

Idrottsombudsmannens uppdrag

UTREDNING ENLIGT BESLUT PÅ RF-STÄMMAN 2023
CHRISTINE STRIDSBERG

FÖRORD

Vid Riksidrottsförbundets ordinarie stämma i maj 2023 fattades beslut om att utreda Idrottsombudsmannens uppdrag inom ramen för ”Trygg Idrott”. Som en följd av detta gav Riksidrottsstyrelsen i november 2023 i uppdrag till undertecknad att utreda och tydliggöra Idrottsombudsmannens uppdrag, med särskilt fokus på i vilken omfattning och på vilket sätt enskilda ska kunna vägledas och företrädas av Idrottsombudsmannen.

Utredningen har genomförts i form av dels inhämtande av skriftliga underlag (däribland allmänt tillgängliga stadgar, instruktioner, riktlinjer, rapporter osv.), dels intervjuer med ett betydande antal personer. Samtal har bland annat förts med nuvarande Idrottsombudsmän och regionala ombud från Riksidrottsförbundets distrikt, representanter för tolv specialidrottsförbund samt ett antal enskilda individer som haft kontakt med Idrottsombudsmannen i olika ärenden. Det har även gjorts en internationell utblick där systemet i åtta olika länder i Europa respektive Nordamerika studerats. Insamlad information har därefter analyserats och resulterat i ett antal rekommendationer.

Utredningen har, med utgångspunkt i givna direktiv, bedrivits oberoende från Riksidrottsförbundet eller andra organisationer som är del av eller anslutna till Riksidrottsförbundet. Samtliga åsikter och slutsatser som framförs i denna rapport är därmed mina egna.

Denna rapport har dag som nedan överlämnats till Riksidrottsförbundet, varigenom uppdraget är slutfört.

Stockholm den 2 juni 2024

Christine Stridsberg

Innehåll

FÖRKORTNINGAR	4
SAMMANFATTNING	5
1. INLEDNING	7
1.1 Bakgrund och frågeställningar	7
1.2 Avgränsningar	8
2. IDROTTSOMBUDSMANNENS NUVARANDE UPPDRAG	9
2.1 Bakgrund – inrättande av IO	9
2.2 Reglering i RF:s stadgar	9
2.3 Instruktion till IO	10
2.4 Extern information om IO	11
3. ANDRA OMBUDSMANNAFUNKTIONER	14
3.1 Inledning	14
3.2 Barn- och elevombudet	14
3.3 Barnombudsmannen	14
3.4 Diskrimineringsombudsmannen	15
3.5 Athletes' Anti-Doping Ombuds (Idrottens antidopingombud)	15
4. NULÄGESBILD AV IO:S PRAKTISKA ÄRENDEHANTERING	17
4.1 Centrala regelverk och riktlinjer kopplade till Trygg Idrott	17
4.1.1 Inledning	17
4.1.2 Idrottens värdegrund	17
4.1.3 Bestraffningsregler (14 kap. RF:s stadgar)	18
4.1.4 Barnrättsliga regler	21
4.1.5 Övriga relevanta regler och riktlinjer	22
4.2 IO:s praktiska ärendehantering	23
4.2.1 Inledning	23
4.2.2 Beskrivning av arbetsprocessen	23
4.2.3 IO:s synpunkter på sitt uppdrag och arbetsprocessen	27
4.3 De regionala ombuden	29
4.3.1 De regionala ombudens uppdrag	29
4.3.2 Synpunkter från de regionala ombuden	29
4.4 Synpunkter på IO-funktionen från Safesport Sweden och enskilda individer	31
4.4.1 Synpunkter från Safesport Sweden	31
4.4.2 Synpunkter från individer	32
4.5 SF:s arbete med Trygg Idrott och synpunkter på IO-funktionen	35

Bilaga 3: Översyn av RF:s stadgar – Trygg Idrott

4.5.1 Inledning.....	35
4.5.2 Arbetsätt på SF-nivå.....	36
4.5.3 Tydlighet i struktur (SF:s roll kontra IO/RF).....	37
4.5.4 Oberoende och objektivitet.....	38
4.5.5 Utredningar och bestraffningsanmälningar	38
4.5.6 Utbildning och nätverk.....	39
4.6 Synpunkter från RF:s valberedning på uppgifter om kandidater till förtroendeposter inom RF.	39
5. INTERNATIONELL UTBLICK.....	40
5.1 Inledning.....	40
5.2 Schweiz	40
5.3 England.....	42
5.4 Kanada.....	43
5.5 USA	44
5.6 Norge	45
5.7 Danmark	46
5.8 Tyskland	47
5.9 Österrike	48
6. ANALYS OCH REKOMMENDATIONER.....	49
6.1 Utgångspunkter för rekommendationerna.....	49
6.1.1. Inledning.....	49
6.1.2 IO bör inte enbart företräda enskilda.....	49
6.2 Förtydligande av IO:s uppdrag.....	51
6.3 Klargörande av SF:s roll i Trygg Idrott-frågor	54
6.4 Utveckling av IO:s utbildande roll	55
6.5 Utveckling av psykologiskt stöd till enskilda.....	56
6.6 En förbättrad utredande funktion.....	57
6.7 Klargörande av när (om) IO ska upprätta bestraffningsanmälan.....	60
7. RESURSBEHOV TILL FÖLJD AV REKOMMENDATIONERNA	63

FÖRKORTNINGAR

BEO – Barn- och elevombudet

BO – Barnombudsmannen

Distrikt – RF SISU-distrikt, dvs. RF:s regionala verksamhet enligt 2 kap. 2 § RF:s stadgar

DO – Diskrimineringsombudsmannen

IF – Idrottsförening

IO – Idrottsombudsmannen

SDF – Specialidrottsdistriktsförbund

SF – Specialidrottsförbund

RF – Riksidrottsförbundet

RIM – Riksidrottsmötet

RIN – Riksidrottsnämnden

RS – Riksidrottsstyrelsen

SISU – Studieförbundet SISU Idrottsutbildarna

WADA – World Anti-Doping Agency

SAMMANFATTNING

År 2017 beslutade Riksidrottsförbundet att införa funktionen ”Idrottsombudsmannen”. Enligt Riksidrottsförbundets stadgar ska Idrottsombudsmannen vägleda samt, i vissa fall, företräda och tillvarata förenings eller enskild medlems rättigheter enligt Riksidrottsförbundets eller specialidrottsförbunds stadgar. Idrottsombudsmannen har även rätt att göra en anmälan till bestraffning enligt 14 kap. Riksidrottsförbundets stadgar.

Vid Riksidrottsförbundets stämma 2023 beslutades att utreda Idrottsombudsmannens uppdrag med återrapportering till kommande stämma 2025. Riksidrottsstyrelsen har i uppdragsbeskrivningen till denna utredning preciserat uppdraget till att utreda och tydliggöra Idrottsombudsmannens uppdrag, med särskilt fokus på i vilken omfattning och på vilket sätt enskilda ska kunna vägledas och företrädas av Idrottsombudsmannen. Uppdraget har avgränsats på så sätt att utredningen inte ska behandla frågan om Idrottsombudsmannens hemvist inom eller utanför idrottsrörelsen.

Utredningen har genomförts primärt genom inhämtande och analys av stadgar, instruktioner, riktlinjer med mera (se vidare kapitel 2, 3 och 4.1-2) respektive samtal med bland annat nuvarande Idrottsombudsmän, tjänstemän från Riksidrottsförbundets distrikt (titulerade regionala ombud), individer som haft kontakt med Idrottsombudsmannen samt företrädare för ett antal olika specialidrottsförbund (se vidare kapitel 4.2-4.6). Inom ramen för utredningen har även en internationell utblick gjorts, där systemet i åtta olika länder i Europa och Nordamerika studerats (se vidare kapitel 5). Efter analys av den information som samlats in genom dessa åtgärder har följande rekommendationer lämnats (se vidare kapitel 6).

- **Idrottsombudsmannens uppdrag bör klargöras.** Det föreslås bland annat att stadgeföreskriften om Idrottsombudsmannen ändras på så sätt att 1) det tydligare framgår att Idrottsombudsmannens primära uppgift är att tillhandahålla rådgivning och vägledning till enskilda individer och föreningar, 2) bestraffningsanmälan och andra åtgärder enligt 14 kap. Riksidrottsförbundets stadgar får göras av Idrottsombudsmannen om det finns särskilda skäl för det, samt 3) det uttryckligen framgår att Idrottsombudsmannen, inom sitt verksamhetsområde, ska verka för samverkan mellan Riksidrottsförbundet och dess distrikt, specialidrottsförbund samt specialidrottsdistriktsförbund.

Därutöver föreslås att vissa klargöranden sker i Riksidrottsförbundets stadgar gällande Idrottsombudsmannens förhållande till bland annat Riksidrottsförbundets valberedning, i den instruktion som närmare reglerar Idrottsombudsmannens uppdrag samt i Riksidrottsförbundets externa kommunikation om Idrottsombudsmannen.

