

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2008-11-04

Närvarande: F.d. regeringsrådet Rune Lavin, f.d. regeringsrådet Karl-Ingvar Rundqvist och justitierådet Marianne Lundius.

Ytterligare åtgärder mot ordningsstörningar vid idrottsarrangemang

Enligt en lagrådsremiss den 23 oktober 2008 (Justitiedepartementet) har regeringen beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i lagen (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang,
2. lag om ändring i ordningslagen (1993:1617),
3. lag om ändring i lagen (1998:620) om belastningsregister.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av rättssakkunnige Magnus Andersson.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Genom förslaget till ändring i lagen om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang utökas åklagarens möjlighet att meddela tillträdesförbud, bl.a. i form av interimistiska beslut. Vidare föreslås ett nytt femte kapitel i ordningslagen, genom vilket införs straffsanktionerade förbud mot att vid idrottsarrangemang inneha eller använda pyrotekniska varor och obehörigen beträda spelplanen eller att kasta in föremål på denna.

När ett slutligt avgörande av en fråga om tillträdesförbud inte kan avvaktas, får åklagaren meddela ett tillträdesförbud att gälla tills vidare. Ett förbud som innebär att en person inte får tillträde till en plats där ett idrottsarrangemang anordnas innebär, oavsett om det är fråga om ett slutligt eller ett interimistiskt beslut, en viss inskränkning i den personens rätt att fritt röra sig enligt artikel 2 i protokoll nr 4 till Europakonventionen. Den intresseavvägning som måste göras för att rättfärdiga en sådan inskränkning av en persons rörelsefrihet har kommit till uttryck i lagrådsremissens författningskommentar (s. 57). I 2 § tredje stycket lagen om tillträdesförbud föreskrivs att om syftet med ett tillträdesförbud kan tillgodoses med en mindre ingripande åtgärd än ett tillträdesförbud så får ett förbud inte meddelas. Denna princip, som i litteraturen (Strömberg i Festskrift tillägnad Halvar Sundberg, 1959, s. 382 och Lavin, Offentligrättsligt vite I, 1978, s. 73 f.) brukar kallas lindrigaste ingreppets princip, kan enligt Lagrådets mening inte ersätta en bestämmelse om att när ett beslut om tillträdesförbud ska meddelas så måste en avvägning göras mellan skälen för åtgärden och det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den enskilde. Enligt Lagrådets mening skulle det således vara en fördel om proportionalitetsprincipen inte endast kommer till uttryck i författningskommentaren utan också i lagtexten.

Förslaget till lag om ändring i lagen om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang

6 och 9 §§

Av motiven framgår att frågan om vem som intar partsställning i åklagarens ärende om tillträdesförbud ska besvaras med ledning av förvaltningsrättsliga principer (remissen s. 31 och 56). Därav kan den slutsatsen dras att en idrottsorganisation eller ett specialidrotts-

förbund som ansöker om tillträdesförbud enligt 6 § andra stycket blir part i ärendet. Det bör dock också få den effekten att endast den av de nämnda sammanslutningarna som gör ansökan kommer att inta partsställning. Självklart är att den enskilda individ som riskerar att bli föremål för förbudet är part i ärendet.

I ett nytt tredje stycke i 6 § föreslås att åklagaren också på anmälan av en polismyndighet tar upp en fråga om tillträdesförbud. Även om det i en lagtext används ordet anmälan kan härmed menas en åtgärd som har samma effekt som en ansökan i detta ords rättsliga betydelse (jfr t.ex. 7 kap. 7 § lagen /1998:531/ om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område). Tanken bakom den föreslagna regeln i tredje stycket är uppenbarligen att den anmälan som polismyndigheten ska kunna göra medför att ett ärende anhängiggörs hos åklagaren. Konstruktionen "att frågan tas upp på anmälan av en polismyndighet" i lagtexten kan knappast läsas annorlunda. Av vad som sägs i motiven kan också utläsas att utan regeln i tredje stycket en polismyndighet skulle sakna initiativrätt. En anmälare i juridisk mening kan uppträda i denna egenskap utan något formellt lagstöd. På ett ställe i motiven (remissen s. 31) sägs att åklagarens prövning har karaktären av officialprövning, men detta påstående tycks inte innefatta en rätt för åklagaren att ex officio påbörja en utredning. Härför krävs initiativ utifrån på sätt som anges i 6 § andra stycket och det föreslagna tredje stycket. Eftersom polismyndighetens anmälan har samma effekt som en ansökan, skulle myndigheten egentligen få partsställning i ärendet hos åklagaren. Avsikten med förslaget är dock att polismyndigheten inte ska få denna ställning. Enligt Lagrådets mening borde mot bakgrund av vad som ovan anförts en uttrycklig regel införas i lagen som fränkänner polismyndighet rätt att vara part i åklagarens ärende. En sådan regel skulle förslagsvis kunna bli en andra mening i tredje stycket i 6 § och ha följande lydelse:

Polismyndigheten är inte part i det ärende som anmälan gett upphov till.

