



Översyn av RF:s stadgar – Trygg Idrott Sammanfattning

Översyn av RF:s stadgar – Trygg Idrott: Bakgrund och vägen framåt

RF-stämman 2023 beslutade, med anledning av ett flertal motioner som alla berörde frågor om trygg idrott, att uppdra till Riksidrottsstyrelsen (RS) att tillsätta en särskild kommitté med uppdrag att göra en översyn av, och föreslå nödvändiga ändringar i RF:s stadgar. Kommittén skulle ledas av en oberoende ordförande och ha representanter från SF och sakkunniga. Uppdragets syfte skulle närmare preciseras i utredningsdirektiv med fokus på att skapa en ändamålsenlig reglering för att förebygga och beivra övergrepp samt andra brottsliga och olämpliga ageranden, särskilt mot barn och unga. Kommitténs förslag ska remitteras till SF och RF-SISU distrikt. RS ska därefter och mot bakgrund av kommitténs förslag och framförda remissynpunkter, återkomma till RF-stämman 2025 med förslag på ändringar av RF:s stadgar.

Efter en nomineringsprocess beslutade RS om kommitténs sammansättning i september 2023. Dag Cohen, lagman vid Lunds Tingsrätt, har varit ordförande för kommittén och till kommittén har även två utredningssekreterare varit knutna.

Inför Riksidrottsforum (RIF) har kommittén skrivit en sammanfattning över sitt arbete och sina förslag, se bilaga. Vid RIF kommer att hållas en mer omfattande presentation av kommitténs förslag och motiv för förslagen.

RS har uppdragit till GS att förbereda för att remittera kommitténs förslag till SF och RF-SISU distrikt veckan efter RIF, med sista dag att inkomma med remissvar den 2 februari 2025. Detta innebär att förslaget i sin helhet samt utredningens rapport innehållande bland annat de fullständiga motiven för förslagen kommer att skickas till SF och RF-SISU distrikt samt publiceras på rf.se under vecka 46. Tillsammans med förslaget kommer även en guide för remissvar att skickas ut.

Under veckorna 48-50 kommer RF att bjuda in till tre tematiska mötesplatser i syfte att ytterligare fördjupat beskriva kommitténs förslag och motiven bakom förslagen.

Efter att remissvaren kommit in kommer RS att utforma ett slutligt förslag inför RF-stämman 2025.

Översyn av RF:s stadgar – Trygg Idrott: Sammanfattning

Innehåll

Översyn av RF:s stadgar – Trygg Idrott: Sammanfattning	3
1. Uppdrag och introduktion	5
2. Utgångspunkter för översynen	5
2.1. Idrottens frihet under ansvar	5
2.2. Trygg idrott säkerställs inte endast genom bestraffning	6
3. Idrottens regelsystem idag	7
3.1. Regelnivåer	7
3.2. Dagens 14 kap. RF:s stadgar	7
3.3. Samma handling kan få flera påföljder	8
4. Avtalsgrunden och grundläggande principer	9
4.1. Avtal som bestraffningsgrund och föreningsrättsliga principer	9
4.2. Straffrättsliga principer	10
5. Internationell utblick	10
6. Fördelar och nackdelar med dagens bestraffningsregler	11
6.1. Bestraffningsreglerna är välfungerande för de flesta ärendena	11
6.2. Problem med nuvarande bestraffningsregler	12
7. Vägval för ett nytt bestraffningsregelverk	14
7.1. Bestraffningsreglerna bör få ett eget reglemente	14
7.2. Tydligare reglering av idrottsspecifik bestraffning	15
8. Det nya bestraffningsreglementet	17
8.1. Kapitel 1: Definitioner och tillämpningsområde	18
8.2. Kapitel 2–6: Bestraffningsbara handlingar	19
8.3. Preskription	23
8.4. Försök, förberedelse, medverkan med mera	24
8.5. Kapitel 7: Påföljder	24
8.6. Kapitel 8-14: Handläggning och överklagande med mera	27



9. Uteslutning och nekande av medlemskap i förening	29
9.1. Förtydligande av 8 kap. 6 § RF:s stadgar och stödjande åtgärder	30
10. Förenings och SF:s agerande och ansvar	31
10.1. Förenings agerande och ansvar	32
10.2. SF:s agerande och ansvar	33
11. Övrigt	34
11.1. Eventuell justering av 11 kap. 2 § RF:s stadgar	34
11.2. Andra Trygg Idrott-utredningar	35

1. Uppdrag och introduktion

Inför RF-stämman 2023 inkom flera motioner med förslag om ändringar av RF:s stadgar. Motionärerna påpekade även ett behov av en översyn av RF:s stadgar i syfte att främja trygg idrott, ge rörelsen förbättrade möjligheter att kunna agera mot oönskade beteenden samt att i övrigt skapa en adekvat ordning för bestraffnings- och överklagandeärenden. På RF-stämman 2023 beslutades, mot den bakgrunden, att tillsätta en särskilt utsedd kommitté ledd av en oberoende ordförande, med uppdrag att genomföra en omfattande översyn av RF:s stadgar.

Syftet med översynen har varit att säkerställa att idrottsrörelsen har effektiva verktyg för att agera mot oönskade beteenden och en adekvat reglering för bestraffnings- och överklagandeärenden, främst reglerade i kapitel 14 och 15 i RF:s stadgar. Kommittén har haft ett särskilt fokus på att skapa ett förutsebart, tydligt och lättillgängligt regelsystem för att förebygga och beivra övergrepp samt andra brottsliga och olämpliga ageranden, särskilt mot barn och unga. Genom att analysera behovet av förändringar och föreslå nödvändiga justeringar, har kommittén strävat efter att ge idrottsrörelsen rättssäkra verktyg för att skapa en trygg idrottsmiljö.

2. Utgångspunkter för översynen

Kommitténs uppfattning är att idrottsrörelsen till stora delar är sund och välfungerande. En övervägande majoritet av alla ideella ledare, idrottsutövare och andra inom idrottsrörelsen prioriterar och arbetar dagligen med frågor kopplade till Trygg Idrott och agerar för att skapa bra idrottsmiljöer. Idrottsrörelsen bygger på frivillighet och engagemang, både från ledare och utövare. Den är för många, vuxna som barn, en viktig gemenskap och positiv kraft genom livet. Men som inom alla delar av samhället, förekommer även inom idrottsrörelsen stundtals oacceptabla och klandervärda beteenden som står i strid med idrottsrörelsens värderingar. Kommitténs uppdrag har varit att skapa ett regelverk som kan hantera och motverka dessa situationer.

2.1 Idrottens frihet under ansvar

“Idrottens särart” är ett begrepp som erkänns av idrottsorganisationer, andra organisationer och stater. Begreppet innebär att idrotten har unika funktioner och särdrag jämfört med andra samhällsaktörer och sektorer. Idrottsrörelsen har länge värnat om sin autonomi och självbestämmanderätt, vilka grundas på den grundlagsstadgade föreningsfriheten. Denna autonomi respekteras ofta av staten och de allmänna domstolarna, som sällan överprövar idrottsliga beslut. Idrottsrörelsen och dess regelverk måste likväl hålla sig inom samhällets rättsliga ramar och acceptera

domstolars prövning i vissa fall. Idrottens handlings- och regleringsfrihet har gränser, och idrotten måste naturligtvis rätta sig efter allmänna lagar och regler.

Omfattande diskussioner om idrottens autonomi i förhållande till staten och samhället har förts. I 2008 års utredning av statens stöd till idrottsrörelsen framgick att statens mål sällan har varit att styra eller förändra idrottsrörelsen, utan att stärka dess handlingsutrymme och ställning som en autonom folkrörelse. Statsstöden innebär dock vissa motkrav i syfte att möjliggöra idrottens samhällspotential och bidra till statens målbild. Relationen mellan staten och idrottsrörelsen kan ses som ett implicit kontrakt där båda parter har rättigheter och skyldigheter. Idrottsrörelsen har rätt till autonomi och statsstöd, men måste samtidigt bidra till samhällsnyttig utveckling och säkerställa att idrottsrörelsen främjar demokrati, rättssäkerhet, inkludering, trygghet samt psykologisk och fysisk hälsa hos dess deltagare. Dessa krav måste beaktas vid utformningen av idrottens regelverk, inklusive bestraffningsreglerna.

2.2 Trygg idrott säkerställs inte endast genom bestraffning

Kommittén är övertygad om att ett ändamålsenligt och rättssäkert regelsystem inom idrottsrörelsen kan bidra till att förebygga och beivra ageranden som motverkar en trygg idrott. Samtidigt har en viktig utgångspunkt i kommitténs arbete varit att ett bestraffningssystem aldrig ensamt kan säkerställa att idrottsrörelsen är trygg och välfungerande över tid. Det krävs ett kontinuerligt arbete på många fronter inom rörelsen, både proaktivt och reaktivt, för att nå målsättningen om en trygg och inkluderande idrott.

För det första är det avgörande för ett framgångsrikt Trygg Idrott-arbete att varje Specialidrottsförbund (SF) och förening systematiskt arbetar för att skapa sunda och trygga idrottsmiljöer. RF:s stadgar ska stödja SF och föreningarna i detta arbete, men också möjliggöra ett effektivt ansvarsutkrävande. Exempelvis ska stadgarna göra det möjligt för SF att införa licenssystem och tydliggöra föreningars ansvar för Trygg Idrott. Föreningar och SF:s proaktiva och reaktiva arbete för trygga idrottsmiljöer måste vara en prioritet. Detta beskrivs närmare i avsnitt 10.

För det andra är ett kompletterande verktyg i Trygg Idrott-frågan det som rör uteslutning och nekat medlemskap för enskilda och föreningar vid allvarliga överträdelser. Kommitténs överväganden i den delen framgår i avsnitt 9 respektive 10.2.3.

För det tredje togs på 2023 års RF-stämma beslut om att tillsätta två andra utredningar som pågått parallellt med stadgeöversynen och som har bäring på Trygg Idrott-frågorna. Den ena har syftat till att utreda Idrottsombudsmannens uppdrag och

presentera förslag på åtgärder för att förtydliga uppdraget och göra funktionen mer effektiv i att bidra till en trygg idrottsrörelse. Den andra har syftat till att göra en analys av vad som menas med att idrotten följer barnkonventionen enligt 1 kap. 1 § RF:s stadgar. Kommittén har tagit del av utredningarna och, i de delar det varit relevant utifrån uppdraget, tagit ställning till vilka föreslagna åtgärder som bör vidtas (se avsnitt 11.2).

3. Idrottens regelsystem idag

3.1 Regelnivåer

För att den organiserade idrotten ska fungera krävs regelsystem. Inom svensk idrott utgår regelsystemen från RF:s stadgar, ofta kallade idrottens grundlag, som står högst i idrottens regelhierarki. På samma nivå finns också två reglementen:

Antidopingreglementet och Matchfixningsreglementet. Alla organisationer och individer inom RF måste efterleva dessa regelverk. Reglerna måste i sin tur respektera gällande rätt i Sverige. Under den högsta regelnivån, finns stadgar och tävlingsregler som tillskapas av varje SF. Sådana regler måste hålla sig inom ramarna för RF:s stadgar, och måste efterlevas av medlemsföreningar och deras medlemmar. Den enskilde föreningsmedlemmen måste också följa föreningens stadgar och regler. Dessutom är SF ofta medlemmar i internationella specialidrottsförbund (ISF) som ställer ytterligare krav på SF:s verksamhet och regler. SF som är medlemmar i Sveriges Olympiska Kommitté (SOK) och därmed anslutna till Internationella Olympiska Kommittén (IOK) måste även förhålla sig till IOK:s regler.