- **Specialidrottsförbundens roll i Trygg Idrott-frågor bör klargöras.** Gränsdragningen mellan vad Idrottsombudsmannen/Riksidrottsförbundet ska göra kontra vad som är respektive specialidrottsförbunds (och dess i förekommande fall distrikts) ansvar är idag i många fall oklart på ett sätt som bland annat riskerar att gå ut över enskilda individer i konkreta ärenden. Det föreslås därför att

Bilaga 3: Översyn av RF:s stadgar – Trygg Idrott

specialidrottsförbundens ansvar tydligare regleras i Riksidrottsförbundets stadgar, att varje specialidrottsförbund ska ha en särskild kontaktperson gentemot Idrottsombudsmannen för frågor inom dennes ansvarsområde samt att varje specialidrottsförbund ska upprätta tydliga rutiner för hur ärenden som faller inom förbundets ansvar ska hanteras.

- **Idrottsombudsmannens utbildande roll gentemot specialidrottsförbunden bör utvecklas.** Flertalet specialidrottsförbund har uppgett att de känner sig osäkra i hur de ska hantera det reaktiva arbetet i Trygg Idrott-frågor och efterfrågat mer utbildning och stöttning från Idrottsombudsmannen/Riksidrottsförbundet i denna fråga. Givet att enskilda individer som råkat illa ut inom idrotten i de flesta fall primärt torde vända sig till sitt eget specialidrottsförbund snarare än Riksidrottsförbundets funktioner, och att det är önskvärt att respektive specialidrottsförbund tar det primära ansvaret för vad som sker i dess idrott, bör utbildning av specialidrottsförbunden framöver prioriteras.
- **Det psykologiska stödet till enskilda bör utvecklas.** Bland annat bör säkerställas 1) att Idrottsombudsmännen är trygga i hur de ska bemöta individer som potentiellt varit med om traumatiska situationer, 2) att utsatta personers eventuella behov av olika typer av stöd uppmärksammas tidigt i ärendehantering, samt 3) att det finns tillräcklig kunskap och etablerade samarbeten så att Idrottsombudsmannen utifrån den enskildes behov kan hänvisa denne till lämplig psykolog, terapeut eller liknande externa aktörer.
- **En förbättrad utredande funktion bör inrättas.** Det föreslås att det i ärenden rörande allvarligare fall (exempelvis vid misstankar om sexuella övergrepp, våld och tvång) ska finnas möjlighet att förordna om en fördjupad utredning, som bör utföras av annan (extern part) än Idrottsombudsmannen.
- **Det bör klargöras i vilka fall Idrottsombudsmannen ska upprätta bestraffningsanmälan.** Detta för att öka transparensen för enskilda om i vilka fall de kan förvänta sig att Idrottsombudsmannen för deras talan i bestraffningsärenden och säkerställa objektiva bedömningar i denna fråga.

De föreslagna rekommendationerna medför slutligen att det rekommenderas att Idrottsombudsmannens bemanning utökas till att motsvara åtminstone 2,5 heltidstjänst.

1. INLEDNING

1.1 Bakgrund och frågeställningar

Eksätra Ryttnarörening ("Eksätra") inkom inför RF-stämman (RIM) 2023 med en motion benämnd "Ändring av Idrottsombudsmannens uppdrag", i vilken man yrkade att Idrottsombudsmannen (IO) inte längre skulle kunna företräda föreningar utan endast skulle ha till uppgift att *vägleda, företräda och tillvarata enskild medlems rättigheter enligt RF:s eller SF:s stadgar*.

RF-stämman biföll inte motionen som sådan, men efter yrkande från Svenska Mångkampsförbundet under beslutspunkten för motionen (ärende 11.4 på dagordningen) beslutades att IO:s uppdrag skulle utredas "inom trygg idrott inför stämman 2025".

Till följd av stämmobeslutet gav Riksidrottsstyrelsen i november 2023 ett utredningsuppdrag till undertecknad i syfte att utreda och tydliggöra IO:s uppdrag, med särskilt fokus på i vilken omfattning och på vilket sätt enskilda ska kunna vägledas och företrädas av IO. Av direktiven för utredningen framgår att denna ska innehålla:

- En genomlysning och analys av IO:s uppdrag, efterfrågan och leverans idag.
- Alternativa förslag utifrån i utredningen identifierade behov som RF bör överväga gällande ett eventuellt förändrat eller förtydligt uppdrag för IO utifrån perspektivet att i högre grad ha möjlighet att företräda enskilda.
- En beskrivning av vilken eller vilka utmaningar och vilken efterfrågan dessa förändringar avser att möta.
- Utredningen får föreslå ändringar i RF:s stadgar och andra styrdokument, för det fall så bedöms relevant.
- En uppskattning av behov av resurser för de alternativa uppdragen.

Av uppdragsbeskrivningen framgår vidare att följande aspekter särskilt ska belysas:

- Inom vilka områden den enskilde ska kunna få stöd av IO.
- Barnperspektivet.
- Rättssäkerhet för samtliga parter.
- Efterfrågan inom idrottsrörelsen från såväl enskilda som förbund och föreningar gällande stöd från IO.
- Efterfrågan i de olika faserna av ett ärende (rådgivning, utredning av en händelse, bistå den enskilde med råd och trygghet, bistå den enskilde i idrottens interna disciplinorgan).
- En internationell utblick ska göras.

Bilaga 3: Översyn av RF:s stadgar – Trygg Idrott

- Analys av erforderliga resurser och hur resurser prioriteras och fördelas gällande de alternativa förslagen.

Under utredningstiden har uppdragsbeskrivningen kompletterats med att även avse frågeställningen i vilken mån det ska ingå i IO:s uppdrag att hantera visselblåsningar om oegentligheter från förtroendevalda i anslutning till pågående valprocesser inom RF och SISU (dvs. sådana val som förrättas på dessa organisationers förbundsmöten). Kompletteringen har sin grund i tidigare uppkomna situationer med visselblåsningar rörande personer som nominerats till förtroendeposter inom RF samt rekommendationer om förbättrade nomineringsprocesser och ökad transparens som advokatbyrån Setterwalls lämnat till RF under hösten 2023.

1.2 Avgränsningar

Av uppdragsbeskrivningen följer att utredningen ska behandla IO:s uppdrag, inte dess hemvist inom eller utanför idrottsrörelsen. Avgränsningen ska ses i ljuset av att det i Eksättras motion till RF-stämman 2023 framfördes tankar om att i vart fall delar av IO:s uppdrag (såsom det för närvarande är definierat i RF:s stadgar) bör ligga helt utanför RF:s organisation (jämför exempelvis den nuvarande organisationen för Antidoping Sverige inom dopingområdet). Med hänsyn till den givna avgränsningen förs i denna utredning inga djupare resonemang om för- och nackdelar med ett sådant alternativ, och det lämnas följaktligen inte heller någon rekommendation i fråga om hur RF i framtiden ska ställa sig till förslag om att lägga delar av IO:s funktion utanför idrottsrörelsen. Däremot redovisas kortfattat de synpunkter som olika aktörer lämnat på IO:s självständighet i kapitel 4.2-4.5, likväl som belysning av modeller där utredande funktioner separerats från idrottsförbunden och deras intresseorganisationer naturligt sker i det avsnitt som belyser modellerna i andra länder (kapitel 5).

2. IDROTTSOMBUDSMANNENS NUVARANDE UPPDRAG

2.1 Bakgrund – inrättande av IO

Inför RF-stämman år 2017 inkom Gymnastikförbundet med en motion i vilken man föreslog att RF skulle ”inrätta en egen Idrottsombudsman för att bättre kunna stödja och följa idrottens arbete gällande etiska frågor”.¹ I motionen beskrev Gymnastikförbundet bland annat sina egna erfarenheter av den ”Gymnastikombudsman” som förbundet hade inrättat år 2012 i syfte att rådge och stötta i värdegrundsfrågor samt att föra förbundets talan i bestraffningsärenden. Enligt Gymnastikförbundet hade denna funktion klara fördelar och det vore enligt deras mening värdefullt om en sådan ombudsmansfunktion inrättades för hela idrotten, med möjlighet att stödja det arbete som enskilda SF, SDF och Distrikt² utför. En idrottsgemensam ombudsman på RF-nivå skulle komplettera snarare än ersätta SF-specifika diton, och kunna bidra till det idrottsgemensamma strategiska målet om värdegrunden som en styrka.

Med anledning av motionen föreslog RS att RF-stämman skulle uppdra till RS att bland annat inrätta en ”idrottens ombudsman”.³ I utlåtandet anfördes inte andra skäl till grund för detta än att RS var positiv till förslaget och önskade RF-stämmans uppdrag att arbeta vidare med frågan. Stämman beslutade i enlighet med RS förslag och funktionen ”Idrottsombudsmannen” blev operativ under 2018.

2.2 Reglering i RF:s stadgar

Funktionen ”Idrottsombudsmannen” är primärt reglerad i 2 kap. 9 § RF:s stadgar, av vilken framgår följande:

9 §

Idrottsombudsmannen

Idrottsombudsmannen har till uppgift att vägleda samt, i vissa fall, företräda och tillvarata förenings eller enskild medlems rättigheter enligt RF:s eller SF:s stadgar. Idrottsombudsmannen har även rätt att göra en anmälan till bestraffning enligt 14 kap.

RS utser Idrottsombudsmannen.

RS ska utfärda en föreskrift med instruktion för Idrottsombudsmannen.

IO:s uppdrag och mandat aktualiseras på ytterligare ett antal ställen i RF:s stadgar på sammanfattningsvis följande sätt:

- Det åligger förening, IdrottsAB och SF att på begäran lämna upplysningar och avge yttranden till IO (se bland annat 8 kap. 5 §, 11 kap. 3 a, 3 b och 4 §§).