Om åklagaren ingår i prövning av en fråga om tillträdesförbud efter en anmälan av en polismyndighet, kommer ett specialidrottsförbund, enligt det föreslagna andra stycket i 9 §, att bli part i ärendet. Någon uttrycklig bestämmelse om att en idrottsorganisation under vissa förutsättningar kan inta partsställning innehåller inte förslaget. I remissen sägs att en idrottsorganisation, som får anses ha ett intresse i saken, enligt ”grundläggande förvaltningsrättsliga principer” bör få partsställning i ärendet. Varifrån dessa principer har hämtats och vilken innebörd de ska anses ha anges inte. Såvitt Lagrådet har sig bekant finns det inte några direkt klara förvaltningsrättsliga principer som anger när den som inte riskerar att själv bli adressat för ett betungande föreläggande intar partsställning i ett ärende. Man torde dock kunna säga så mycket som att det inte är tillräckligt att personen i fråga har ett intresse i saken utan att det också krävs att detta intresse på visst sätt är erkänt i den tillämpliga författningen. En annan sak är att det i det aktuella fallet kan anföras skäl för att partsställning bör tillerkännas en idrottsorganisation, allra helst som organisationen kan uppträda som sökande i ett ärende om tillträdesförbud. Liksom i fråga om specialidrottsförbund bör en idrottsorganisations rätt att vara part finnas klart angiven i lagtexten och inte baseras på ett diffust uttalande i motiven. En regel härom skulle förslagsvis kunna bli en andra mening i andra stycket i 9 § och ha följande innehåll:

Den idrottsorganisation som anordnar idrottsarrangemang som förbudet avses skydda är också part i ett sådant ärende.

Den ovan föreslagna bestämmelsen har en klar anknytning till 6 § andra stycket. Vid föredragningen upplystes om att ett tillträdesförbud kan omfatta samtliga allsvenska fotbollsmatcher under en

bestämd period. Ett sådant förbud skulle komma att angå ett stort antal fotbollsklubbar, vilka var och en med den formulering som valts i 6 § andra stycket skulle kunna bli parter. Denna konsekvens av rättstillämpningen bör övervägas i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Vad ovan sagts innebär att som parter hos åklagaren kan uppträda den som riskerar att bli adressat för ett förbud, en idrottsorganisation och ett specialidrottsförbund, vilka alla tre representerar sina enskilda intressen. Åklagaren kommer vid ärendets prövning att få företräda det allmänna intresset. Om åklagarens beslut ska prövas av tingsrätt och denne därvid saknar rätt att vara part, kommer tingsrätten att inom ramen för sin prövning få tillgodose det allmänna intresset, vilket knappast är i överensstämmelse med den objektiva prövning som ankommer på en domstol. Den möjlighet att begära yttrande av åklagaren som finns i 15 § ändrar inte karaktären hos domstolens prövning. Inom förvaltningsrätten är numera beslutsmyndigheten part i rättegången hos förvaltningsdomstol, om en enskild part överklagat myndighetens beslut.

9 a §

I första stycket bör en språklig justering göras i andra meningen. Där står att den som förbudet riktas mot ska få tillfälle att yttra sig. Något förbud finns ännu inte när möjligheten att yttra sig aktualiseras. En bättre formulering skulle vara: ... ska den som förbudet avses gälla få tillfälle att yttra sig.

Lagrådet vill peka på att om ett beslut om tillträdesförbud som avses i det föreslagna andra stycket skulle komma under domstols prövning tiden då förbudet gällt oftast kan antas ha löpt ut vid prövningen med den följd att ärendet avskrivs. Hos de allmänna domstolarna medför en avskrivning att själva saken i ärendet inte prövas. Den praxis som

tillämpas i de allmänna förvaltningsdomstolarna innebär att det i beslutsskälerna ofta klargörs hur domstolen bedömer saken även om utgången skulle bli att ärendet avskrivs. Just vad gäller tillträdesförbud kan adressaten ha ett beaktansvärt intresse av att veta om förbudet mot honom varit befogat eller inte. Eftersom förvaltningsrätten är avsedd att utöva ett visst inflytande på handläggningen av ärenden om tillträdesförbud kan det finnas anledning att erinra om denna praxis eller rentav ta in en uttrycklig regel härom i lagen.