Idrottsrörelsen har ett komplext regelsystem med disciplinära påföljder för överträdelser av olika slag. Upprätthållandet av fungerande system för att vidta åtgärder vid regelöverträdelser av olika aktörer i kedjan är avgörande för idrottens grundidé och mål. Att samtliga aktörer följer reglerna är en fråga om att värna om både idrottsrörelsens starka ställning i samhället och den solidaritet och gemenskap som präglar idrottsrörelsen. Regelöverträdelser ses som brott mot dessa värden.

3.2 Dagens 14 kap. RF:s stadgar

Dagens bestraffningsregler finns i 14 kap. RF:s stadgar. Enligt 14 kap. 1 § kan föreningar och föreningsmedlemmar bestraffas, men även vissa andra subjekt kan omfattas (exempelvis personer som genom att ha uppdrag eller på annat sätt biträder förening, SF eller annan inom idrottsrörelsen). Endast handlingar som listas i dagens 14 kap. 2 § (brottskatalogen), Antidopingreglementet eller Matchfixningsreglementet kan leda till bestraffning. Kortare avstängningar kan utdömas i anslutning till tävling, s.k. tävlingsbestraffning, medan längre avstängningar alltid ska ske enligt 14 kap. RF:s

stadgar (eller Antidopingreglementet eller Matchfixningsreglementet). Detta gäller även allvarligare förseelser under tävling, uppvisning och träning.

Idrottsrörelsens gemensamma bestraffningsregelverk innebär att samma typer av förseelser är otillåtna inom samtliga SF. Nödvändigt är dock att hänsyn tas till respektive idrotts natur och specifika förutsättningar. Överträdelse av SF:s, Specialdistriktsförbunds (SDF) eller annan tävlingsarrangörs regler kan leda till bestraffning genom dagens 14 kap. 2 § 14 p. Idrottens natur och särart beaktas också vid påföljdsval och straffmätning. De påföljder som idag kan utdömas enligt bestraffningsreglerna är tillrättavisning, böter och avstängning.

En förening kan inte bestraffa enskilda med stöd av 14 kap. RF:s stadgar. Bestraffningsbart agerande ska i stället anmälas till aktuellt bestraffningsorgan inom SF, där huvudregeln är att ärendet prövas i två instanser: SDF som första instans och SF som andra instans. SF:s beslut kan överklagas hos Riksidrottsnämnden (RIN), och vissa dopingbeslut på elitnivå kan överklagas till Court of Arbitration for Sport (CAS).

3.3 Samma handling kan få flera påföljder

Idrottens bestraffningssystem och den nationella straffrätten är två parallella system, och en person kan bestraffas enligt båda systemen för samma handling. Systemen överlappar delvis varandra, men vissa handlingar är endast bestraffningsbara i ett av dem. Detta beror på att systemen skiljer sig åt främst i fråga om grunderna för bestraffningsrätten och syftet med bestraffningssystemet. Idrottens bestraffningsregler bygger exempelvis på frivilliga avtal, medan straffrätten är tvingande genom statens maktutövning.

Inom straffrätten finns en mängd grundläggande principer. En av dessa principer är förbudet mot dubbelbestraffning, som syftar till att försäkra den enskilde om att denne inte kommer bli dömd två gånger för samma brott. Denna princip omfattar bestraffning som kan anses vara straffrättslig.

Idrottsliga bestraffningar kan inte likställas med straffrättsliga bestraffningar. Därför hindras inte en person från att åläggas både idrottsliga och straffrättsliga påföljder för samma gärning, vilket även stöds av praxis från allmänna domstolar. Förbudet mot dubbelbestraffning hindrar inte heller att flera olika idrottsliga påföljder, som straffavgift och avstängning, utdelas inom samma ärende. Däremot bör inte samma typ av bestraffning, som straffavgift och böter, åläggas dubbelt. Därför kan förbudet mot dubbelbestraffning behöva beaktas i enskilda fall inom idrottens påföljdssystem.

4. Avtalsgrunden och grundläggande principer

4.1 Avtal som bestraffningsgrund och föreningsrättsliga principer

För att skapa bindande regler och bestraffningar krävs en legitim grund. Inom idrottsrörelsen är denna grund avtal. Grunden bygger på att individer och organisationer åtar sig frivilligt att följa vissa villkor och regler för att bli och fortsätta vara en del av idrottsgemenskapen. Vilka personer och aktörer som på den grunden kan bli föremål för bestraffning baseras på en tolkning enligt avtalslagen och allmänna avtalsrättsliga principer i en idrottslig och föreningsrättslig kontext. Avtal uppstår genom samstämmiga viljeförklaringar, ofta uttryckt som anbud och accept, och kan ingås skriftligt, muntligt eller genom handlande som kan likställas med en viljeförklaring (konkludent handlande, exempelvis att någon betalar medlemsavgift).

När en person blir medlem i en förening, föreningen i ett SF, eller SF i RF, uppstår ett föreningsrättsligt avtal. Idrottens normsystem bygger på en avtalskedja som börjar med RF och dess stadgar. SF och föreningar måste följa dessa stadgar för att ingå i gemenskapen. Genom att bli medlem i en förening åtar sig en fysisk person att följa föreningens, SF:s och RF:s stadgar, som utgör villkoren i medlemskapsavtalet och skapar rättigheter och skyldigheter för båda parter. Även icke-medlemmar kan omfattas av reglerna om de är verksamma inom idrottsrörelsen och därmed anses ha accepterat gemensamma villkor.

Inom svensk rätt råder långtgående avtalsfrihet, även inom föreningsfären, men det finns vissa gränser. Vissa avtalsgränser gäller generellt, som oskälighetsprincipen och ogiltighetsgrunderna i avtalslagen, medan andra är specifika för föreningsrätten. Ideella föreningar saknar särskild lagreglering, men måste följa grundläggande associationsrättsliga principer, däribland demokratiprincipen, likabehandlingsprincipen och otillbörlighetsregeln. Demokratiprincipen innebär att föreningar ska ha en formell struktur för demokratiskt beslutsfattande. Likabehandlingsprincipen kräver att medlemmar behandlas lika, om inte sakliga skäl föreligger och stadgarna medger olika behandling. Otillbörlighetsregeln förhindrar att beslut ger otillbörliga fördelar till vissa medlemmar på andras bekostnad. Dessa principer säkerställer att den demokratiska ordningen och rättssäkerhet värnas i idrottsrörelsen och har beaktats löpande av kommittén i översynen.

4.2 Straffrättsliga principer

En annan utgångspunkt för kommittén är att bestraffningsreglerna även måste följa grundläggande straffrättsliga principer för att upprätthålla sin legitimitet och autonomi. Respekt för demokratiska rättsprinciper är avgörande för idrottsrörelsens starka ställning i samhället.

Legalitetsprincipen är en grundläggande straffrättslig princip som innebär att ingen kan straffas för en handling som inte var brottslig när den begicks. Den förbjuder retroaktiv lagstiftning, obestämdhet och analog tillämpning till nackdel för den tilltalade. Regler måste vara tydliga och förutsägbara för att bestraffning ska kunna tilldelas utifrån dem. Även om idrottens bestraffningsregler inte går att likställa med straffrättens, måste de följa legalitetsprincipen för att vara legitima och effektiva. Detta innebär att reglerna måste vara tydliga nog för att individer ska kunna förstå och förutse när de kan straffas, men också tillräckligt allmänna för att omfatta alla relevanta handlingar som måste kunna straffas inom idrotten.

Bestraffningsreglerna har även utformats för att säkerställa att de är proportionerliga. Det innebär att straffet för en handling ska stå i proportion till hur allvarlig handlingen är. Med andra ord, ju allvarligare brottet är, desto strängare ska straffet vara. Målet är att straffet ska motsvara brottets allvar. Dessutom måste bedömningen vara rättvis, så att lika fall behandlas lika och olika fall behandlas olika, baserat på deras allvarlighetsgrad.

5. Internationell utblick

Översynen har även inkluderat insamling av information kring andra länders idrottsliga system för bestraffning eller disciplinära påföljder. För att vara relevant har den internationella utblicken omfattat länder vars idrottsrörelser liknar den svenska och vars regelstrukturer och innehåll därför kan ge inspiration och viktiga insikter i uppdraget. De länder som kommittén särskilt jämfört med är Norge, Danmark, Finland och Schweiz.

Vid utblicken har dock snabbt kunnat konstateras att inget av de aktuella länderna har ett system som är gångbart i en svensk idrottslig kontext. Detta beror på att inget annat land har ett centralt bestraffningssystem av en sådan omfattning som det den svenska idrottsrörelsen har haft, och fortsatt behöver. I stället har i många fall de organisationer som motsvarar SF haft en mycket långtgående rätt att själva reglera vilket beteende som kan straffas. I det fall centrala och idrottsgemensamma bestraffningsregler funnits, har reglerna endast omfattat de allra grävsta handlingarna och i flera fall inte omfattat samtliga SF, vilket gör att systemen inte i tillräcklig grad är jämförbara med det svenska bestraffningsregelverket.

Avseende en fråga, nämligen den om beviskravets nivå och formulering, har dock en jämförelse varit givande och beaktats av kommittén. I Norge sänktes beviskravet från en nivå som motsvarande den inom straffrätten genom beslut på stämman 2021, mot bakgrund av att man inte ansåg att beviskravet fungerade i en idrottslig kontext. Beviskravet (som blev resultatet av ändringen) var vid tiden för kommitténs uppdrag ”klar sannsynlighetsovervekt”. Förslag angående beviskrav i svensk idrotts bestraffningsregler berörs närmare i avsnitt 8.6.1 nedan.

6. Fördelar och nackdelar med dagens bestraffningsregler

6.1 Bestraffningsreglerna är välfungerande för de flesta ärendena

Utifrån den internationella utblicken kan konstateras att bestraffningssystemet i 14 kap. RF:s stadgar är ovanligt internationellt sett, eftersom det både omfattar förseelser utanför och inom tävlingskontext. Att ha ett gemensamt regelverk bidrar till att säkerställa att samma handlingar är bestraffningsbara inom alla idrotter inom RF-strukturen, vilket skapar en gemensam praxis och ökar rättssäkerheten. Den gemensamma brottskatalogen möjliggör bestraffning enligt idrottsspecifika tävlingsregler som bestäms på SF-nivå. Antalet bestraffningsärenden varierar mellan idrotter beroende på deras natur. I lagidrotter med fysisk närkontakt är antalet bestraffningsärenden högre jämfört med individuella idrotter eller lagidrotter utan närkampsmoment. En mycket stor majoritet av de bestraffningsärenden som hanteras inom idrottsrörelsen består av förolämpningar mot domare eller motståndare och övervåld i idrottsituationer, vilka ofta bestraffas både under tävlingen och genom efterföljande förbundsbesträffning.