¹ Motion inkommen till Riksidrottsförbundet den 28 december 2016.

² Vid denna tid benämnt Distriktsförbund (DF).

³ RS förslag till RF-stämman i Karlstad 19–21 maj 2017 angående dagordningspunkt ”13.17, Motion nr 17, 18 och 19”.

Bilaga 3: Översyn av RF:s stadgar – Trygg Idrott

- Bestraffningsorgan är enligt 14 kap. 9 § fjärde stycket skyldigt att ta upp en anmälan inkommen från IO, vilket utgör ett undantag från huvudregeln att bestraffningsorgan bara har skyldighet att ta upp en anmälan till prövning om den är inkommen från ”berörd part”.
- IO har en skyldighet att lämna upplysningar till bestraffningsorgan respektive en rättighet att få del av handlingar i bestraffningsärenden enligt 14 kap. RF:s stadgar (se 14 kap. 12 §).
- IO har, utan att vara part, alltid rätt att överklaga ett beslut från bestraffningsorgan i ärende enligt 14 kap. RF:s stadgar (se 14 kap. 19 §).

2.3 Instruktion till IO

I enlighet med ovannämnda föreskrift i 2 kap. 9 § RF:s stadgar har RS utfärdat en föreskrift med instruktion till IO. Den aktuella versionen är utfärdad den 28 november 2019 och IO:s uppdrag är där definierat enligt följande.

1 § Uppgift

Idrottsombudsmannen ska verka för att idrottsrörelsens verksamhetsidé, vision och värdegrund efterlevs inom idrottsrörelsen, såsom den kommer till uttryck i 1 kap. RF:s stadgar och därtill hörande anvisningar.

Idrottsombudsmannens uppgifter är att:

- ge föreningar och enskilda föreningsmedlemmar vägledning och information i värdegrundsfrågor inom idrottsrörelsen,
- företräda och tillvarata föreningar eller enskilda föreningsmedlemmars rättigheter enligt RF:s eller specialidrottsförbunds (SF:s) stadgar,
- verka för utbildning inom Idrottsombudsmannens verksamhetsområde,

Idrottsombudsmannen har i sin verksamhet följande begränsningar:

- vägledning och information ska avse förhållanden inom idrottsrörelsen.

I instruktionen regleras därefter hur IO ska hantera ärenden. IO:s uppmärksamhet gällande ”förhållanden inom idrottsrörelsen” får påkallas, öppet eller anonymt, av förening eller enskild person. Påkallande får ske via telefon, e-post eller via visseblåsning i för ändamålet tillhandahållen visseblåsarkanal och ska, för att IO ska kunna inleda ett ärende, innehålla information om vilken förening eller förbund missförhållanden misstänks förekomma inom. Om påkallandet avser en enskild persons agerande måste personen därtill identifieras genom uppgift om namn och roll.

Efter påkallande ska IO skyndsamt ge råd i hur situationen bör hanteras. IO kan därvid enligt 4 § i instruktionen självständigt besluta att ett ärende ska

1. lämnas utan åtgärd,

Bilaga 3: Översyn av RF:s stadgar – Trygg Idrott

2. överlämnas till berört SF för fortsatt hantering,
3. överlämnas till berört Distrikt för fortsatt hantering,
4. utredas vidare av Idrottsombudsmannen,
5. föranleda en anmälan till polisen,
6. föranleda en orosanmälan hos socialtjänst,
7. föranleda en bestraffningsanmälan enligt 14 kap. RF:s stadgar, eller
8. föranleda ett utlåtande om oförenlighet med idrottsrörelsens verksamhetsidé, vision eller värdegrund.

Så långt som möjligt ska beslut enligt ovan föregås av samråd med berört SF. Efter beslut om åtgärd ska IO skyndsamt meddela den som påkallat uppmärksamhet om sitt beslut. IO:s beslut om åtgärd får inte överklagas.

Instruktionen innehåller även vissa föreskrifter om sekretess; ett ärende som påkallats hos IO är inte offentligt och handlingar eller uppgifter lämnas inte ut på begäran.⁴ I de fall då IO överlämnar ärenden ska uppgift om personen eller organisationen som påkallat IO:s uppmärksamhet så långt det är möjligt hållas anonym, så länge personen eller organisationen inte medgivit att uppgiften får lämnas vidare.

Slutligen innehåller instruktionen kvalifikationskrav och rutiner för hur IO utses; enligt delegation från RS ska RF:s generalsekreterare utse en eller flera IO, som ska ha en utbildningsbakgrund som jurist, polis, socionom eller motsvarande samt ha utredningskompetens. IO ska även ha kännedom om idrottsrörelsens organisation och struktur, samt får inte utan generalsekreterarens godkännande inneha andra uppdrag inom idrottsrörelsen.

2.4 Extern information om IO

Sammanfattningen av IO:s uppdrag under kapitel 2.1–2.3 ovan bygger på en genomgång av information från olika källor varav merparten är allmänt tillgängliga men inte alldeles lättåtkomliga för den sökande, medan instruktionen för IO inte finns allmänt tillgänglig. Av intresse inte minst för analysen av vilken förväntansbild som är rimlig från de som kontaktar IO är dock hur funktionen idag framställs externt, då merparten individer som söker stöttning knappast börjar i RF:s stadgar. Av RF:s egen hemsida, som torde vara den naturliga källan för den som söker information, framgår följande.⁵

⁴ Det kan ifrågasättas hur denna föreskrift om sekretess förhåller sig till skyldigheten att avge yttrande och lämna upplysningar till bestraffningsorgan enligt 14 kap. 12 § femte stycket RF:s stadgar. Frågan berörs vidare i kapitel 6.2 nedan.

⁵ <https://www.rf.se/rf-arbetar-med/idrottsombudsmannen>, senast kontrollerat 19 maj 2024.

Idrottsombudsmannen

Sidan uppdaterades: 22 augusti 2023



Idrottsombudsmannen ska verka för att idrottsrörelsens verksamhetsidé, vision och värdegrund efterlevs inom idrottsrörelsen. Idrottsombudsmannen kan du vända dig till om du exempelvis känner dig otrygg i din idrottsmiljö eller om du har frågor om idrottsrörelsen.

Idrottsombudsmannen (IO) har två anställda. IO är en del av Riksidrottsförbundet, men har samtidigt en självständig funktion. IO tar emot uppgifter, ger råd och vägledning. IO utreder ärenden som innehåller misstänkta förseelser enligt kap 14 RF:s stadgar (om bestraffning). IO hantera ärenden med stöd av interna sakkunniga, till exempel jurist eller expert på barn- och ungdomsidrott. IO hantera ärendelogg i visselblåsartjänsten.

Idrottsombudsmannens uppgifter är att:

- ge föreningar och enskilda föreningsmedlemmar vägledning och information i värdegrundsfrågor inom idrottsrörelsen,
- företräda och tillvarata föreningar eller enskilda föreningsmedlemmars rättigheter enligt RF:s eller specialidrottsförbunds (SF:s) stadgar,
- Idrottsombudsmannen har i sin verksamhet följande begränsningar: vägledning och information ska avse förhållanden inom idrottsrörelsen.

Sekretess och offentlighet

Ärende som påkallats hos Idrottsombudsmannen är inte offentligt och handlingar eller uppgifter lämnas inte ut på begäran.

Som en underkategori till uppgifterna om IO på RF:s hemsida finns även information om visselblåsarfunktionen⁶ och en länk till denna.⁷ Innehållet på denna sida är som följer.

I en förening ansvarar medlemmarna och, ytterst, den valda styrelsen för att föreningen följer idrottsrörelsens värdegrund. Därför ska visselblåsartjänsten normalt inte användas för ärenden som handlar om avvikelser från värdegrunden. I första hand kan en medlem som misstänker avvikelser från värdegrunden alltid vända sig till föreningens styrelse.

Det kan dock finnas känsliga ärenden då man inte vill eller vågar berätta den normala vägen, men ändå vill göra sin röst hörd. Genom visselblåsartjänsten finns en möjlighet att konfidentiellt kommunicera mistankar om avvikelser från värdegrunden inom idrotten. Tjänsten är viktig för att minska risker och för att upprätthålla förtroendet för hela idrottsrörelsens verksamhet.

⁶ <https://www.rf.se/rf-arbetar-med/idrottsombudsmannen/visselblasartjansten>, senast kontrollerat 19 maj 2024.

⁷ Visselblåsarfunktionen sköts via WhistleB, <https://report.whistleb.com/sv/riksidrottsforbundet>, senast kontrollerat 19 maj 2024.

Bilaga 3: Översyn av RF:s stadgar – Trygg Idrott

Visselblåsarmeddelanden kan lämnas öppet eller anonymt.

Du rapporterar enkelt och tryggt genom att följa instruktionerna i webbformuläret. När du har skickat ditt meddelande får du ett ID och lösenord på skärmen. Spara dem säkert. Du är anonym i den fortsatta dialogen.

Inom 10 dagar kan du läsa en eventuell följdfråga eller ett svar från oss.

Den externa informationen om IO kommenteras vidare i kapitel 6.2 nedan.

