer en störning av den allmänna ordningen.

Det har blivit allt vanligare med maskering inne på arenor vid bl.a. bengalbränning och det försvårar identifiering av de personer som begår brott. I fotbollens och ishockeyns regelverk står att det är förbjudet att maskera sig inne på arenan, men eftersom det inte finns några direkta sanktionsmedel är efterlevnaden dålig.

I de kontakter jag haft med polisen, åklagare, klubbar och arenaägare förordar en majoritet att en utökad lagstiftning kommer till stånd. Jag delar denna uppfattning och föreslår:

- Förbud mot att ha ansiktet täckt inne på en idrottsarena eller i dess närhet införs. Detta bör ske genom en ändring i lagen om maskeringsförbud i vissa fall.

Lagen om allmän kameraövervakning

Användandet av kamerateknik vid matcherna har visat sig vara en mycket verkningsfull metod både vad avser identifiering och lagföring liksom för polisens arbete att upprätthålla den allmänna ordningen. Det finns inte tillräckliga motiv för att inom denna utrednings ram föreslå lagändringar. De problem jag redovisar kan i

huvudsak lösas på annat sätt. På förekommen anledning bör det mycket tydligt betonas att arrangören har ett ansvar för att modern kamerateknik nyttjas och att de ekonomiska konsekvenserna av detta ska bäras av klubbarna.

Jag lägger fram vissa förslag kring arbetssätt och ansvarsformer, inklusive ansvaret att gemensamt med polisen formulera tydliga kravbilder. Jag föreslår vidare att länsstyrelsevärlden ser över frågan om likformighet i landet och att ishockeyn och fotbollen centralt ser över rutiner och innehåll i ansökningar om kameraövervakning till länsstyrelserna.

I Allsvenskan i fotboll och i Elitserien i ishockey är det ett krav att det ska finnas kameror med en viss kvalitet. I Elitserien är kamerorna av god kvalitet, medan den varierar i Allsvenskan. Det förekommer också ett antal mobila kameror med mycket hög kvalitet, som även tas med till bortamatcher. I Superettan i fotboll och i Hockeyallsvenskan är det inte några krav på kameror, men utvecklingen går mot att allt fler klubbar skaffar sådan utrustning.

Även polisen använder olika typer av kameror för att kunna identifiera personer utanför och inne på arenan. Filmmaterialet är viktigt för att få en rättssäker hantering i domstolarna.

I betänkandet lämnas en beskrivning av nuläget i dessa hänseenden.

Kostnader för polisbevakning

Kostnader för polisbevakning har utvecklats till en brännande fråga. Delvis kan detta förklaras med att så kallade IdrottsAB inte existerade när ordningslagen, i vilken dessa frågor reglerades, senast reviderades. I betänkandet redovisas hur dessa bolag växt fram och hur idrottsrörelsen förhållit sig till denna framväxt. Motiven till att dessa bolag bildats redovisas kortfattat. Ett stort utrymme ägnas åt en rättsutredning kring ordningsstadgan och sedermera ordningslagens tillkomst och de tillägg och revideringar som gjorts under årens gång.

Praxis i andra länder redovisas.

Jag har vidare tagit fram vissa uppgifter hur kostnadsbildningen ser ut vad avser säkerhetskostnader för klubbarna i fotbollens och ishockeyns högsta divisioner. Motsvarande uppgifter har framtagits för nuvarande IdrottsAB. Av denna kostnadsbild kan bl.a. utläsas att kostnaderna för säkerhet ökat drastiskt under senare år. De

uppgick för de båda sporterna till ca 65 mnkr under 2011, vilket är mer än en tredubbling jämfört med 2005. Av detta belopp föll cirka en tredjedel på IdrottsAB. Till detta kan läggas det beräknade värdet av de ideella insatser som görs. Tillsammans motsvarar detta ett belopp om cirka 90 mnkr 2011. Ska IdrottsAB – under vissa antaganden som gjorts – svara för kostnaderna för polisbevakningen under "ett normalår" innebär detta en fördubbling av deras säkerhetskostnader.

Min slutsats blir att klubbarna satsar avsevärda belopp på säkerhet. Klubbarnas kostnadsökningar har varit betydande och risken är uppenbar att ett ansvar för poliskostnaderna riskerar att gå ut över andra insatser på säkerhetsområdet. Gapet mellan IdrottsAB och övriga kommer att bli betydande. Denna obalans kommer främst att drabba Stockholmsområdet.