Kommittén bedömer att dagens bestraffningssystem fungerar väl för denna typ av mängdärenden bestående av händelser under tävling. Dessa incidenter sker ofta inför många vittnen och ibland även med grafiskt bevismaterial. Domarens utsaga har högt bevisvärde, och ärenden hanteras vanligtvis skriftligt utan behov av omfattande utredning. Även dagens relativt korta preskription är välfungerande för dessa ärenden (det finns dock förespråkare för en ytterligare förkortad preskription vid handlingar under tävling än den som gäller idag).

Kommittén anser vidare, både avseende händelser under tävling och händelser utanför sådan kontext, att nuvarande påföljder (tillrättavisning, böter och avstängning, i kombination med möjligheten till uteslutning) är adekvata och kännbara för samtliga fysiska och juridiska personer som är föremål för dess tillämpning.

6.2 Problem med nuvarande bestraffningsregler

Trots att bestraffningsreglerna i 14 kap. RF:s stadgar fungerar väl för de flesta ärenden, har brister påpekats, vilket återspeglas i motioner till RF-stämman 2023. En stor brist är att reglerna inte är ändamålsenliga vid övergrepp, kränkningar och trakasserier som inte sker i direkt anslutning till tävling eller träning. Detta har framhållits av SF och externa parter som Centrum för idrottsforskning. Detta problem kan härledas från flera olika brister i regelverket. Kommittén vill dock understryka att det inte är givet att alla problem kan lösas inom den rättsliga ramen som idrottsrörelsen måste följa och inom ramen för det uppdrag kommittén har. Vissa brister kan istället behöva hanteras genom andra åtgärder, såsom uteslutning och andra proaktiva och reaktiva insatser på SF- och föreningsnivå. Det är vidare nödvändigt att systemet baseras på en väl avvägd balans mellan rättssäkerhet och effektivitet.

6.2.1 Språk och struktur

Inledningsvis ligger ett problem i dagens bestraffningsreglers struktur och språk. Nuvarande 14 kap. RF:s stadgar har blivit svåröverskådligt och behöver moderniseras språkligt för att förbättra tydlighet och transparens. Dessutom har några centrala principer utvecklats i praxis som inte framgår av dagens regler. Det är mycket viktigt att personer som kan bestraffas också kan förstå när och hur bestraffning kan ske. Dessutom är dagens paragrafer svåra att hitta i, eftersom de består av många stycken och ofta är svårlästa. Bestraffningsreglerna bör vara tydligt indelade i kapitel som på ett intuitivt sätt vägleder bestraffningsorganet eller annan läsare, och med avgränsade bestämmelser skrivna i klarspråk.

I förhållande till begreppsanvändning, inkom en motion med förslag om att bestraffningsreglerna bör anamma IOK:s definitioner av trakasserier och övergrepp. Kommittén anser dock att detta inte vore fördelaktigt utan har istället i varje fall bedömt vilket begrepp som fungerar i svensk rättstradition och som bäst ger uttryck för regelns avsedda innehåll.

6.2.2 Bestraffningskatalogen och idrottslig anknytning

Även bestraffningskatalogen är i delar otydlig och har ett svårförstått språk. Dessutom är vissa av punkterna inte avgränsade på ett optimalt sätt – de omfattar en stor mängd handlingar av skild karaktär, särskilt i de allmänt hållna generalklausulerna – vilket gör att det är svårt att överblicka vad som är bestraffningsbart. Kommittén vill dock samtidigt poängtera att flera av punkterna har varit välfungerande. Det är inte heller möjligt att helt komma ifrån behovet av tolkning i enskilda fall. Regeltext måste till viss del vara allmänt hållen, för att kunna inkludera även situationer som på förhand inte kan specificeras, men som är bestraffningsvärda. Detta anses vara en nödvändig utgångspunkt även i allmän lagstiftning.

Kommittén anser att bestraffningskatalogen bör delas upp i några väl avgränsade kapitel, där de bestraffningsbara handlingarna delas upp i fler bestämmelser. Detta innebär dock inte att antalet bestraffningsbara handlingar i praktiken blir avsevärt större, utan endast att det mer tydligt framgår vad som omfattas av respektive bestämmelse.

En brist i nuvarande bestraffningskatalog är vidare att övergrepp och trakasserier som sker inom idrottsrörelsen i många fall inte kan bestraffas, eftersom kravet på idrottslig anknytning i dagens 14 kap. 2 § punkterna 7 och 8 RF:s stadgar är för högt ställt. Kommitténs förslag i den delen framgår av avsnitt 08.2.2 nedan.

6.2.3 Preskription och påföljder

Nuvarande preskriptionstid på två månader är problematisk bland annat eftersom den är avsevärt för kort inom ärenden som rör övergrepp och trakasserier, och då särskilt när den utsatta är barn. Preskriptionsregleringen bör anpassas bättre efter typen av bestraffningsbar handling (se avsnitt 8.3).

Dagens tillgängliga påföljder anses överlag vara fungerande. Det finns dock enligt kommittén i vissa delar en möjlighet att göra påföljderna mer anpassningsbara, för att säkerställa att de är effektiva i att motverka oacceptabla handlingar inom olika idrottskontexter och av olika allvarlighetsgrad och karaktär. Dessutom anser kommittén att det finns goda skäl att införa en påföljd av mer proaktiv och förebyggande karaktär, som kan utgöra ett verktyg för SF att långsiktigt arbeta för en medveten och trygg idrottsmiljö. Kommitténs förslag i dessa delar framgår av avsnitt 8.5 nedan.

6.2.4 Beviskrav

I dagens bestraffningsregler framgår inte vilket beviskrav som gäller (enligt praxis fastställt till ”ställt utom rimligt tvivel”). Kommittén har utrett om beviskravet bör framgå uttryckligen av bestraffningsreglerna, samt om nuvarande nivå på beviskravet är passande mot bakgrund av hur beviskravet faktiskt tillämpas och de mycket begränsade utredningsresurser som finns tillgängliga inom idrotten. Kommitténs förslag avseende beviskrav framgår av avsnitt 8.6.1 nedan.

6.2.5 Regler om djurhållning, vapenhantering och säkerhet med mera

För en del idrotter är det väsentligt med säkerhetsregler utanför tävlingsituationer. Inom idrotter där djurhållning och vapenhantering är en nödvändig förutsättning för tävling och träning finns det ett behov för SF att införa regler som sträcker sig längre än förbunds- och föreningsaktiviteter. Det finns därför ett behov av att fastslå och

tydliggöra SF:s möjligheter att besluta om bestämmelser för dessa situationer, vilka ska kunna ligga till grund för bestraffning. Kommitténs förslag avseende detta framgår av avsnitt 7.2 nedan.

7. Vägval för ett nytt bestraffningsregelverk

7.1 Bestraffningsreglerna bör få ett eget reglemente

Kommitténs förslag innebär att bestraffningsregelverket tar formen av ett reglemente – Idrottens bestraffningsreglemente – i linje med de övriga regelverk som kan ligga till grund för bestraffning inom idrotten (Antidopingreglementet och Matchfixningsreglementet). Reglementet skulle genom hänvisning från dagens 14 kap. RF:s stadgar få samma rättsliga status som dagens 14 kap. RF:s stadgar, men ge större utrymme för att omarbeta strukturen, förbättra överskådligheten och modernisera språket. Det skulle också göra det enklare att kommunicera reglementena sammanhållet och därmed alla handlingar som är bestraffningsbara. Strukturen innebär att ändringar av reglementet fortsatt endast kan beslutas av RF:s medlemmar.

Det föreslagna bestraffningsreglementet omfattar handlingar både inom och utanför tävlingskontext. Kommittén har övervägt två separata reglementen för dessa kontexter men har identifierat flera svårigheter med en sådan ordning. För det första skulle det kräva en omfattande dubbelreglering, eftersom många handlingar måste kunna bestraffas oavsett om de sker inom eller utom tävling, vilket skulle öka textmängden och minska överskådligheten. För det andra skulle det skapa gränsdragningsproblem när en handling kan bestraffas enligt båda reglementena, vilket skulle försvåra rättssäkerheten och bedömningsprocessen. För det tredje skulle regleringen av preskriptionstider bli komplicerad. Därför har kommittén bedömt att en uppdelning i två reglementen inte är hållbar.

En utgångspunkt i kommitténs arbete har varit att regelverket måste balansera många olika intressen som stundtals är motstående. Regelverket måste vara tillgängligt, överskådligt och lättillämpat för många olika mottagare och aktörer inom idrottsrörelsen. Samtidigt är det mycket viktigt att regelverket täcker många olika typer av bestraffningsbara handlingar och situationer samtidigt som det är rättssäkert, pricksäkert och fullständigt. Kommittén anser att dess slutliga förslag avväger dessa intressen på bästa möjliga sätt.

7.2 Tydligare reglering av idrottsspecifik bestraffning

7.2.1 Typer av idrottsspecifik bestraffning

Bestraffningssystemet inom svensk idrott är särskiljande internationellt eftersom det till stora delar är gemensamt för alla SF. I de andra länder som utredningen jämfört med, har respektive SF ofta ett stort utrymme att ta fram egna bestraffningsregler, även om det också förekommer att riksorganisationen har en viss övergripande reglering. Kommittén anser att det inte ligger inom uppdraget att överväga om idrotten bör frånga ordningen med ett SF-övergripande regelverk för bestraffningar.

Regelkonstruktionen i svensk idrottsrörelse innebär dock inte att alla idrotter har exakt samma regler att följa. Vad som utgör en bestraffningsbar handling måste till viss del ta hänsyn till idrottens specifika karaktär. Inom kampsport är exempelvis gränsen för acceptabelt våld högre än inom många andra idrotter, och inom motorsporten krävs för idrottslig rättvisa att det finns regler om utformningen av den tekniska utrustningen som kan medföra bestraffning. Dessa idrottsspecifika regler återfinns ofta i respektive SF:s tävlingsregler och kan också leda till bestraffning enligt de gemensamma bestraffningsreglerna genom en hänvisning från 14 kap. 2 § 14 p. RF:s stadgar. En överträdelse av tävlingsregler kan med andra ord, om handlingen är av visst allvar, medföra även en förbundsbesträffning enligt RF:s stadgar. Idrottens karaktär kan vidare påverka tolkningen av andra regler i de gemensamma bestraffningsreglerna, exempelvis vid tolkningen av vad som utgör bestraffningsbart agerande enligt olika bestämmelser.

Besträffning kan i dagsläget också variera mellan idrotter på andra sätt än genom tävlingsregler. Besträffning kan ådömas den som:

- underlåter att inom förelagd tid betala *stadgad avgift* eller insända *föreskriven uppgift eller infordrat utlåtande* (14 kap. 2 § 1 p. RF:s stadgar),
- bryter mot *sekretessbestämmelse i bland annat SF:s eller SDF:s stadgar* (14 kap. 2 § 5 p. RF:s stadgar), och
- underlåter att rätta sig efter vad som har ålegat personen enligt RF:s stadgar eller enligt av *idrottsorgan utfärdade bestämmelser eller fattade beslut* (14 kap. 2 § 16 p. RF:s stadgar.)