3. ANDRA OMBUDSMANNAFUNKTIONER

3.1 Inledning

Begreppet ”ombudsman” förekommer numera i en mängd olika sammanhang, både nationellt och internationellt.⁸ Vilken närmare funktion den eller de personer som innehar en ombudsroll ska fylla har däremot inget enhetligt svar utan definieras av respektive huvudman. I det följande berörs kort för ett antal olika ”ombudsmän” inom primärt det barnrättsliga respektive idrottsrättsliga området, i syfte att belysa likheter och skillnader i relation till varandra och till IO.

3.2 Barn- och elevombudet

Barn- och elevombudet (BEO) bevakar barns och elevers rättigheter och utreder uppgifter om kränkningar utförda av barn, elever samt personal i skolan respektive förskolan (jfr 6 kap. skollagen). BEO har hemvist hos Skolinspektionen och ska

- Bedöma inkomna signaler om missförhållanden om kränkande behandling utifrån omständigheter i det enskilda fallet.
- Objektivt bedöma och besluta i ärenden.
- Informera om skollagens krav på nolltolerans mot kränkningar i skolan och ge skolorna råd om hur lagen ska användas.
- Samarbeta med andra myndigheter och ombudsmän, till exempel Barnombudsmannen och Diskrimineringsombudsmannen, kommuner och elevorganisationer som Elevernas riksförbund.
- Företräda barn eller elever objektivt i domstol. Det sker när BEO:s utredning visar att ett barn eller elev utsatts för kränkande behandling och det finns förutsättningar att kräva skadestånd från den som driver skolan.⁹

En förutsättning för att BEO ska utreda ett ärende är att försök att komma tillrätta med situationen först gjorts genom skolan och dess huvudman.¹⁰

3.3 Barnombudsmannen

Barnombudsmannen (BO) utgör en egen statlig myndighet med uppdrag att driva på och bevaka efterlevnaden av FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen). I BO:s uppdrag ligger att företräda barns och ungas intressen, att uppmärksamma brister i tillämpningen av barnkonventionen och att föreslå förändringar i lagar och förordningar för att Sverige bättre ska tillgodose barns rättigheter. Däremot ingår *inte* i BO:s uppdrag att arbeta

⁸ På mellanstatlig respektive nationell statlig nivå kan exempelvis noteras Europeiska ombudsmannen vars mandat vilar på EU-rättslig grund, se <https://www.ombudsman.europa.eu/sv/legal-basis/treaties/sv> (senast kontrollerat 9 maj 2024) och Justitieombudsmannen (Riksdagens ombudsmän), <https://www.jo.se/om-jo/> (senast kontrollerat 9 maj 2024).

⁹ <https://beo.skolinspektionen.se/> och <https://beo.skolinspektionen.se/om-oss/> senast kontrollerat 9 maj 2024.

¹⁰ <https://beo.skolinspektionen.se/for-barn-och-elever/>, senast kontrollerat 9 maj 2024.

med ärenden som rör enskilda barn eller grupper av barn, att utöva tillsyn, att ingripa i enskilda ärenden eller att överpröva andra myndigheters beslut.¹¹ Begreppet ”företräda” barns och ungas intressen innebär alltså i denna kontext inte att BO agerar som någon form av juridiskt ombud för individer i en viss formell process.

3.4 Diskrimineringsombudsmannen

Diskrimineringsombudsmannen (DO) är, liksom BO, en statlig myndighet. DO:s uppdrag, som regleras i flera olika lagar lag, består huvudsakligen av att utöva tillsyn över att diskrimineringslagen (2008:567) följs (4 kap. 1 § diskrimineringslagen). Med tillsyn avses i diskrimineringslagens mening en självständig granskning som har till syfte att kontrollera om den verksamhet som granskas uppfyller de krav som följer av diskrimineringslagen. DO får föra talan i allmän domstol för enskild som utsatts för diskriminering i diskrimineringslagens mening och som medger att DO för dennes talan.

Av lagen om diskrimineringsombudsmannen (2008:568) följer vissa ytterligare skyldigheter för DO; bland annat att genom råd och på annat sätt medverka till att den som utsatts för diskriminering kan ta tillvara sina rättigheter. Därtill ska DO inom sitt verksamhetsområde informera, utbilda, överlägga och ha andra kontakter med myndigheter, företag, enskilda och organisationer, följa den internationella utvecklingen och ha kontakter med internationella organisationer, hos regeringen föreslå författningsändringar eller andra åtgärder som kan motverka diskriminering osv.¹²

Diskrimineringslagen är tillämplig inom en rad områden varav idrottsrörelsen i vissa fall kan omfattas; exempelvis gäller skyldigheterna för arbetsgivare naturligtvis för alla idrottsföreningar och förbund i relation till arbetstagare precis som i vilken bransch som helst. I den mån en anställd utövare, ledare, funktionär etc. har diskriminerats i lagens mening kan denne alltså få stöd av DO inom dennes verksamhetsområde.

3.5 Athletes' Anti-Doping Ombuds (Idrottens antidopingombud)

I november 2021 beslutade världsantidopingorganisationen (WADA) att inrätta en ombudsman för idrottsutövare inom antidopingområdet (”Athletes' Anti-Doping Ombuds”). Den första ombudsmannen tillsattes i mars 2023 och funktionen infördes initialt som ett ettårigt pilotprojekt.¹³ Ombudet tillhandahåller idrottare kostnadsfri, konfidentiell och neutral rådgivning och stöd i relation till WADA:s antidopingprogram och de organisationer som har en funktion inom detta. Antidopingombudsmännen tillsätts av WADA utifrån kriterierna för uppdragen men ska i utförandet av rollen agera oberoende och opartiskt i relation till WADA.¹⁴ I deras uppdrag ingår bland annat att bistå idrottsutövare med att navigera i antidopingregelverken, hänvisa dem till rätt institutioner, underlätta kommunikation, medling osv., samt att bevaka idrottsutövares rättigheter inom antidopingprogrammet och arbeta för

¹¹ <https://www.barnombudsmannen.se/om-oss/vart-uppdrag/?currentCategories=>, senast kontrollerat 9 maj 2024.

¹² Se 2 och 3 §§ lagen om diskrimineringsombudsmannen.

¹³ <https://www.wada-ama.org/en/news/wada-announces-inaugural-athletes-anti-doping-ombuds>, senast kontrollerat 9 maj 2024.

¹⁴ Se punkt 2 under rubriken ”Independence” i uppdragsbeskrivningen, tillgänglig via https://www.wada-ama.org/sites/default/files/2023-03/ombuds_terms_of_reference-8_march-2023-0.pdf (senast kontrollerat 28 maj 2024).

Bilaga 3: Översyn av RF:s stadgar – Trygg Idrott

förbättringar i regelverk och processer. Däremot ingår *inte* i antidopingombudsmännens uppdrag att delta i rättsprocesser, företräda enskild part eller att ge bindande rättslig rådgivning. Inte heller ska antidopingombudsmännen anmäla misstänkta förseelser, varken mot världsantidopingkoden eller mot WADA:s etiska kod.¹⁵

¹⁵ <https://antidopingombuds.org/app-page;appPageName=About%20the%20Ombuds>, senast kontrollerat 9 maj 2024.

4. NULÄGESBILD AV IO:S PRAKTISKA ÄRENDEHANTERING

4.1 Centrala regelverk och riktlinjer kopplade till Trygg Idrott

4.1.1 Inledning

Inrättandet av IO är en del av RF:s arbete med ”Trygg Idrott”. En första utmaning med begreppet ”Trygg Idrott” är att det är brett och inte har någon klar definition, vilket öppnar för att olika aktörer kan lägga olika innebörd i begreppet. Kärnan av Trygg Idrott får sägas vara att skapa idrottsmiljöer som är fria från osunda träningsmetoder, kränkningar, trakasserier, våld och övergrepp.¹⁶ Som ett naturligt led i detta gäller att idrottsverksamheten ska bedrivas i enlighet med Idrottens värdegrund, RF:s stadgar, riktlinjer etc. För att säkerställa detta förutsätts dels proaktiva (förebyggande) åtgärder, dels ett reaktivt arbete (konkret ärendehantering), inbegripet möjlighet att vidta faktiska åtgärder mot beteenden som står i strid med lagstiftning, stadgar osv.

För att närmare förstå IO:s uppdrag och praktiska arbete är det nödvändigt att ha klart för sig vilka ramar IO, och i förlängningen övriga aktörer inbegripet SF, Distrikt, SDF och föreningar, har att verka inom när de arbetar med Trygg Idrott i stort och specifikt när de hanterar konkreta ärenden. I det följande redogörs därför kortfattat för centrala idrottsliga regleringar.

4.1.2 Idrottens värdegrund

Trygg Idrott utgår i stora drag från Idrottens värdegrund och de sju diskrimineringsgrunderna.^{17, 18}

Vad gäller Idrottens värdegrund definieras den i 1 kap. 1 § RF:s stadgar enligt följande.

Glädje och gemenskap

Glädje och gemenskap är starka drivkrafter för att idrotta. Vi vill bedriva och utveckla all verksamhet så att vi ska kunna ha roligt, må bra och utvecklas under hela livet.

Demokrati och delaktighet

Föreningsdemokratin innebär att alla medlemmars röst har lika värde. Delaktighet innebär att alla som deltar får vara med och bestämma om och ta ansvar för sin verksamhet. Demokrati och delaktighet ska utövas jämställt och oavsett bakgrund.