Förslaget till lag om ändring i ordningslagen

5 kap. 3 §

Enligt andra stycket ska en rad bestämmelser i 3 kap. tillämpas vid polismyndighetens prövning av frågor om tillstånd enligt första stycket i den föreslagna paragrafen. Genom hänvisningen till 3 kap. 19 § första stycket och 20 § görs det möjligt för polismyndighet att meddela vitesförelägganden. Enligt 5 kap. 5 § i förslaget döms den som uppsåtligt bryter mot bl.a. 3 § till böter eller fängelse i högst sex månader. Bland de uppräknade bestämmelserna i andra stycket av 3 § nämns inte regeln i 3 kap. 24 §. I den sistnämnda regeln föreskrivs att den som åsidosätter ett vitesföreläggande som avses i 3 kap. 20 § inte döms till ansvar enligt denna lag för gärning som omfattas av föreläggandet. Huruvida avsikten är att straff och vite ska kunna kumuleras vad gäller tillämpningen av den föreslagna 3 § i 5 kap. framgår inte av remissen. Om så inte skulle vara fallet bör i uppräknningen av tillämpliga bestämmelser i ordningslagen också tas med 3 kap. 24 §.

Det ska tilläggas att hänvisningen i andra stycket innehåller vissa bestämmelser som knappast kan aktualiseras vid polismyndighets handläggning av en ansökan om tillstånd. Här avses t.ex. 3 kap. 18 §

första stycket (återkallelse av tillstånd) och 3 kap. 19 § (föreläggande att vidta viss åtgärd).

5 kap. 4 §

Enligt första stycket 2 införs ett förbud, som ska vara straffsanktionerat, mot att kasta in föremål på spelplanen eller annat motsvarande område. Med förbudet avses enligt motiveringen att motverka ett typiskt sett farligt handlande. Något krav på att risk för skada måste ha förelegat i det enskilda fallet ställs inte upp. Förbudet kan därför uppfattas vara långtgående. Det föreslås bli avgränsat genom att det inte ska omfatta fall då åtgärden är befogad. I författningskommentaren nämns några exempel på situationer då det bör anses befogat att kasta in föremål.

Enligt vad Lagrådet kan finna bygger den valda avgränsningen inte på något fylligt underlagsmaterial. Det har i ärendet inte heller framkommit att det finns vägledning i hur något jämförbart straffstadgande på annat håll är utformat (jfr obehörighetsrekvisitet enligt första stycket 1 för vars uttolkning det kan hämtas viss vägledning i hur motsvarande rekvisit tillämpas med avseende på olaga intrång enligt 4 kap. 6 § andra stycket brottsbalken). Med hänsyn härtill ter det sig ovisst hur de tillämpningssvårigheter som kan antas uppkomma avseende undantagsregelns omfattning kan bemästras. Detta synes till stor del gälla även om straffansvaret enligt 5 § för överträdelse av förbudet inte ska träffa ringa fall, något som enligt motiven framför allt tar sikte på handlande vid mindre idrottsarrangemang där säkerhetsaspekterna inte gör sig lika starkt gällande som vid elitarrangemang där många människor samlas på läktarna. Under det fortsatta beredningsarbetet kan således behöva övervägas i vad mån det finns möjligheter till en alternativ lösning av avgränsnings-

problemet utifrån syftet att motverka fareframkallande och/eller ordningsstörande handlande.

5 kap. 5 §

Enligt paragrafen straffbeläggs uppsåtlig överträdelse av 3 eller 4 §. Det förstnämnda av dessa lagrum innehåller – utöver ett första stycke om förbud mot att utan tillstånd inneha eller använda pyrotekniska varor – ett andra stycke om handläggningen av tillståndsfrågor hos polismyndigheten. Som Lagrådet ser det bör hänvisningen till 3 § begränsas till att avse enbart första stycket i samma paragraf.

Förslaget till lag om ändring i lagen om belastningsregister

Lagrådet lämnar förslaget utan erinran.