Kommittén anser att det fortsatt finns ett stort behov för SF att forma idrottsspecifika bestämmelser som kan ligga till grund för bestraffning enligt ovan. Kommittén ser dock ett behov av att införa ytterligare en regeltyp som kan ligga till grund för bestraffning – så kallade ”övriga idrottsregler”.

7.2.2 "Övriga idrottsregler" införs

Kommittén har noterat att vissa idrotter har, eller anser sig behöva, regler som klassificeras som tävlingsregler men som har ett bredare tillämpningsområde än tävling. Detta gäller exempelvis säkerhetsregler vid träning, agentregelverk som omfattar spelarövergångar och idrotter där djurhållning och vapenhantering, som även sker utanför föreningsverksamheten, är nödvändig för träning och tävling. Kommittén anser att det finns ett legitimt behov av dessa regler och att de kan fylla en viktig funktion i att säkerställa en trygg, säker och rättvis idrottsrörelse. Eftersom reglerna rör verksamhet utanför tävlingssammanhang, anser dock kommittén att de inte alltid är lämpliga att klassificera som tävlingsregler och de bör dessutom inte heller alltid hanteras som sådana. Exempelvis kan för regler om oetisk djurhållning eller agentverksamhet finnas ett legitimt behov av en längre preskriptionstid än den som gäller för bestraffningsbara handlingar som skett under tävling.

Av dessa skäl, föreslår kommittén att begreppet "övriga idrottsregler" införs i bestraffningsreglementet och RF:s stadgar. Övriga idrottsregler kan likt tävlingsregler ligga till grund för bestraffning. Införandet bidrar till att skapa ett mer enhetligt och tydligt regelverk som förenklar för SF att ta ansvar för och reglera viktiga frågor inom sin idrott. Begreppet "övriga idrottsregler" omfattar enligt förslaget idrottsspecifika bestämmelser, utfärdade av SF, som *styr den idrottsliga verksamheten och som inte är tävlingsregler*. Med andra ord reglerar övriga idrottsregler verksamhet som inte nödvändigtvis förekommer i tävlingskontext, såsom säkerhetsregler, djurhållning och agentregelverk. Genom att särskilja tävlingsregler och övriga idrottsregler kan regeltyperna även kopplas till olika långa preskriptionstider, i enlighet med behoven i respektive regeltyp. I bestraffningsreglementet föreslås därför att överträdelse av tävlingsregler ska ha en preskriptionstid på två månader, medan övriga idrottsregler har en preskriptionstid på fyra år (med möjlighet för SF att för särskilt allvarliga överträdelser öka preskriptionstiden till tio år).

Övriga idrottsregler ska ha en tydlig koppling till den specifika idrotten inom vilken reglerna utfärdas. Det är inte möjligt för ett SF att utfärda bestraffningsbestämmelser för generellt klandervärda handlingar som inte rör den specifika idrotten – sådana handlingar ska regleras endast genom idrottens gemensamma bestraffningsregler.

Likt gällande rättsläge, behöver inte användningen av tävlingsregler och övriga idrottsregler endast syfta till att vara grund för bestraffning. Ett licenssystem för uppdrag inom viss idrott kommer enligt den nya definitionen exempelvis att hanteras genom upprättande av övriga idrottsregler (då systemet reglerar verksamhet utanför tävling).

Eftersom distinktionen mellan regeltyperna är avsedd att täcka behov som är knuten till respektive SF:s specifika behov och idrott, ankommer det på SF att själv klassificera reglerna som tävlingsregler eller övriga idrottsregler. SF:s klassificering ska vara utgångspunkt vid prövning i bestraffningsorgan samt vid andra rättsliga prövningar, såsom licensärenden. Om vissa SF-regler ska gälla både vid tävling och utanför tävling, och SF avser att reglerna ska ha en kortare preskriptionstid, står det alltså SF fritt att klassificera dem som tävlingsregler. Med friheten följer dock ett ansvar. Det är exempelvis inte acceptabelt att klassificera samtliga regler som övriga idrottsregler och på så sätt åstadkomma en lång preskriptionstid även för regler som tydligt endast rör tävlingssituationer. Kommitténs bedömning är dock att exemplet enbart är hypotetiskt eftersom det skulle underminera tävlingslogiken och riskera den idrottsliga rättvisan att överklassificera regler som främst eller uteslutande har bäring på tävlingsmomentet som övriga idrottsregler.

Många SF har redan idag robusta och noggrant utarbetade tävlingsregler, utan att det nödvändigtvis uttryckligen anges att det är fråga om tävlingsregler. Vid tillämpning av bestraffningsreglementet ska en regel därför anses vara en tävlingsregel om inte något annat framgår. På så sätt medför förslaget inga krav på att SF behöver förändra sina befintliga tävlingsregler, men det ger en möjlighet för SF som har behov av det att även införa övriga idrottsregler.

7.2.3 Krav på stadgar, tävlingsregler och övriga idrottsregler vid bestraffning

Det är viktigt att samtliga regler som kan ligga till grund för bestraffning uppfyller vissa grundläggande krav. Kommitténs förslag innebär att stadgar, tävlingsregler och övriga idrottsregler, för att kunna ligga till grund för bestraffning, måste:

- ha beslutats av behörigt organ,
- inte strida mot RF:s stadgar, tvingande gällande rätt i Sverige eller allmänna fundamentala rättsprinciper,
- ha en koppling till verksamhet inom aktuellt SF,
- vara klara, tydliga och förutsebara, och
- finnas allmänt tillgängliga när den bestraffningsbara handlingen begås.

8. Det nya bestraffningsreglementet

Det nya bestraffningsreglementet består av 14 kapitel. Reglementet innehåller en del betydande förändringar i jämförelse med dagens bestraffningsregler, men motsvarar till stora delar vad som gäller idag. Generella förändringar är att språket har förenklats och moderniserats, att fler principer som utarbetats i praxis står direkt i reglementet,

och att bestämmelser och kapitel har delats upp på ett enligt kommittén mer logiskt sätt – allt i syfte att åstadkomma en klarare och mer rättssäker reglering.

Varje del av det föreslagna bestraffningsreglementet är ett resultat av noggranna analyser och överväganden. Endast de mest centrala övervägandena framgår i den här sammanfattningen. Dessutom hänger reglementets olika delar ihop, för att säkerställa att systemet fungerar och leder till ett väl avvägt resultat i praktiken. Det måste fungera i förhållande till mycket olika kontexter och idrotter. Om ändringar föreslås eller övervägs, är det därför viktigt att överväga hur ändringarna påverkar övriga delar av reglementet.

Reglementet har följande struktur:

- 1 kap. Definitioner och tillämpningsområde
- 2 kap. Handlingar mot person och egendom
- 3 kap. Tävlingsrelaterade handlingar
- 4 kap. Överträdelse av andra bindande bestämmelser och beslut
- 5 kap. Vilsedande och otillbörlig påverkan
- 6 kap. Förtroendeskadliga handlingar
- 7 kap. Påföljder
- 8 kap. Bestraffningsorgan
- 9 kap. Anmälan
- 10 kap. Handläggning
- 11 kap. Överläggning och beslut
- 12 kap. Meddelande av beslut och verkställighet
- 13 kap. Överklagande
- 14 kap. Omprövning, eftergift och rättelse

Kapitlen beskrivs var för sig nedan.

8.1 Kapitel 1: Definitioner och tillämpningsområde

I första kapitlet samlas bestämmelser som är grundläggande för reglementet, till exempel definitioner, grundläggande principer för bestraffning och tillämpningsområde.

Kapitlet inleds med definitioner. I dagens 14 kap. RF:s stadgar finns inga definitioner. Eftersom bestraffningsreglementet, likt tidigare, använder en mängd centrala begrepp och termer med specifik innebörd anser kommittén att det är fördelaktigt att dessa får en uttrycklig och samlad definition. Det är särskilt viktigt när bestraffningsreglerna bryts ut till ett separat reglemente, eftersom betydelsen av flera av begreppen finns i RF:s stadgar. När definitionerna baseras på skrivningar i stadgarna korshänvisas dit. När definitionerna är specifika för bestraffningsreglementet, framgår innebörden direkt i definitionen.

I 1 kap. regleras vidare vilka krav som ställs på stadgar, tävlingsregler och övriga idrottsregler som ska kunna läggas till grund för bestraffning (dessa har tidigare beskrivits i avsnitt 7.2). Eftersom SF eller andra idrottsorgan regelbundet fattar beslut utifrån dessa regler, reglerar kapitlet också vilka krav som ställs på sådana beslut för att de ska kunna leda till bestraffning.

Likt dagens reglering i 14 kap. RF:s stadgar, finns en uttrycklig bestämmelse om reglementets tillämpningsområde. För att kunna bestraffas enligt reglementet krävs att den anmälda tillhör en av flera närmare uppräknade *personkategorier*. Förslaget innebär inga större ändringar i personkategorin i jämförelse med vad som gäller idag. De personkategorier som omfattas är föreningsmedlemmar, föreningar anslutna till SF, idrottsutövare som representerar svenskt idrottsorgan eller deltar i aktiviteter som organiseras, godkänns eller stöttas av idrottsorgan och personer som biträder utövare eller svenska idrottsorgan (exempelvis tränare och funktionär). Däremot har vissa språkliga justeringar gjorts och gränsdragningen inom respektive kategori klargjorts ytterligare i motiven. Dessutom har vissa särskilda roller, som tidigare har ingått i en av de uppräknade personkategorierna, nu fått en egen personkategori för att förbättra tydlighet och transparens. Detta är fallet för anställda, förtroendevalda och uppdragstagare hos idrottsorgan. Förutom de personkategorier som omfattas av reglementet, regleras i 1 kap. också reglementets geografiska tillämpningsområde.

Kommittén har också ansett att det är viktigt att klargöra hur tillämpningsområdet förhåller sig till avtal som bestraffningsgrund. För att vara legitimt, förutsätts att alla personer som kan bestraffas också anses vara avtalsmässigt bundna av reglerna. Kommittén anser att tillämpningsområdet är väl förenligt med den avtalsrättsliga grunden för bestraffning, eftersom personkategorierna som omfattas på goda grunder kan anses ha accepterat att förhålla sig till regelverket.

Slutligen regleras i 1 kap. hur bestraffningsreglementet förhåller sig till Antidopingreglementet och Matchfixningsreglementet (dessa reglementen reglerar bestraffning på vissa särskilda områden, och ska därför ha företräde framför bestraffning enligt bestraffningsreglementet), att alla personer som omfattas av reglementet har skyldighet att ha kännedom om reglementets bestämmelser, samt att bestraffning kräver att den bestraffade haft uppsåt till handlingen om inget annat särskilt anges.

8.2 Kapitel 2–6: Bestraffningsbara handlingar

Efter det inledande kapitlet följer fem kapitel med de bestraffningsbara handlingarna, som i dagsläget är samlade i en punktlista i 14 kap. 2 § RF:s stadgar. Av de anledningar som beskrivits i avsnitt 6.2.2, har handlingarna delats in i kapitel utefter deras natur

och logiska samband, samt utifrån vilken preskription handlingarna bör ha (utgångspunkterna vid kommitténs bedömning av preskription berörs i avsnitt 8.3).