Allas rätt att vara med

¹⁶ <https://www.rf.se/ef-arbetar-med/trygg-och-inkluderande-idrott/trygg-idrott>, senast kontrollerat 9 maj 2024.

¹⁷ De sju diskrimineringsgrunderna definieras i 1 kap. 1 § diskrimineringslagen (2008:567) och består av kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning samt ålder.

¹⁸ <https://www.rf.se/ef-arbetar-med/trygg-och-inkluderande-idrott>, senast kontrollerat 21 april 2024.

Allas rätt att vara med innebär att alla som vill ska kunna vara med utifrån sina förutsättningar. Alla som vill, oavsett nationalitet, etniskt ursprung, religion, ålder, kön eller sexuell läggning samt fysiska och psykiska förutsättningar, får vara med i föreningsdriven idrottsverksamhet.

Rent spel

Rent spel och ärlighet är en förutsättning för tävlande på lika villkor. Det innebär att följa överenskommelser och leva efter god etik och moral. Detta inkluderar bland annat att aktivt arbeta mot doping, matchfixing, osund ekonomi och annat fusk samt mot mobbing, trakasserier och våld såväl på som utanför idrottsarenan.

4.1.3 Bestraffningsregler (14 kap. RF:s stadgar)

Ett av idrottsrörelsens formellt starkaste, och mest frekvent använda, verktyg mot individer och föreningar som inte betar sig på ett acceptabelt sätt är de idrottsgemensamma bestraffningsreglerna i 14 kap. RF:s stadgar (s.k. förbundsbestraffning). I det följande beskrivs kortfattat de processuella och materiella regler som är av intresse i Trygg Idrott-relaterade ärenden, och därmed för IO:s uppdrag.¹⁹

Bestraffningsreglerna i 14 kap RF:s stadgar omfattar alla IF och IdrottsAB samt individer med medlemskap i ett IF. Det är tillräckligt med medlemskap i ett IF för att kunna bestraffas för överträdelse av 14 kap. RF:s stadgar även om förseelsen skulle begås i en annan idrott än just den som föreningen man är medlem i är aktiv inom. Utöver medlemmar omfattar bestraffningsreglerna vissa andra kategorier individer oaktat medlemskap, däribland tävlingsfunktionärer, ledare och tränare. Bestraffningsreglerna är bindande för alla SF, som alltså inte kan besluta exempelvis att viss förseelse enligt 14 kap. RF:s stadgar inte ska tillämpas i berört SF:s verksamhet.

Vilka beteenden som är bestraffningsbara framgår av den s.k. bestraffningskatalogen i 2 §, som består av totalt 16 olika punkter innehållandes förseelser av vitt skild karaktär.²⁰ Några av dessa speglar mer eller mindre tydligt delar av Idrottens värdegrund. De punkter som vanligtvis kan vara aktuella att tillämpa i ärenden som rör osunda idrottsmiljöer, och som det utifrån bland annat ett barnperspektiv förekommer att IO för talan i, är i huvudsak p. 7 respektive 8. Enligt dessa punkter kan bestraffning ådömas:

¹⁹ För den som är intresserad av en djupare genomgång av bestraffningsreglerna rekommenderas Hübinette och Malmsten, Idrottens bestraffnings- och tävlingsregler, Norstedts Juridik, 7 u., 2021.

²⁰ Särskilda bestraffningsregler finns även i Idrottens antidopingreglemente och Idrottens reglemente mot otillåten vadållning och manipulation av idrottslig verksamhet.

7. den som under eller i samband med tävling, uppvisning eller träning eller med anledning av något, som därunder förekommit, demonstrerat, uppträtt förolämpande eller på annat sätt otillbörligt mot utövare, ledare, tränare, funktionär eller åskådare eller visat ohörsamhet mot funktionärs anvisningar eller föreskrifter,
8. den som i anslutning till idrottsverksamhet gjort sig skyldig till skadegörelse, utövat våld eller försökt utöva våld mot en annan person eller som hotat eller allvarligt kränkt någon,

Det kan noteras att punkten 7 är snävare än punkten 8 i bemärkelsen att det bestraffningsbara beteendet måste ha skett **under, i samband med** eller med **anledning av** något som förekommit under **tävling, uppvisning** eller **träning**. Däremot är punkten 7 vidare på så sätt att den täcker in en mängd olika beteenden under den relativt låga ribban att det ska vara fråga om ett ”förolämpande” eller på annat sätt ”otillbörligt” beteende. Omvänt är punkten 8 vidare på så sätt att det räcker att beteendet skett **i anslutning till idrottsverksamhet** – vilket bland annat kan innebära styrelsemöten i IF och funktionärsutbildningar – men däremot snävare då bestämmelsen bara täcker de allra allvarligaste beteendena. I detta sammanhang kan även noteras att ”allvarlig kränkning” i praxis, som i sin tur hämtat stöd i vad som uttalades i Riksidrottsstyrelsens förslag till stadgeändringar inför RIM 2019,²¹ som utgångspunkt ansetts innebära mycket allvarliga brott såsom grov misshandel enligt 3 kap. 6 § brottsbalken eller våldtäkt enligt 6 kap. 1 § brottsbalken. Begreppet täcker med dagens praxis alltså vanligtvis inte in en mängd beteenden som en utsatt person med fog kan uppfatta som väldigt kränkande, som exempelvis nedsättande kommentarer om utseende och prestationer, olika former av inkilningsritualer, utfrysning eller potentiellt hälsoskadliga träningsmetoder.

Det förekommer även fall där bestraffningsorgan tillämpat andra punkter, exempelvis de sett till ordalydelserna breda punkterna 13 och 16. Enligt punkt 13 kan den som uppträtt på sådant sätt att idrottens anseende därav skadats eller uppenbarligen kunnat därav skadas bestraffas. Av punkten 16 följer att den som på annat sätt (än vad som följer av punkterna 1–15) underlåtit att rätta sig efter vad som ålegat vederbörande enligt RF:s stadgar eller enligt av idrottsorgan utfärdade bestämmelser eller fattade beslut kan bestraffas. Även om tillämpningen av dessa punkter i vissa fall kan vara befogad ska bestämmelserna enligt RIN:s fasta praxis användas mycket restriktivt då det är svårt att förutse, och därmed ett potentiellt rättssäkerhetsproblem, vilka typer av beteenden ett bestraffningsorgan tycker faller in under exempelvis att ”skada idrottens anseende”.²²

Vid konstaterade överträdelser mot de förseelser som omnämns i 14 kap. 2 § RF:s stadgar finns möjlighet att ådöma den felande parten tillrättavisning, böter eller avstängning under maximalt två, eller om det är fråga om allvarliga kränkningar enligt punkten 8, tio år. En avstängning, som bara kan åläggas enskilda personer och inte IF/IdrottsAB, omfattar något av följande alternativ.

²¹ Se Riksidrottsstyrelsens förslag till RF-stämman 2019, ”10.17.1 Övriga ändringar i RF:s stadgar och reglementen”, s. 26, samt från praxis exempelvis RIN 671/21-14.

²² Hübinette och Malmsten, a.a., s. 48f.

Bilaga 3: Översyn av RF:s stadgar – Trygg Idrott

- a) Deltagande i tävling och uppvisning inom det SF som förseelsen har begåtts.
- b) Utövande av uppdrag inom det SF som förseelsen har begåtts.
- c) Deltagande i tävling, uppvisning *och* utövande av uppdrag inom det SF som förseelsen har begåtts (dvs. en kombination av alternativ a och b).
- d) Deltagande i tävling, uppvisning och utövande av uppdrag inom *samtliga* SF, om förseelsens art eller andra särskilda omständigheter så föranleder.

Givet att föreskrift därom finns i berört SF:s stadgar eller tävlingsregler kan avstängningen även omfatta träning i vissa anläggningar.

Prövning av en påstådd överträdelse av någon av punkterna i bestraffningskatalogen förutsätter att en skriftlig anmälan med visst innehåll inkommit till behörigt bestraffningsorgan (14 kap. 9 § RF:s stadgar). Anmälan måste bland annat innehålla tillförlitlig identifikation av anmälaren, namnet på den anmälda, tydlig uppgift om den förseelse som anses vara begången, de närmare omständigheterna rörande det inträffade samt den bevisning som åberopas. Bestraffningsorganet är skyldigt att ta upp anmälan till prövning om den inkommer från någon som ”berörs av saken”; kommer anmälan från annan part har bestraffningsorganet utrymme att självt avgöra om ärendet ska behandlas i sak eller om det ska avvisas. Som framgått i kapitel 2.2 ovan är bestraffningsorgan alltid skyldigt att ta upp en anmälan som inkommit från IO.