Min genomgång mynnar ut i två huvudalternativ. Det ena är att nuvarande reglering består. Detta alternativ innebär, vid fullt genomförande, sannolikt så stora ekonomiska konsekvenser att IdrottsAB i nuvarande form måste avvecklas. Idrottsrörelsen tvingas i detta läge finna andra – och gissningsvis mer svårframkomliga – vägar för att t.ex. attrahera externt kapital.

Den andra lösningen är att ta fasta på lagstiftarens grundtanke, nämligen att ideella föreningar under vissa villkor ska befrias från att bära kostnaderna för polisbevakningen. Detta sker idag för den bedövande majoriteten av lagen i de två högsta divisionerna. I denna senare lösning blir det viktigt att villkoren för IdrottsAB utformas på sådant sätt att idrottsrörelsen både har full kontroll över sina bolag, att dessa bolag mycket tydligt styrs av den ideella föreningen och att villkoren i övrigt inte ger en obehörig konkurrensfördel.

Jag lägger i detta betänkande fram ett lagförslag som enligt min mening fyller dessa krav. Undantaget har begränsats till aktiebolag inom idrotten som deltar i seriespel och knutet till de paragrafer i inkomstskattelagen i vilka förutsättningar för att undanta ideella föreningar från skatt behandlas. Detta för att ideella föreningar och aktiebolag ska undantas på samma villkor. För att ett sådant aktiebolag ska undantas från ersättningsskyldighet ska bolaget ägas till minst hälften av en ideell förening i vilken det bedrivs ungdomsverksamhet. Mer än 50 % av aktiebolagets inkomster ska gå till den ideella verksamheten.

En alternativ möjlighet är att inte begränsa undantaget till aktiebolag inom idrotten. Detta med anledning av att söka undvika

de avgränsningssvårigheter som diskuterades när ideella föreningar skulle undantas i allmänna ordningsstadgan. Det kan finnas aktiebolag inom andra områden som kan anses ha samma behov av undantag som aktiebolag inom idrotten. Det faller dock utanför mitt uppdrag att bedöma om detta också kan ses som en angelägen fråga.

Avslutning

Erfarenheterna av att landshövdingen i Stockholms län verkat som regional samordnare mot idrottsrelaterat våld har varit goda. Jag föreslår att regeringen institutionaliserar denna funktion och ger landshövdingarna i Västra Götalands och Skåne län samma roll.

Antalet legala frågor som väckts har varit många. Generellt gäller att iaktta försiktighet då juridiska regleringar ofta inte kan skraddarsys enbart för ett område som idrotten. De måste också tillgripas i rimlig samklang med det syfte man vill uppnå. Exempel på föreslagna ändringar i lagstiftningen jag inte tagit upp är sekretessfrågor och den del av ordningslagen som hanterar begreppet "ohörsamhet mot ordningsmakten".

De juridiska frågorna kring idrott i allmänhet och fotboll och ishockey i synnerhet är invecklade och svåra att ta till sig för många inom idrottens värld. Jag föreslår att dessa båda sporters centrala organisationer tar fram en handbok där den offentliga regleringen från olika lagar och författningar samlas i något som skulle kunna kallas en "idrottsbalk".

Avslutningsvis berör jag en fråga kring vilken det inte går att lagstifta och där påbud i olika former är svåra att utfärda. Jag syftar på det språkbruk som alltför ofta förekommer på läktarna i form av könsord, grova svordomar och tillmälen av sexistisk eller rasistisk art. För egen del tvingas jag att i ett delbetänkande som detta vädja: "Tänk på hur ni uppför er!"

Jag föreslår sammanfattningsvis att samhället går in med starkare medel för att stävja ordningsstörningar. Då måste idrottsrörelsen följa upp detta och ta ett motsvarande ansvar. Det är ett balansproblem där idrotten har otvetydiga förpliktelser för vad som sker kring och på arenan. Det handlar om frågor som viljan att ta kostnadsfördyringar på t.ex. kameraområdet och acceptera inskränkningar i kortfristig lönsamhet, t.ex. förläggning av matcher till dag och klockslag. Det berör också frågor som att minska antalet risksupportrar genom att i handling tillämpa givna instrument. Och inte minst medverka till att strypa

tillförseln av nya risksupportrar genom att stötta den goda supporter-kulturen och ägna större omsorg åt uppväxande unga i flera av våra segregerade bostadsområden. Jag är optimist och övertygad om att idrottsrörelsen vill fylla sin del av kostymen.