De handlingar som är kan leda till bestraffning är till stora delar oförändrat i reglementet. En del förändringar har dock föreslagits och de mest centrala av dessa beskrivs nedan. Kommittén har övervägt samtliga förslag som lyfts i motioner inför RF-stämman 2023, men har i vissa fall och av olika anledningar valt att inte lämna förslag i den föreslagna riktningen. Även de mest centrala övervägandena när det kommer till bortvalda förslag beskrivs nedan.

8.2.1 Särskild reglering av upprepade handlingar införs inte

Kommittén har utrett om en särskild bestraffningsbestämmelse för upprepade kränkande handlingar bör införas. Förslaget, som lyftes av Svenska Ridsportförbundet, syftade till att skapa bättre förutsättningar för idrottens bestraffningssystem för att komma åt kränkande beteenden som begås i omgångar över tid.

Kommittén anser att förslaget har vissa fördelar. Genom en sådan bestämmelse hade bestraffningsreglerna kunnat komma åt handlingar som inte var för sig är tillräckligt allvarliga för att bestraffas individuellt, men som tillsammans medför negativa konsekvenser för den enskilde och idrottsrörelsen. Kommittén ser dock också uppenbara nackdelar med en sådan bestämmelse. För det första hade det varit svårt att precisera vilka handlingar, och i så fall hur många av dem, som skulle medföra att gränsen för bestraffning är uppnådd, vilket äventyrar rättssäkerheten och skapar oförutsebarhet och inkonsekvens i rättstillämpningen. Dessutom anser kommittén att handlingar såsom mobbing och andra beteenden, som ofta begås genom flera upprepade handlingar, på ett adekvat sätt kan bestraffas enligt andra bestämmelser i det föreslagna reglementet. Till exempel kan otillbörligt beteende av förhållandevis låg allvarlighetsgrad leda till bestraffning och en bestämmelse föreslås som särskilt tar sikte på inkilning. Dessutom kan ett beteende som består av upprepade otillåtna gärningar beaktas som försvårande vid påföljdsvalet och straffmätningen.

Av dessa anledningar innebär kommitténs förslag att en särskild reglering av upprepade handlingar inte införs.

8.2.2 Kravet på idrottslig anknytning sänks något för vissa handlingar

Kommittén har också utrett om kraven på idrottslig anknytning, som idag ställs upp i förhållande till handlingar som regleras i 14 kap. 2 § 7 och 8 p. RF:s stadgar, bör vidgas. I övervägandena har beaktats att det är mycket viktigt att handlingar som sexuella övergrepp, kränkningar och andra otillbörliga ageranden kan hanteras på ett adekvat

sätt inom idrotten, särskilt för att värna idrottsrörelsens förtroende och starka samhällsställning. Sådana handlingar kan visserligen ske i nära anslutning till tävling eller annan idrottslig verksamhet på ett sätt som gör att dagens bestraffningsregler är tillämpliga. Däremot har det visat sig att vissa typer av handlingar ofta inte sker i direkt anslutning till idrott såsom dagens krav på anknytning förutsätter, utan i situationer som på andra sätt knyter an till idrotten. Detta har medfört att idrottslig bestraffning inte varit möjlig för vissa uppenbart skadliga handlingar, trots att idrotten både har ett intresse av och ett ansvar för att bestraffa dem.

Kommitténs slutsats är att kravet på idrottslig anknytning är för högt ställt i förhållande till vissa sådana handlingar. Ett utökat bestraffningsområde i denna del skulle möjliggöra bestraffning av flera skadliga handlingstyper som sällan sker inför öppen ridå, men som allvarligt hotar idrottsrörelsens trygghet, målbild och allmänna förtroende. Bestraffningsreglementet kan genom ändringen på ett bättre sätt beakta den kontext som präglar vissa typer av kränkningar. Dessutom innebär förslaget en markering av att idrotten ser allvarligt på övergrepp och kränkningar.

Förslaget innebär att två olika krav på idrottslig koppling ställs upp i förhållande till handlingar som tidigare reglerats av 14 kap. 2 § 7 och 8 p. RF:s stadgar.

Koppling 1: ”Idrottsrelaterat sammanhang”

Enligt förslaget ska vissa förhållandevis mer allvarliga handlingar ha skett i ett ”idrottsrelaterat sammanhang” för att kunna bestraffas. Detta gäller för våld, sexuella övergrepp, tvång, hot samt skadegörelse och tillgrepp. Den nya formuleringen är bredare och täcker fler situationer än vad som tidigare har gällt, men ställer ändå upp en gräns som i kommitténs mening ser till att idrottsrörelsen håller sig inom sin självbestämmanderätt. I motiven framgår vad som mer specifikt ska beaktas för att avgöra om en handling skett i ett idrottsrelaterat sammanhang. Bedömningen ska utgå från en helhetsbedömning av alla relevanta omständigheter i varje enskilt fall. Faktorer som kan vara viktiga inkluderar tid och plats i förhållande till idrottsverksamhet, hur nödvändigt sammanhanget är för idrotten, vem som anordnar och finansierar aktiviteten, vilka som deltar, hur information sprids, syftet med sammanhanget, och relationen mellan parterna. Särskilt viktigt att beakta är om handlingen utförts av någon i en maktposition gentemot den utsatte, såsom en ledare gentemot en utövare eller en vuxen gentemot ett barn. Motiven lyfter även en mängd exempel som kan underlätta vid bedömningen och som tydliggör hur faktorerna skulle kunna bedömas i enskilda fall.

Koppling 2: ”I anslutning till idrottsrelaterad aktivitet”

För förhållandevis mindre allvarliga handlingar (som i reglementet benämns ”otillbörligt agerande”) används i stället kravet att handlingen ska ha skett ”i anslutning till idrottsrelaterad aktivitet eller med anledning av något som skett där”, vilket ska

tolkas snävare än anknytningen ”idrottsrelaterat sammanhang”. Som idrottsrelaterad aktivitet räknas exempelvis tävlingar, uppvisningar, träningar, årsmöten, styrelsemöten, utbildningar och andra föreningsaktiviteter. Sociala sammankomster som lagfester kan räknas om de har en tydlig koppling till föreningens kärnverksamhet. Bedömningen av om en aktivitet är idrottsrelaterad baseras på alla relevanta omständigheter. Den föreslagna anknytningen omfattar resor till och från sådana idrottsrelaterade aktiviteter och på boenden för deltagare. Händelser som sker strax före eller efter en aktivitetsperiod kan också omfattas, beroende på omständigheterna. Om en person stannar kvar på tävlingsorten av privata skäl efter en tävling, anses det normalt inte falla inom definitionen för ”i anslutning till idrottsrelaterad aktivitet”. Även för denna anknytning ges i motiven en mängd exempel och närmare vägledning i bedömningen som underlättar för tolkningen och rättstillämpningen.

Dessa två idrottsliga kopplingar används inte i förhållande till alla handlingar som reglementet omfattar. Att handlingar har idrottslig koppling säkerställs till stor del också på andra sätt, exempelvis genom att en viss bestraffningsbar handling ska ha genomförts mot ett idrottsorgan, inom idrottsorgans demokratiska processer eller ha påverkat idrottsrörelsen eller dess deltagare negativt på andra sätt.

Koppling 3: ”Under tävling”

En mycket stor majoritet av de bestraffningsärenden som hanteras inom idrottsrörelsen är händelser som sker under en tävling. Det kan vara förolämpningar mot domare och motståndare eller en för våldsam tackling eller annat övervåld i idrottssituationer. För att upprätthålla den idrottsliga rättvisan är det av stor vikt att de bestraffningsbara handlingar som sker under tävling bestraffas i nära anslutning till den inträffade handlingen. Kommittén föreslår därför att rekvisitet ”under tävling” ska införas i bestraffningsreglementet, och att de handlingar som anses ske under tävling fortsatt ska ha en preskriptionstid på två månader.

Rekvisitet ska tolkas utifrån sitt ändamål och med restriktivitet. Bedömning av vad som anses ske under tävling ska utgå från två faktorer som båda måste uppfyllas:

- a. ske i direkt närhet till tävlingsytan, och
- b. i direkt tidsligt samband med tävlingen.

Dessa två faktorer kommer dock delvis bedömas utifrån respektive idrotts tävlingsregler. Viktigt att poängtera är att en händelse inte behöver ske på tävlingsytan under själva tävlingsmomentet för att omfattas av ”under tävling”. Även händelser som sker i den direkta närheten, både tidsligt och rumsligt, kan innefattas. Att vägledning ska tas från tävlingsreglerna innebär att begreppet ”under tävling” kan ha olika omfattning för olika serienivåer eller åldersgrupper inom samma idrott.

8.3 Preskription

Preskription innebär att rätten att utdöma eller verkställa en påföljd förloras efter en viss tid. Vägledning i hur preskription kan utformas och vilka överväganden som kan ligga bakom en viss vald preskriptionstid kan hämtas från straffrätten. En utgångspunkt är att allvarigare handlingar generellt sett bör ha längre preskriptionstid. Vid utformningen av preskriptionstiden måste dock också humanitära och praktiska skäl samt rättssäkerhetsaspekter beaktas.

Enligt dagens bestraffningsregler gäller som huvudregel att påföljd endast får tilldelas om den aktuella bestraffningsanmälan gjorts senast inom två månader från det att förseelsen begicks eller blev känd. Även om handlingen inte blivit känd innan dess, får dock enligt huvudregeln inte påföljd tilldelas när fyra år har gått sedan handlingen. Från huvudregeln görs dock undantag för handlingar som utgör allvarlig kränkning eller ekonomisk oegentlighet som allvarligt skadat idrottens anseende. Påföljd för dessa handlingar får åläggas om anmälan till bestraffning gjorts inom tio år från den dag då handlingen begicks.

Dagens preskriptionsreglering har blivit föremål för kritik i motioner inför RF-stämman 2023. Gemensamt för dessa motioner var att man ansåg att den nuvarande preskriptionsregleringen medför att det är mycket svårt att utreda fall och att komma till rätta med missförhållanden inom idrotten. Förslagen skilde sig dock åt när det kommer till vilka preskriptionstider som mer specifikt bör gälla. Kommittén anser, i likhet med vissa av motionärerna, att dagens preskriptionsreglering fungerar bra för handlingar som sker under tävling. Vid bestraffningsbara handlingar som sker under tävling är det väsentligt för idrottslig rättvisa att bestraffning sker i nära anslutning till den inträffade handlingen och aktuell tävling. Det ska inte vara möjligt att i slutet av en säsong, när matcherna ofta kan vara av större betydelse, inkomma med bestraffningsanmälningar för händelser som inträffat tidigare under säsongen. Kommittén delar dock uppfattningen att huvudregeln om två månaders preskription gör det omöjligt att på ett tillfredsställande sätt hantera vissa handlingar som sker utanför tävling. Särskilt medför den gällande preskriptionsregleringen att flera mycket allvarliga handlingar, såsom övergrepp, våld eller utnyttjande som inte sker i nära anslutning till idrottsutövande, inte kan bestraffas trots att de tydligt motverkar idrottslig trygghet och intressen. Det finns därför ett stort behov av att skapa en ny preskriptionsreglering som bättre speglar:

- olika handlingstypers karaktär och förutsättningar,
- handlingstypernas allvarlighet, och
- idrottens behov och logik.