Utgångspunkten i bestraffningsärenden är, precis som i processer i allmän domstol, att det är parterna själva som ska stå för utredningen (bevisningen) i ärendet. Vill exempelvis en anmälare part att två personer hörs som vittnen åligger det anmälaren att själv tillse att vittnesuppgifterna kommer in; antingen genom skriftliga vittnesattester (som till skillnad från straffrättsliga processer i allmän domstol generellt tillåts) eller genom inställelse till muntligt sammanträde. RF:s stadgar innehåller i och för sig en möjlighet för bestraffningsorganet att genom egen försorg föranstalta om fullständig utredning (14 kap. 12 § fjärde stycket RF:s stadgar), men av hänsyn till grundläggande rättssäkerhetsprinciper som parternas rätt att behandlas lika och dömande organs opartiskhet nyttjas denna möjlighet i högst begränsad omfattning.²³ Bevisbördan ligger på anmälaren. Vilket beviskrav som gäller framgår inte explicit av RF:s stadgar, som endast föreskriver att i tveksamma fall ska hellre frias än fällas. RIN har i ett antal fall uttalat att det ska vara ställt utom rimligt tvivel att en förseelse begåtts.²⁴

Ett beslut om bestraffning får inte avse annan förseelse än den som uttryckligen anmäls, eller grundas på påstående eller bevis som den anmälda inte fått tillfälle att yttra sig över (se 14 kap. 15 § första stycket RF:s stadgar). Utformningen av anmälan sätter alltså ramarna för processen; om anmälan endast avser att A gjort sig skyldig till förseelse X går det inte att bestraffa A för en förseelse Y som framkommit av ett vittnesmål.

²³ Se Hübinette och Malmsten, a.a., s. 97.

²⁴ Se Hübinette och Malmsten, a.a. s. 28 och 105. Det kan noteras att enligt Matchfixningsreglementet gäller det lägre beviskravet *klart mera sannolikt (att förseelse begåtts än att det inte gjort det)*, vilket primärt motiverats med det stora hot manipulation av tävlingar utgör mot idrottens integritet och anseende i kombination med typiskt sett låg upptäcktsrisk och stora bevisvårigheter. Huruvida beviskravet *ställt utom rimligt tvivel* i bestraffningsärenden enligt 14 kap. RF:s stadgar (dvs. motsvarande vad som gäller i straffrättsliga processer) de facto är vad som tillämpas i praktiken kan enligt min erfarenhet dock diskuteras.

Exempel: A har anmält ledaren B med påstående om att B under en tävling slagit till A i besvikelse över en misslyckad insats. B nekar till detta och den övriga utredningen ger inget stöd för A:s påståenden. Däremot framkommer av två trovärdiga vittnesmål att B skrikit okvädningsord mot A under tävlingen. Även om detta anses utrett och faller in under förolämpande beteende enligt 14 kap. 2 § 7 punkten RF:s stadgar kan det alltså inte bestraffas inom det aktuella ärendet eftersom det inte omfattades av anmälan.

Anmälan kan endast prövas av behörigt bestraffningsorgan, vilket det ska finnas minst två instanser av i respektive SF om inte SF:s stadgar föreskriver annat. I många förbund med begränsat antal bestraffningsärenden har antalet bestraffningsorgan begränsats till ett SF-gemensamt bestraffningsorgan, medan framfört allt några av de större lagidrotterna har en instans på SDF-nivå vars beslut kan överklagas till en instans på SF-nivå. Om inget annat föreskrivits i SF:s stadgar tillkommer bestraffningsrätten förbundsstyrelsen, men i praktiken har merparten SF numera inrättat ett fristående bestraffningsorgan (ofta benämnt ”Disciplinnämnden”, ”Juridiska nämnden” eller liknande) vars ledamöter väljs på årsmöte. Beslut i bestraffningsärenden kan i sista hand överklagas till RIN.

IO utgör alltså inte ett bestraffningsorgan och kan därmed inte själv besluta om bestraffningar. Att ”anmäla” något till IO måste således hållas isär från en bestraffningsanmälan enligt RF:s stadgar. Likväl bör noteras att påföljderna enligt 14 kap. RF:s stadgar aldrig kan dömas ut av IF. En förening som vill att någon inom föreningen stängs av från att generellt delta i viss idrottsverksamhet behöver alltså göra en bestraffningsanmälan till behörigt bestraffningsorgan. En annan sak är att föreningen, inom ramarna för övriga tillämpliga regler (se vidare kapitel 4.1.5 nedan) och i förekommande fall arbetsrättslig lagstiftning, kan välja att begränsa personens deltagande i just den aktuella föreningens verksamhet.

4.1.4 Barnrättsliga regler

Utöver de ovan beskrivna reglerna som gäller för alla inom idrottsrörelsen, oavsett ålder, finns också vissa specifika regler för att särskilt tillvarata barn och ungdomars intressen. Grundläggande är att det av 1 kap. 1 § RF:s stadgar, under avsnittet om idrottens verksamhetsidé, följer att RF bland annat följer barnkonventionen. Vad detta konkret innebär är inte alldeles lätt att säga, givet att barnkonventionen i grund och botten är ett mellanstatligt traktat (avtal) avsett att förplikta stater att i olika avseenden skydda barns rättigheter snarare än ett regelverk för privata associationer såsom idrottsförbund och idrottsföreningar.²⁵ För att underlätta förståelsen av vad det innebär att RF följer barnkonventionen har RF gett ut närmare vägledning såsom idéprogrammet *Idrotten vill*,²⁶ särskilda *Riktlinjer för barn- och*

²⁵ Till följd av beslut på RF-stämman 2023 om att ge RS i uppdrag att göra ”en analys av vad som menas med att idrotten följer barnkonventionen enligt 1 kap. RF:s stadgar samt lämna förslag på hur detta ska beskrivas” pågår en separat utredning med redovisning till RF-stämman 2025. Se beslut under punkt 11.13 i protokoll från RF-stämman 2023, tillgängligt via <https://www.rf.se/underwebbplatser/riksidrottsmotet/om-riksidrottsmotet/tidigare-rim/rf--och-sisu-stammorna-2023>

²⁶ Tillgängligt via <https://www.rf.se/om-riksidrottsforbundet/idrottsrorelsens-styrande-dokument/idrotten-vill---idrottsrorelsens-ideprogram>, senast kontrollerat 16 maj 2024.

*ungdomsidrott*²⁷ samt anvisningar till värdegrunden i form av *Idrottens uppförandekod*.²⁸ Innehållet i uppförandekoden är i betydande delar samstämmigt med vad som följer av bestraffningsreglerna i 14 kap. RF:s stadgar, om än uttryckt på ett enklare och därmed för gemene man mer lättillgängligt sätt.

I detta sammanhang kan noteras att FN:s kommitté för barnets rättigheter, som övervakar att de stater som har ratificerat barnkonventionen uppfyller sina åtaganden enligt konventionen, i sin senaste rapport rekommenderat att Sverige ”skärper åtgärderna för att bekämpa segregation, övergrepp och trakasserier inom idrotten, skyndsamt utreder alla rapporter om övergrepp eller trakasserier, och säkerställer att Riksidrottsförbundets arbete på området har tillräckligt med resurser och genomförs i alla distrikt och kommuner.”²⁹ Denna rekommendation riktar sig formellt till svenska staten, men givet idrottens starka autonomi och RF:s centrala ställning för svensk idrott kan det enligt min uppfattning finnas anledning för RF att själva beakta denna typ av rekommendationer.

4.1.5 Övriga relevanta regler och riktlinjer

Utöver bestraffningsreglerna som beskrivits i kapitel 4.1.2 ovan finns vissa ytterligare verktyg i RF:s stadgar som kan användas för att komma åt individer eller föreningar som inte följer idrottens gemensamma regelverk. Medan en förening inte självt kan besluta om avstängning enligt 14 kap. RF:s stadgar kan föreningen välja att utesluta en medlem som motarbetat föreningens verksamhet eller ändamål, brutit mot idrottens värdegrund, föreningens stadgar eller skadat föreningens intressen. En uteslutning gäller som huvudregel tills vidare, men kan också tidsbegränsas att gälla maximalt sex månader från beslutsdagen. Om det inte föreligger tillräckliga skäl för uteslutning kan i stället en varning utfärdas.³⁰ Beslut om uteslutning eller varning ska följa vissa formaliaregler och kan överklagas till SF och i sista hand till RIN enligt reglerna i 15 kap. 1 § RF:s stadgar.

Bestämmelserna om uteslutning av förening följer i stort de som gäller för enskilda individer; förening får enligt 8 kap. 2 § RF:s stadgar uteslutas ur sitt SF om den – trots uppmaning – underlåtit att följa idrottens värdegrund eller vad som i övrigt föreskrivs i RF:s eller vederbörande SF:s stadgar. Föreningen får också uteslutas om den inte uppfyller villkoren enligt 8 kap. 1 § RF:s stadgar eller om den har underlåtit att rätta sig efter beslut som har fattats av RF, SF, Distrikt eller SDF eller annars påtagligt har motarbetat SF:s intressen.

Det ska noteras att praxis historiskt sett varit mycket restriktiv i fråga om att godta uteslutningar, eftersom det setts som hårdast möjliga sanktion och i stor utsträckning velat undvikas givet grundpremisen att idrottsrörelsen ska vara öppen för alla.³¹

²⁷ Tillgängligt via

<https://www.rf.se/download/18.407871d3183abb2a6133d5/1665042792026/Riktlinjer%20barn-%20och%20ungdomsidrott.pdf>, senast kontrollerat 16 maj 2024.

²⁸ <https://www.rf.se/download/18.7e76e6bd183a68d7b71179d/1664978259645/Idrottsr%C3%B6relsens%20uppf%C3%B6randekod.pdf>, senast kontrollerat 16 maj 2024.

²⁹ CRC/C/SWE/CO/6-7, utgiven 7 mars 2023, avsnitt H punkt 41 (b), tillgänglig via <https://www.regeringen.se/internationella-mr-granskningar-av-sverige/2012/07/sveriges-aterkommande-rapportering-om-efterlevnaden-av-crc/> (senast kontrollerat 1 maj 2024).

³⁰ Se 8 kap. 6 § RF:s stadgar.

³¹ Se exempelvis RIN 149/19-15 och 634/23-15.

4.2 IO:s praktiska ärendehantering

4.2.1 Inledning

Som ett led i genomförandet av denna utredning har samtal förts med de två personer som för närvarande innehar funktionen IO. Båda två är anställda på heltid av RF som just IO, och de utför inte några andra arbetsuppgifter utan arbetar 100% med det som ligger inom ramen för IO:s verksamhet.

Under kapitel 4.2.2 nedan sammanfattas den arbetsprocess som IO för närvarande arbetar utifrån, såsom nuvarande IO har beskrivit den. Det bör noteras att processen under år 2022 var föremål för översyn, varefter den utvecklats och formaliserats i samarbete med den externa konsultfirman Governo. Nuvarande IO har själva lyft att man tidigare lidit av bristande rutiner, vilket sannolikt återspeglas i en del av de synpunkter som enskilda individer och SF framfört (se vidare nedan i kapitel 4.4–4.5). Under kapitel 4.2.3 redogörs närmare för vad IO själva framfört för synpunkter på sitt uppdrag och arbetsprocessen.

4.2.2 Beskrivning av arbetsprocessen

Utifrån skriftliga rutiner och arbetsprocesser framtagna av Governo respektive uppgifter lämnade av nuvarande IO kan den praktiska ärendehantering i nuläget summariskt beskrivas enligt följande.

Registrering och kategorisering

Ett ärende inleds med att en uppgift kommer in, vilket primärt sker genom RF:s visselblåsarkanal, per telefon, genom de regionala ombuden (se vidare i kapitel 4.3) eller via SF. Oftast är det en enskild medlem, dvs. en fysisk person, som är initiativtagare till uppgiftslämnandet. Antalet uppgifter uppgick för år 2023 till knappt 600; uppgifter genom telefonsamtal där saken snabbt kunnat lösas muntligen registreras dock inte och är därmed inte inräknad i denna statistik. Detta utgör en markant ökning från 2021 då antalet uppgifter understeg 300, för att år 2022 ligga på strax över 500.

Av inkomna uppgifter blir statistiskt sett drygt hälften kategoriserade som ett ärende, innebärandes att uppgifterna är av sådan karaktär att IO vidtar åtgärder.

Att en uppgift inte blir ett ärende beror oftast på att det är fråga om en anonym visselblåsare där uppgifterna inte är tillräckligt konkreta för att några ytterligare åtgärder ska kunna vidtas. Det kan också vara fråga om situationer där IO inte är rätt instans för att hantera uppgifterna, varför saken kan avslutas med exempelvis en hänvisning till bättre lämpad aktör. Vid bedömningen av om inkomna uppgifter ska hanteras som ett ärende utgår IO från följande kriterier.

- Om det finns misstanke om att ett barn far illa.
- Om det finns anledning att anta att ett brott har begåtts.
- Om det rör verksamhet som strider mot RF:s riktlinjer för barn- och ungdomsidrott.
- Avser punkterna ovan som berör ett helt SF och dess ledning samt sträcker sig över lång tid, och/alternativt bedöms som särskilt komplexa.
- Om det finns misstanke om förseelse enligt kap 14, RF:s stadgar.
- Om miljön kring uppgiftslämnaren bedöms vara otrygg.
- Om ärendet är återkommande eller om det kommer flera uppgifter som rör samma situation/händelse.
- Om ärendet har lyfts med IF eller SF och ingen åtgärd/förbättring har skett.

Bedömningen sker i nära samråd mellan de två personerna som för närvarande innehar IO-funktionen. Dessa har beskrivit att gränsdragningen inte alltid är helt enkel; exempelvis är det ibland svårt att avgöra när frågor om selektering (dvs. kriterier för vem som får spela i visst lag inom en förening, vem som får delta i viss tävling, hur speltid fördelas mellan deltagare i ett lag osv.) övergår från att vara en nödvändig och naturlig del av idrotten som respektive förening har att hantera, till att utgöra kränkande beteende.

Återkoppling i form av bekräftelse om mottagen uppgift sker till uppgiftslämnaren, normalt inom sju dagar, genom den kanal som uppgiften inkommit. I de fall detta skett genom visseblåsarkanalerna krävs att uppgiftslämnaren själv loggar in och kontrollerar nya meddelanden för att denne ska få kännedom om återkopplingen.





Det ska särskilt noteras att IO i dagsläget kategoriserar uppgifter som rör exempelvis högt uppsatta personer inom RF (såsom styrelsemedlemmar eller generalsekreterare) som *särskilt komplexa*. Detta gäller även om det inkommer uppgifter om någon som ännu inte har valts men likväl nominerats till ett förtroendeuppdrag där val sker på RF och/eller SISU-stämman (utöver styrelseledamot exempelvis ledamöter av RIN).³² Om det är fråga om ett sådant särskilt komplext ärende sker samråd normalt med verksamhetschefen om hur ärendet ska hanteras vidare. Exempelvis kan det bli fråga om att tillsätta en extern utredning. IO ansvarar för att informera uppgiftslämnaren om hur saken kommer att hanteras vidare.

Sortering av ärenden

Om inkomna uppgifter kategoriseras som ett ärende görs i nästa steg först en bedömning av om ärendet är *fullständigt* eller *ofullständigt*. För att ett ärende ska bedömas fullständigt förutsätts normalt att uppgifterna är tillräckligt tydliga för att IO ska förstå vad uppgiftslämnaren menar har hänt och att det framgår vilket IF och SF som berörs. Om ärendet är ofullständigt begärs kompletteringar genom den kanal som de initiala uppgifterna lämnats. Inkommer inget svar avslutas normalt ärendet; undantag kan dock göras om det är fråga om ärenden av allvarigare karaktär, om det inkommit uppgifter från flera parter rörande samma individer/föreningar osv.

³² Kandidatnomineringar till de förtroendeposter som väljs på RF-stämman sker till valberedningen senast den 1 januari det år RF-stämman hålls, se 4 kap. 7 § RF:s stadgar.

När ärendet är fullständigt sorteras det som huvudregel utifrån följande matris.

Typ av ärende	Funktion som hanterar ärendet
Ärenden som rör idrottsspecifika frågor, tävlingsregler etcetera	 SF alternativt SDF hanterar ärendet (IO kvar som stöd)
Ärenden som rör föreningsutveckling och värdegrundsarbete	 De regionala ombuden hanterar ärendet (IO kvar som stöd)
Ärenden som rör någon form av kränkande behandling (ofta riktade mot en idrottsutövare, tränare eller ledare)	 SF hanterar ärendet (IO kvar som stöd)
Ärenden av mer allvarlig karaktär, eller i gråzonen	 IO hanterar ärendet

Ett exempel på ett ärende som rör *idrottsspecifika frågor och tävlingsregler* kan vara en tvist om giltigheten av ett visst matchresultat på grund av en misstänkt regelöverträdelse. Efter att IO sorterat ärendet som idrottsspecifikt får uppgiften hanteras vidare av det SF (eller i förekommande fall SDF) som matchen spelats inom. Berört SF/SDF får därefter hantera ärendet utifrån vad som följer av förbundets relevanta tävlingsregler och rutiner. IO kan under processen finnas tillgänglig som en rådgivande resurs för SF/SDF, men inte fatta något slutligt beslut.

Ärenden som rör *föreningsutveckling och värdegrundsarbete* kan exempelvis vara situationer där en förening upplever interna konflikter och bristande sammanhållning på ett sätt som påverkar medlemmarnas trivsel i föreningen negativt. Det kan bland annat vara fråga om problem med personer som använder dåligt språkbruk eller ledare som inte ger alla aktiva samma uppmärksamhet, med upplevt utanförskap som konsekvens. Om ett ärende sorteras i denna kategori tilldelas det regionala ombudet i den region som föreningen finns ärendet, och denne – alternativt en kontaktperson i det lokala Distriktet – tar ärendet vidare. Åtgärder som det regionala ombudet vidtar kan exempelvis vara att genomföra träffar/utbildningar med föreningen för att förbättra kommunikationen inom föreningen, eller bistå med att utveckla en värdegrund som föreningens medlemmar kan ställa sig bakom. IO finns tillgänglig under processen som ett bollplank för det regionala ombudet.

Ärenden som rör kategorin *kränkande behandling* kan vara situationer där en utövare upplever sig mobbad av sina lagkamrater på ett sätt som påverkar dennes välbefinnande negativt. Det kan exempelvis vara fråga om att personen konsekvent blir utesluten från sociala aktiviteter, får motta nedsättande kommentarer om sina prestationer eller får falska rykten spridna om sig. Ärendena i denna kategori inkommer typiskt sett från utsatt utövare eller någon som är medveten om situationen. Uppgifterna rapporteras vidare till berört SF, som får utreda uppgifterna genom att exempelvis intervjua utövaren, andra personer i dennes tränings-/tävlingsmiljö och berörda ledare i syfte att få en bättre bild av situationen. Ärendet kan mynna ut i att förbundet vidtar åtgärder som exempelvis att erbjuda utbildning till utövarna, eller vid behov i att disciplinära åtgärder vidtas mot de som är ansvariga för kränkningarna.