För att tillgodose behoven utgår bestraffningsreglementet från en ordning där preskription anpassas efter respektive kapitel med bestraffningsbara handlingar. Förslaget omfattar tre olika preskriptionstider beroende på handlingstyp. Vissa handlingar, som allvarigare angrepp mot person och egendom, eller handlingar av sådan natur att de skadar idrottens förtroende, föreslås ha en preskriptionstid på *tio år*. För allvarigare handlingar mot person och egendom där den utsatte vid tidpunkten för handlingen varit under 18 år, föreslås den tioåriga preskriptionstiden räknas från att den utsatte fyllt 18 år. Vissa andra handlingar, exempelvis sådana som skadar de idrottsliga demokratiska processerna eller på annat sätt frångår bestämmelser i stadgar eller beslut, föreslås ha en preskriptionstid på *fyra år*. Slutligen föreslås fortsatt en preskription på *två månader* för vissa handlingar som sker under tävling eller som annars skadar tävlingsmässiga grundvärden. Detta innebär att den stora mängden ärenden som sker under tävling fortsatt kan hanteras på ett tillfredsställande sätt som säkerställer idrottslig rättvisa.

8.4 Försök, förberedelse, medverkan med mera

Kommittén har utrett om, och i sådana fall vilka, osjälvständiga brottsformer ska kunna ligga till grund för bestraffning. Exempel på osjälvständiga brottsformer är försök, förberedelse, stämpling (exempelvis att åta sig eller bestämma sig för att utföra en handling) och medverkan.

Samtliga osjälvständiga brottsformer kan visserligen anses som klandervärda och därför rimliga att bestraffa. Dock måste det också beaktas att de osjälvständiga brottsformerna skulle göra regelverket komplicerat och svårtillämpat. Det skulle medföra både svåra bedömningar för bestraffningsorganen och att reglerna blir oförutsebara för de som omfattas av dem.

Förslaget bygger därför på en ordning där den enda osjälvständiga brottsform som kan bestraffas är försök, när det särskilt anges i en viss bestämmelse.

8.5 Kapitel 7: Påföljder

Enligt nuvarande bestraffningsregler i RF:s stadgar finns tre påföljder: tillrättavisning, böter och avstängning. Kommittén anser att dessa påföljder i stort sett är tillfredsställande och att påföljdsregleringen i övrigt fungerar relativt bra. De nuvarande påföljdstyperna föreslås därför kvarstå. Däremot föreslås vissa mer specifika förändringar för att möjliggöra en mer situationsanpassad och proportionerlig påföljdsreglering, för att väva in ett mer proaktivt synsätt i påföljdsregleringen och för att förenkla reglerna språkligt och strukturellt. De mest centrala ändringarna beskrivs nedan.

8.5.1 Ändringar avseende avstängning

I kommitténs översyn av avstängningsregleringen har en utgångspunkt varit att bestraffningsorganen måste ges möjlighet att utdöma påföljder som motsvarar graden av allvarlighet och behovet i varje enskilt fall. Den föreslagna regleringen syftar till att skapa en balans där straffen är både rättvisa och samtidigt anpassade efter handlingens natur, kontext och utifrån intressen som rör den övriga idrottsrörelsen. Detta innebär bland annat att särskilt allvarliga handlingar ska kunna leda till längre avstängningar, medan mindre allvarliga handlingar får kortare straff. Detta bidrar till en mer rättvis och effektiv bestraffningsprocess inom idrotten. Mot bakgrund av detta föreslås nedanstående ändringar för avstängningspåföljden.

En mer effektiv och situationsanpassad reglering av avstängning från träning

Enligt dagens regler finns en möjlighet för SF att föreskriva att avstängning kan omfatta träning *i anläggning* som disponeras av den dömdes förening eller andra SF-anslutna föreningar. Kommittén anser att avstängning från träning fyller en viktig funktion, särskilt för att säkerställa trygghet bland andra träningsdeltagare, och att många SF idag anser sig vara i behov av påföljden. Därför bör det vara möjligt att utdela avstängning från träning såvida SF inte har föreskrivet annat.

Nuvarande regler begränsar en sådan avstängning till specifika anläggningar, vilket inte är tillräckligt för idrotter där träning sker utanför anläggningar. Dessutom kan en avstängning från anläggning bli oproportionerligt sträng när flera föreningar och idrotter använder samma anläggning. Kommittén föreslår därför att en person ska kunna stängas av från *träning i viss anläggning*, och/eller från att *närvara vid träning*. På det sättet kan påföljden användas på ett mer ändamålsenligt och proportionerligt sätt utifrån omständigheterna inom aktuell idrott och det enskilda fallet.

Möjlighet till längre avstängning för särskilt allvarliga handlingar

Enligt dagens bestämmelser om avstängning kan avstängningstiden bestämmas till högst två år eller till ett visst antal tävlingstillfällen. Undantag gäller för allvarliga kränkningar och ekonomiska oegentligheter, som kan leda till avstängning på upp till tio år. Kommittén anser dels att två år kan vara för kort för vissa särskilt allvarliga handlingar, dels att dagens reglering är för stelbent eftersom det finns andra handlingar än allvarliga kränkningar och ekonomisk oegentlighet som kan vara av sådant allvar att de bör bestraffas med en längre avstängning. Förslaget innebär därför att vissa handlingstyper ska kunna leda till avstängning på mellan två och tio år, när sådana handlingar är *särskilt allvarliga*. Exempel på handlingar som kan föranleda en sådan längre avstängningstid är våld, sexuella övergrep, överträdelse av SF:s övriga idrottsregler samt förtroendeskadliga handlingar såsom ekonomisk oegentlighet.

Olika avstängningstid för utövande, uppdrag och träning

Kommittén föreslår att avstängningstiden ska kunna variera mellan olika avstängningsområden i en och samma avstängning, exempelvis kortare avstängningstid för tävling och längre tid för uppdrag, för att säkerställa mer ändamålsenliga straff. Trots viss administrativ komplexitet anser kommittén att fördelarna med en differentiering överväger nackdelarna och att det är viktigt för rättssäkerheten och proportionaliteten att kunna anpassa straffen efter handlingens allvarlighet och kontext.

8.5.2 Utbildningsföreskrift införs

Inom idrottsrörelsen har det diskuterats om inte dagens påföljder bör kompletteras med en möjlighet att proaktivt förbättra och säkerställa en trygg idrott, genom att införa en möjlighet att kräva att en bestraffad person genomgår viss utbildning. Kommittén stödjer detta synsätt och föreslår att en utbildningsföreskrift införs som en ytterligare påföljd. Detta skulle innebära att ett mer proaktivt synsätt vävs in i ett påföljdssystem som annars är reaktivt, genom att den bestraffade individen får möjlighet att förändra sitt beteende och öka sin kunskap inom relevanta områden. En utbildningsföreskrift skulle säkerställa att konkreta åtgärder vidtas för att öka chanserna till positiv förändring hos individen och ge en mer samstämmig idrottsrörelse i Trygg Idrott-frågor i framtiden.

Kommittén anser dock att behovet av att kunna utfärda en utbildningsföreskrift kan variera avsevärt beroende på vilken specifik handling som föranlett bestraffning, den specifika idrotten i anslutning till vilken handlingen som har begåtts och omständigheterna i övrigt. Bedömningen av om en utbildningsföreskrift ska finnas tillgänglig som påföljd, och i sådana fall vilka utbildningar som kan anses hålla tillräcklig kvalitet och ha ett lämpligt innehåll, bör av den anledningen göras av respektive SF. Eftersom utbildningsföreskrift som påföljd förutsätter en viss eftertänksamhet och vissa åtgärder från SF:s sida, är påföljden möjlig att tilldela endast för de SF som särskilt har föreskrivit det. Dessutom måste föreskriften uppfylla vissa ytterligare krav. Den ska vara lämplig med hänsyn till den bestraffade handlingen, proportionerlig, baserad på rimliga hänsyn till den bestraffades personliga omständigheter och så tydlig och specificerad att den som tilldelas föreskriften förstår hur föreskriften ska efterlevas.

8.5.3 Tydligare reglering av påföljdsval och straffmätning

Reglementet innehåller, likt tidigare, en särskild bestämmelse om straffmätning och påföljdsval. Bestämmelsen i bestraffningsreglementet innebär dock ett tydliggörande av på vilka grunder påföljdsval och straffmätning ska ske och vilka omständigheter som särskilt ska beaktas i förmildrande respektive försvårande riktning. En tydligare

reglering av vilka omständigheter som särskilt bör beaktas antas vara till hjälp för bestraffningsorganen, samtidigt som det är mer rättssäkert för den bestraffade att veta hur straffet bestäms. Slutligen syftar ändringen till att skapa en mer enhetlig rättstillämpning. Bestraffningsorganen är dock fortsatt fria att göra en helhetsbedömning utifrån omständigheterna i det specifika fallet.

8.6 Kapitel 8-14: Handläggning och överklagande med mera

Kommittén har gjort en översyn över handlägningsreglerna (idag reglerade i 14 kap. 8-22 §§ RF:s stadgar) generellt och beaktat hur de i praktiken kommit att tillämpas. Slutsatsen är att reglerna har viss förbättringspotential, men att dagens brister främst kan härledas från språk, struktur och indelning. Nedan sammanställs de övergripande förbättringsområdena som identifierats.

- Reglerna är språkligt komplexa. Ålderdomligt språk, långa meningar och utrymme för flera tolkningar medför försämrad tydlighet och brister i den praktiska handläggningen.
- Paragraferna innehåller ofta många stycken vilket gör det svårt att navigera och hitta rätt. Det finns en uppenbar risk att missa specifika handlägningsbestämmelser, vilket kan drabba parterna och processens effektivitet negativt.
- Den tematiska uppdelningen är inte alltid konsekvent. I vissa fall finns skrivningar som rör ett visst tema inte under bestämmelsen där andra skrivningar på temat samlas, utan på en plats där den inte logiskt förväntas finnas.
- Ett antal principer som är centrala för handläggningen finns inte uttryckligt angivna utan framgår endast av praxis.
- Rättsläget har i vissa specifika frågor varit oklart på grund av avsaknad av reglering.
- I några få fall finns anledning till materiella ändringar för att främja rättssäkerhet och en effektiv och välfungerande handlägningsprocess i övrigt.

En omarbetning av handlägningsreglerna har gjorts för att komma till rätta med de uppräknade bristerna. Eftersom de identifierade problemen främst varit av språklig och strukturmässig karaktär, är de föreslagna materiella förändringarna av mindre karaktär och påverkar inte handlägningsprocessen i sina grundvalar.

På en övergripande nivå, är de föreslagna handlägningsreglerna indelade i sju kapitel, där respektive kapitel rör ett visst avgränsat handlägningsområde. De mest centrala förändringarna beskrivs närmare nedan.

8.6.1 Beviskrav framgår uttryckligen och ändras till ”klart sannolikt”

Beviskravets reglering och nivå är en central fråga för idrottens bestraffningsregler och har direkt påverkan på när en person kan bestraffas för en handling. I dagens 14 kap. RF:s stadgar framgår inte beviskravet uttryckligen. I stället har mångårig praxis från RIN fastställt att beviskravet inom idrotten är ”ställt utom rimligt tvivel”, det vill säga samma som gäller i nationell straffrätt. Kommittén har övervägt dels om beviskravet bör regleras i de nya bestraffningsreglerna, dels om beviskravet bör uttryckas som ”ställt utom rimligt tvivel” eller som något annat.

Inledningsvis anser kommittén att beviskravet, av rättssäkerhets- och transparens-skäl, bör framgå direkt av reglementet. Något annat vore också ologiskt med tanke på att både Matchfixningsreglementet och Antidopingreglementet, de två andra reglementen som kan ligga till grund för bestraffning inom idrotten, uttryckligen reglerar beviskravet.

Den andra frågan rör beviskravets nivå. Vid en jämförelse, kan konstateras att både Matchfixningsreglementet och Antidopingreglementet fastställt att beviskravet är ”klart sannolikt” respektive ”styrkt”. Dessa krav ska tolkas som något lägre än bestraffningsreglernas ”ställt utom rimligt tvivel”. Frågan är om det finns anledning att i bestraffningsreglementet uppställa ett högre krav än vad som gäller i ärenden om matchfixning och doping, som också normalt sett är allvarigare förseelser som leder till mer omfattande påföljder än normalfallet inom (de allmänna) bestraffningsreglerna. Några övertygande skäl för en sådan ordning har inte framkommit vid översynen.

För det första, anser kommittén att det mycket höga krav som dagens beviskrav innebär inte genomgående upprätthållits. En betydande del av de idrottsliga ärenden som leder till fällande beslut baseras i stället uteslutande på en (mer eller mindre knapphändig) domar- eller funktionärsrapport. Mot bakgrund av den praxis som finns i straffrätten kan det med fog ifrågasättas om en sådan bevisning kan anses leda upp till ”ställt utom rimligt tvivel”. Samtidigt finns det fall där ställt utom rimligt tvivel säkerligen har uppfyllts, till exempel på grund av att händelsen har spelats in. Av tydlighetsskäl och för att bättre spegla hur den praktiska bedömningen av bevisning gått till, anser kommittén att bestraffningsreglementet bör föreskriva att beviskravet är ”klart sannolikt”.

För det andra, är den ordningen också mer logisk utifrån idrottens kontext och förutsättningar. Idrotten har väsentligt mer begränsade resurser för att utreda och säkra bevis än de som finns inom det allmänna rättsväsendet. Tillgängliga påföljder inom idrotten är också väsentligt mindre ingripande för den enskilde än de som finns i

straffrätten. Det är därför motiverat att idrotten uppställer ett något lägre beviskrav än vad straffrätten gör.

Kommitténs bedömning är att ändringen inte kommer medföra fler fällande beslut. Istället ska ändringen ses som ett klargörande för att bättre motsvara hur beviskravet i praktiken tillämpats.

8.6.2 Andra förändringar

Vissa andra förändringar av begränsad betydelse har gjorts i handlägningsreglerna. En sådan förändring är att det uttryckligen föreskrivs att en anmälan om en handling som uppenbart saknar koppling till idrottsrörelsen eller en anmälan som är uppenbart ogrundad ska ogillas. Detta anses medföra en mer effektiv resursanvändning i bestraffningsorganen samtidigt som en säkerhetsventil skapas för att säkerställa att idrottslig bestraffning inte går utanför idrottens legitima kontrollsfär.

I handlägningsreglerna förtydligas vidare vad som gäller tillgänglighet av beslut (det vill säga under vilka förutsättningar som beslut kan delas med externa personer), i vilken utsträckning och hur många gånger som parterna har rätt att föra in nya yttranden och material i ett ärende samt språk i bestraffningsärenden. Vid en oansvarfull eller långdragen processföring av part ges bestraffningsorgan större möjligheter att förelägga parten att slutföra sin talan. Slutligen regleras uttryckligen bestraffningsorgans möjlighet att vilandeförklara ett ärende (exempelvis på grund av pågående process i allmän domstol) och möjligheten för ordförande i lägre bestraffningsorgan att fatta beslut om rättelse av sista dag för avstängning (i de fall en avstängning på grund av felaktig information om tävlingsschema eller liknande oavsiktligt blivit för hård).

I utredningen beskrivs samtliga ändringar mer ingående. Där finns även ledning för den praktiska tolkningen av respektive bestämmelse.

9. Uteslutning och nekande av medlemskap i förening

Enligt avsnitt 2.2, förutsätter ett framgångsrikt och hållbart arbete med Trygg Idrott fler verktyg än bestraffning. Ett sådant verktyg är medlemskapet, eller närmare bestämt möjligheten till uteslutning eller nekande av en fysisk persons medlemskap i en förening.

Idrottsföreningar anslutna till RF har en begränsad självbestämmanderätt vad det gäller nekat medlemskap och uteslutning. Enligt RF:s stadgar måste anslutna föreningar följa specifika regler för medlemskap, utträde, uteslutning och varning för

att säkerställa öppenhet och rättssäkerhet. Detta är viktigt för att upprätthålla förtroendet för idrottsrörelsen och dess autonomi. Det har dock framförts kritik om att processerna för uteslutning och varning är för komplicerade och att kraven för uteslutning är för höga.

Kommittén har därför adresserat frågan om medlemskap närmare. Kommittén har noterat att mycket få fall av uteslutning förekommer i praxis. En utgångspunkt är därför att uteslutning och nekande av medlemskap bör vara ett verktyg som kan användas i större utsträckning för att säkerställa en bra idrottsmiljö än vad som är fallet idag. Vid översynen har dessutom framkommit att det i stor utsträckning förekommer brister i föreningars handläggning av uteslutningsärenden. Sammantaget kan konstateras att det verkar finnas oklarhet kring hur och när en förening kan neka medlemskap och vidta uteslutning. För att ge föreningar bättre verktyg, ges i utredningen dels vägledning i fråga om när uteslutning eller nekande kan och bör bli aktuellt och hur handläggningen i sådana fall ska gå till, dels föreslås vissa förändringar i RF:s stadgar som förtydligar rättsläget och gör det mer sammanhängande.

Regleringen av nekat medlemskap och uteslutning ur förening finns i 8 kap. 6 § RF:s stadgar. Uteslutning eller nekande av medlemskap kräver att minst en av vissa uppräknade sakliga grunder är uppfyllda. Grunderna är uttömmande och måste efterlevas av anslutna föreningar. De sakliga grunderna för *uteslutning* uttrycks idag enligt följande:

- medlemmen har försummat att betala av föreningen beslutade avgifter,
- motarbetat föreningens verksamhet eller ändamål,
- brutit mot idrottens värdegrund eller föreningens stadgar, eller
- skadat föreningens intressen.

Sakliga grunder för *nekande av medlemskap* begränsar sig dock till att berörd person motarbetar föreningens ändamål eller intressen.

9.1 Förtydligande av 8 kap. 6 § RF:s stadgar och stödjande åtgärder

För att säkerställa en öppen och rättssäker idrottsrörelse anser kommittén att RF:s stadgar fortsatt måste innehålla en generell reglering för när en person kan nekas medlemskap eller uteslutas, som alla anslutna föreningar måste följa. Nuvarande reglering i 8 kap. 6 § RF:s stadgar är fungerande i vissa delar, men bör bli föremål för viss justering. Kommittén föreslår inledningsvis att föreningar fortsatt ska vara första instans för beslut om uteslutning eller varning, men att reglerna i 8 kap. 6 § RF:s stadgar bör omformuleras för att bli tydligare. Kommittén rekommenderar också att det ska finnas tydlig information och stödmaterial för föreningar om hur de ska hantera

uteslutningar och varningar. Stödjande organisationer som SF, SDF och RF-SISU Distrikt bör bistå föreningarna i dessa frågor, men själva beslutet om uteslutning eller varning ska fattas självständigt av föreningen.

Även om de nuvarande grunderna i sin andemening är adekvata, anser kommittén att uteslutningsgrunden ”brutit mot idrottens värdegrund” är alltför vag och saknar en proportionalitetsbedömning. Dessutom visar en praxisgenomgång att grunden mycket sällan används. I stället har de handlingar, vilka i och för sig skulle ha kunnat föranleda en bedömning att personen brutit mot värdegrunden, i stället bedömts medföra skäl för uteslutning med hänvisning till att personen har skadat föreningens intressen. Därför föreslås de sakliga grunderna justeras så att värdegrunden inte är en självständig uteslutningsgrund, men att det av RF:s stadgar uttryckligen framgår att efterlevnad av värdegrunden ska beaktas som en del av föreningens intressen. Det ska även uttryckligen framgå att bedömningen av föreningens intressen också innefattar säkerställandet av en trygg idrottsmiljö.

9.1.1 Sakliga grunder för nekat medlemskap och uteslutning ska överensstämma

Ett uppenbart problem med dagens reglering är att grunderna för nekande av medlemskap och uteslutning inte överensstämmer. Konsekvensen blir att en person skulle kunna uteslutas på en viss grund, men därefter inte skulle kunna nekas nytt medlemskap. Förslaget på ny 8 kap. 6 § RF:s stadgar innebär därför att grunderna framåt harmoniseras.

10. Förenings och SF:s agerande och ansvar

Hittills har beskrivits hur bestraffningssystemet och regleringen av medlemskap i föreningar bättre kan användas i arbetet för Trygg Idrott. Minst lika viktigt som dessa delar är dock också att det tydliggörs vilket ansvar som åligger SF och föreningar för arbetet med Trygg Idrott och hur de på bästa sätt kan agera för att uppfylla ansvaret.

För att vara en del av idrottsrörelsen måste föreningar följa stadgarna och besluten från sina specialidrottsförbund SF och RF. Om en förening inte följer dessa regler riskerar den att uteslutas ur SF. Dessa regleringar begränsar föreningens handlingsfrihet, men de beslutas demokratiskt av medlemsföreningarna och SF. Samtidigt som vissa krav och begränsningar för SF och föreningar anses nödvändiga, har kommittén i sina förslag utgått från att den demokratiska ordningen och föreningars frihet att forma och styra sin verksamhet så långt som möjligt måste bevaras.

10.1 Förenings agerande och ansvar

10.1.1 Förenings systematiska arbete med Trygg Idrott och kontroll av registerutdrag

Ett relativt omfattande kapitel i utredningen ägnas åt att beskriva proaktiva insatser för Trygg Idrott på föreningsnivå. I kapitlets första del beskrivs först hur föreningar kan systematiskt arbeta med förebyggande insatser för att skapa en bra idrottsmiljö. Bland annat beskrivs i avsnittet hur olika typer av underlag och nyttjandet av stödorganisationer kan underlätta och vägleda i det systematiska arbetet. Kommittén anser också att inhämtning av registerutdrag är ett viktigt verktyg för att säkerställa en trygg och säker barn- och ungdomsverksamhet. I 8 kap. 5 § RF:s stadgar föreskrivs att föreningar har en skyldighet att inhämta registerutdrag vid tilldelning av anställning eller uppdrag. Inom idrottsrörelsen är dock vanligt att personer innehar uppdrag inom en och samma förening under en mycket lång tid. För att verktyget ska bli maximalt verkningsfullt bör därför föreningen kontrollera registerutdragen med viss regelbundenhet.

10.1.2 Nytt krav på föreningar att agera vid missförhållanden

I kapitlets andra del behandlas föreningens reaktiva arbete, det vill säga föreningens ansvar och möjligheter att agera när det har inträffat eller finns indikationer på kränkande handlingar eller andra missförhållanden inom föreningen. Kommitténs uppfattning är att många föreningar redan idag hanterar sådana situationer bra. Det finns dock föreningar som förblir passiva. Kommittén ser detta som en stor utmaning för idrottsrörelsens strävande efter att åstadkomma en trygg idrott.

För att tydliggöra föreningars ansvar i Trygg Idrott-arbetet föreslår kommittén att en ny bestämmelse införs i 8 kap. 5 a § RF:s stadgar. Bestämmelsen klargör att föreningar vartannat år ska göra uppföljande kontroller av registerutdrag och att föreningar har en skyldighet att vidta lämpliga åtgärder vid kränkande handlingar eller andra missförhållanden inom föreningen. Däremot måste omfattningen av kravet beakta att de flesta föreningar drivs av ideella krafter och att resurser är långt ifrån obegränsade. Många föreningar har också redan idag välfungerande rutiner när det upptäcks att allt inte står rätt till i verksamheten. Vilka åtgärder som anses lämpliga måste därför bedömas utifrån föreningens storlek, resurser och kompetens. Föreningar ska inte belastas med alltför betungande krav, och stödjande organisationer som SF, SDF och RF-SISU Distrikt ska finnas tillgängliga att bistå med råd och hjälp. För det fall en förening efterlever de rekommendationer de har fått av en stödjande organisation får de alltid anses ha uppfyllt kravet. Det är också viktigt att åtgärderna är adekvata och proportionerliga och att föreningen dokumenterar sina insatser. Vid överträdelse av

skyldigheten kan föreningen bestraffas med varning eller böter enligt en bestämmelse i reglementet.

Exempel på föreningsåtgärder

Avslutningsvis ger utredningen exempel på hur föreningar mer konkret kan agera när missförhållanden uppdagas. Exempelen syftar till att ge vägledning för föreningar och förenkla i arbetet.

10.2 SF:s agerande och ansvar

Idag finns skillnader i hur olika SF hanterar Trygg Idrott-frågor. Skillnaderna beror bland annat på variationer i SF:s storlek, resurser och andra faktorer som idrottsliga särdrag och åldersstrukturen bland idrottsutövarna. Kommittén vill betona vikten av att alla föreningar får adekvat stöd i frågor om Trygg Idrott, särskilt vid reaktiva insatser. SF bör ha en central och samordnande roll i detta arbete, men exakt hur deras roll ska se ut ligger utanför kommitténs uppdrag att bestämma.

10.2.1 Normgivande och vägledande dokument

Inledningsvis anser kommittén att SF har mycket att hämta i att nyttja *normgivande och vägledande dokument* för att leda arbetet med Trygg Idrott. Normgivande dokument, som stadgar och tävlingsregler, måste följas av föreningar och kan leda till påföljder om de bryts. Dessa dokument måste vara tydliga och rättssäkra. Vägledande dokument, som riktlinjer och policyer, beskriver önskvärda beteenden, men är inte tvingande och kan inte leda till påföljder. De är viktiga för att främja en trygg idrottsmiljö. Kommittén rekommenderar att SF och RF tydligt skiljer mellan dessa dokumenttyper och ser över deras rättsliga status och utformning.

10.2.2 Licenssystem

Kommittén har, utifrån Svenska Konståkningsförbundets motion till RF-stämman 2023, övervägt om lämpligheten för ledare, domare och andra med uppdrag inom idrottsrörelsen kan säkerställas genom ett idrottsövergripande centralt licenssystem.

Även om licenssystem kan vara ett effektivt medel för att säkerställa tryggare idrottsmiljöer och att personer med olämpliga beteenden hålls utanför idrottsrörelsen, är kommitténs bedömning att ett gemensamt licenssystem för samtliga SF varken är önskvärt eller praktiskt genomförbart. En sådan ordning skulle enligt kommitténs mening – med hänsyn till idrotternas särart – riskera att bli komplicerad, att inte i alla delar vara ändamålsenlig för att uppnå syftet, att innebära en enorm administrativ belastning för SF och andra idrottsorgan samt medföra gränsdragningsproblem och en rättsosäkerhet för de som skulle omfattas av licenssystemet. I stället anser kommittén att möjligheten att införa licenssystem fortsatt ska förbehållas respektive SF.

I utredningen beskrivs relativt ingående hur SF kan dra nytta av licenssystem i sin verksamhet, i vilken utsträckning de kan utfärda licenssystem, hur och var ett sådant system ska regleras, hur licenskraven kan och bör formuleras och hur beslutsprocessen ska gå till.

10.2.3 Förenings medlemskap i SF

Centralt i SF:s arbete med Trygg Idrott är slutligen frågan om föreningars medlemskap. Idrottsrörelsen ska, även i förhållande till SF och förening, vara öppen för alla som vill delta. Däremot måste också inom SF finnas legitima och proportionerliga villkor för medlemskap. Dessa villkor måste hanteras rättssäkert för att upprätthålla förtroendet för idrottsrörelsen. Samtidigt måste SF kunna ingripa mot föreningar som agerar i strid med idrottsrörelsens intressen. Föreningars medlemskap i SF regleras i 8 kap. 1-2 §§ RF:s stadgar. I 1 § beskrivs kraven för att en förening ska bli upptagen som medlem i SF. I 2 § beskrivs när medlemskap kan upphöra.

Kommittén anser att regleringen av villkor för medlemskap respektive krav för att utesluta en förening bör justeras. Ett problem med dagens reglering är att grunderna för nekande av medlemskap och uteslutning inte harmoniserar. Det har inneburit att en förening som har blivit utesluten i vissa fall direkt kan ansöka om nytt medlemskap och att SF då inte har någon möjlighet att neka återinträde. Genom förslaget rättas den bristen. Dessutom markerar förslaget att ett beslut om nekat medlemskap eller uteslutning ska vara proportionerlig. Det kan i vissa fall anses proportionerligt att utesluta en förening som vid upprepade tillfällen bryter mot medlemskapskrav även om respektive överträdelse är förhållandevis lindrig.

Bestämmelserna om en förenings medlemskap i SF måste vara generella för att vara tillämpliga för alla SF. SF har dock också rätt att i viss mån utforma egna specifika medlemsvillkor och rutiner för Trygg Idrott inom ramen för RF:s stadgar. I utredningen exemplifieras hur SF kan göra detta genom en så kallad åtgärdstrappa, vilket vissa SF har nyttjat. Genom en åtgärdstrappa kan SF följa upp hur en förening arbetar för att rätta till problem genom kontroller och instruktioner. Att SF kan fatta beslut om medlemskap genom att följa steg i en väl genomarbetad åtgärdstrappa (som håller sig inom ramarna för tillämpliga regler) har fått stöd i RIN.

11. Övrigt

11.1 Eventuell justering av 11 kap. 2 § RF:s stadgar

I 11 kap. 2 § RF:s stadgar föreskrivs idag att SF, vid sin normgivning via SF:s stadgar och tävlingsregler, har vissa yttre gränser att förhålla sig till. Ramen är att SF:s stadgar och tävlingsregler inte får strida mot RF:s stadgar eller de principer RF:s stadgar grundar sig på. Det föreskrivs även när RS har rätt att påkalla ändring av SF:s stadgar

och tävlingsregler. Regleringen har bland annat i en motion inför RF-stämman 2023 kritiserats eftersom motionärerna anser det vara oklart vad begreppet ”de principer RF:s stadgar grundar sig på” mer specifikt innebär.

Kommittén har diskuterat frågan närmare och övervägt alternativa lösningar som finns, men ännu inte tagit slutligt beslut i frågan. Förslaget avseende 11 kap. 2 § RF:s stadgar kommer därför att presenteras närmare först vid Riksidrottsforum (RIF) och därefter beskrivas mer grundligt i det fullständiga utredningsdokumentet.

11.2 Andra Trygg Idrott-utredningar

Vid RF-stämman 2023 beslutades om att två utredningar inom ramarna för Trygg Idrott skulle pågå vid sidan om översynen av RF:s stadgar. Den första utredningen avsåg att utreda och tydliggöra Idrottsombudsmannens (IO:s) uppdrag. Den andra utredningen avsåg att utreda vad som menas med att idrotten följer barnkonventionen.

Kommittén har haft i uppdrag att inom ramarna för sitt direktiv ta ställning till de förslag som kommittén anser faller inom uppdragets ramar. I utredningen beskrivs kommitténs ställningstaganden i förhållande till respektive förslag i dessa utredningar.

11.2.1 Utredningen om Idrottsombudsmannens uppdrag

Kommittén delar för det första rapportförfattaren Christine Stridsbergs bedömning att IO:s uppdrag inte ska förändras till att enbart företräda enskilda. Avseende rapportförfattarens förslag om en ny skrivning i RF:s stadgar, delar kommittén uppfattningen att IO:s uppdrag bör tydliggöras genom en beskrivning i RF:s stadgar. Kommittén anser att den av rapportförfattaren föreslagna bestämmelsen inte bör reglera att IO ska verka för utbildning och samverkan mellan RF, Distrikt, SF och SDF inom sitt verksamhetsområde. I rapportförfattarens utredning föreslås också att SF primärt ska ansvara för och hantera Trygg Idrott-relaterade frågor inom förbundets verksamhet och att detta ska framgå av 11 kap. 4 § RF:s stadgar. Kommittén delar rapportförfattarens uppfattning.

Det som framkommer i rapporten om IO:s uppdrag under avsnitt 6.4 och 6.5 angående IO:s utbildande roll och psykologiskt stöd till enskild är viktiga, men det anses ligga utanför kommitténs uppdrag. Kommittén lämnar därför de förslagen utan något eget ställningstagande.

Utredningen om IO:s uppdrag presenterar vidare ett förslag om att svensk idrott ska ha en utredande funktion. Kommittén anser att det inte är möjligt att ta ställning till huruvida en utredande funktion bör upprättas utifrån underlaget i rapporten om IO:s uppdrag, utan föreslår att en djupare analys görs i den delen.

11.2.2 Utredningen om vad som menas med att idrotten följer barnkonventionen

Utredningen om barnkonventionen presenterar två förslag till åtgärder, där rapportförfattarna förespråkar förslag nummer två. Förslag två består av tre olika delar.

- a) Barnkonventionen integreras på en övergripande strukturell nivå inom idrottsrörelsen och används som ett system för att arbeta med barns rättigheter.
- b) En uppföljning av RF:s och möjligen även SF:s arbete med barnkonventionen införs för att stärka efterlevnaden.
- c) I RF:s stagar 1 kap. 1 § ersätts rekvisitet ”följer” med ”respekterar”.

Kommittén delar rapportförfattarnas uppfattning om att förslag nummer två är att föredra och betonar att tonvikten på punkt b) bör ligga i samverkan och kunskapshöjande aktiviteter snarare än en renodlad uppföljning eller revision.