Bilaga 3: Översyn av RF:s stadgar – Trygg Idrott

Till den sista kategorin *ärenden av mer allvarlig karaktär* hör exempelvis sexuella trakasserier, där ett typfall är att en tränare misstänks för sådant mot en ung utövare.

I kategorin *gråzonsärenden* kan det vara fråga om situationer där en ledare utnyttjar att en utövare står i beroendeställning till denne. Gråzonsärenden kan även bestå av situationer där det inte är riktigt tydligt vilken kategori ett ärende ska sorteras under, exempelvis för att det råder osäkerhet om vilka regler eller riktlinjer som är tillämpliga. Både ärenden av mer allvarlig karaktär och gråzonsärenden kan ha inrapporterats till berört SF, men tas över av IO till följd av att SF inte vet hur ärendet ska hanteras (alternativt av lämplighetsskäl inte bör hantera det).

Hantering av ärenden

Den vidare processen av de ärenden som IO hanterar kan delas upp i en generell del som gäller oavsett ärendetyp respektive en kompletterande del som är applicerbar på allvarligare ärenden och disciplinärenden enligt 14 kap. RF:s stadgar.

Oavsett ärendetyp är en central del att inhämta information om ärendet från relevanta aktörer såsom SF, de regionala ombuden, Distrikt och berörd förening. Den ursprungliga uppgiftslämnaren hålls uppdaterad om vad som görs från IO. Misstänks allvarligare förseelser kan IO genomföra en utredning bestående i intervjuer med berörda parter. Efter att relevant information samlats in analyserar IO denna och för dialog om åtgärder med berört SF. IO kan exempelvis rekommendera att en ledare tills vidare inte ska vara verksam i berörd förening eller att personen ska uteslutas. SF uppmanas att ta fram en åtgärdsplan och att därefter presentera denna för berört IF. IO bedömer om åtgärdsplanen är lämplig och informerar även uppgiftslämnaren om åtgärdsplanen.

Om det är fråga om ärenden av mycket allvarlig karaktär – exempelvis påståenden om sexualbrott eller våldsutövning mot barn – kan uppgifterna överlämnas till polis och socialtjänst. IO säkerställer den fortsatta dialogen med polis och/eller socialtjänst och dokumenterar ärendet internt.

Vid allvarligare ärenden försöker IO även erbjuda utsatt person stöd i form av exempelvis tillgång till psykolog eller annat professionellt stöd. Man fokuserar också på att säkerställa att den utsatte erbjuds möjlighet att fortsätta idrotta i en säker miljö.

Om det i ärendet framkommer att det skett överträdelser mot bestraffningsreglerna i 14 kap. RF:s stadgar kan ärendet, utöver ovannämnda åtgärder, även leda till en anmälan till berört SF:s disciplinära organ. Det kan exempelvis vara fråga om fall där det förekommit våld, sexuella trakasserier eller fysisk mobbning. IO uppmanar i första hand uppgiftslämnaren att själv upprätta en bestraffningsanmälan enligt 14 kap. RF:s stadgar. IO är då alltså inte själv part i den disciplinära processen, men är ändå ofta involverad på så sätt att man vägleder och stöttar den enskilde i vad anmälan ska innehålla, till vilket organ den ska ges in och så vidare. I vissa fall har IO själva gått in med bestraffningsanmälan; det har bland annat varit fråga om fall där det saknats en utsatt person som själv kunnat göra anmälan (exempelvis s.k. ”Dumpen”-fall, dvs. där det framkommit att en person försökt stämma träff med ett barn i sexuellt syfte men barnet varit påhittat i syfte att avslöja personen) eller det varit fråga om allvarligare överträdelser mot ett barn. Sedan augusti 2022 har IO gjort en

bestraffningsanmälan i eget namn eller på annat sätt aktivt stöttat anmälaren i elva fall. Även i tiden dessförinnan arbetade man på detta sätt, dock utan att det finns tillförlitlig statistik tillgänglig om hur frekvent det då skedde.

I enlighet med IO-instruktionen förekommer det även att IO skriver ett utlåtande. Detta sker dock ytterst sällan; 2022 skrevs två utlåtanden och 2023 inget.

Avslut och uppföljning av ärenden

Om en åtgärdsplan har beslutats följer IO upp denna med berört SF, som i sin tur ansvarar för att information har inhämtats från berörd förening. I fall av allvarigare karaktär kan IO även följa upp åtgärder direkt med berörd förening. Om IO bedömer att vidtagna åtgärder är tillräckliga avslutas ärendet, och i annat fall förmedlas till SF att mer behöver göras. I bedömningen ingår i vilken mån beslutade åtgärder är genomförda och i vilken utsträckning ytterligare uppgifter av samma karaktär som de ärendet berör har inkommit. Under uppföljningsprocessen har IO löpande dialog med uppgiftslämnaren, och denne informeras om att ärendet avslutats.

4.2.3 IO:s synpunkter på sitt uppdrag och arbetsprocessen

Som framkommit ovan är en övervägande del av de uppgifter som kommer in till IO lämnade av **anonyma personer**. Detta utgör en stor utmaning för IO:s handläggning eftersom uppgifterna oftast är för knapphändiga för att leda till några verkningsfulla åtgärder, även om man gör vad man kan för att följa upp saken. När följdfrågor skickas till uppgiftslämnaren via visselblåsarsystemet leder det sällan till några svar, med resultatet att ärendet får avslutas utan vidare åtgärder. Även om möjligheten att lämna uppgifter anonymt måste finnas kvar och i vissa fall är befogad har därför på sistone övervägts vad som kan göras för att styra fler uppgiftslämnare till att undvika anonymiteten.

IO:s upplevelse är att **förväntansbilden** från uppgiftslämnare och andra relevanta aktörer på vad IO ska göra och vad ett initierat ärende ska leda till är väldigt höga. Detta kan delvis botten i att det inte funnits tillräcklig tydlighet, rutiner och struktur i IO-funktionen. Processen har därmed varit svåröverblickbar både för IO själva och för uppgiftslämnare. IO-uppdraget uppfattas alltså som brett på så sätt att man ska finnas med i olika sammanhang; ibland är det närmast fråga om att konflikthantera, ibland ska man driva formella bestraffningsärenden osv. Det finns emellanåt även ett önskemål från visselblåsare om att få ”upprättelse” i form av att det exempelvis ska beslutas om en viss bestraffning. Detta kan orsaka problem då åtgärderna som krävs för att tillmötesgå en sådan förväntansbild inte alltid finns i IO:s verktygslåda, eller är det mest lämpliga i det enskilda fallet.

Även om rutinerna för IO själva och samarbetet med Distrikten genom de regionala ombuden nu har förbättrats finns fortfarande ett behov av att hitta **klarhet i SF:s roll i arbetet, liksom ökat ansvarstagande från SF**. Ett utvecklingsområde är att tydliggöra processen för dem, så att de hittar sin roll och kan vara mer drivande i ärendena. IO:s upplevelse är att det inte är några av de ärenden som kommit in till IO som SF helt och hållet hanterat på egen hand. Det finns en vilja från IO:s sida att erbjuda SF utbildning och stöttning för att dessa framöver ska kunna ta ett större ansvar för de ärenden som hör till deras respektive idrott, men detta har

dessvärre inte mäktats med än. Ett önskemål från IO:s sida är att det förs in en uttrycklig skrivning i RF:s stadgar om att SF ska verka för trygg idrott, så att SF därigenom får ett tydligt mandat att vid behov agera gentemot sina IF. Motsvarande synpunkter om ökad klarhet och ansvarstagande gäller även **SDF och IF**.

En utmaning i ärendehantering är att i tillräcklig utsträckning **nå ut till det eller de barn** som ofta är den utsatta parten i saken. Eftersom själva uppgiftslämnandet vanligtvis sker av en vårdnadshavare är det dessa som är den primära kontaktpersonen och det kan vara svårt att få en bild av hur barnet själv ser på saken och vilka önskemål denne har. Uppskattningsvis är antalet ärenden per år som kommer direkt från en minderårig ca tio stycken.

Införandet av de **regionala ombuden** har från IO:s sida uppfattats som mycket positivt. Det har funnits brister gällande tydligheten i de regionala ombudens uppdrag, men genom justeringar i uppdragsbeskrivningen för dessa är förhoppningen att detta ska klarna.

IO **utgår vanligtvis från uppgifterna som visselblåsaren lämnar** och det blir lite naturligt så att den part som hör av sig först blir den som primärt stöttas. Det är sällan man i någon formell mening inhämtar uppgifter om en utpekad persons syn på situationen om det är fråga om en situation som sannolikt ska leda till en bestraffningsanmälan, utan i så fall får den anklagade yttra sig på uppmaning av behörigt bestraffningsorgan enligt vad som följer av 14 kap. RF:s stadgar. IO vidtar normalt inte heller några andra utredningsåtgärder för att samla in bevis inför en eventuell bestraffningsanmälan, utan man arbetar utifrån de uppgifter och handlingar som kommer från visselblåsaren/anmälaren själv. Att bedriva någon djupare utredning uppfattas som svårt givet bland annat att man inte har tillgång till de tvångsåtgärder som primärt polis har, utan man blir utlämnad till olika individers egen vilja att bistå med uppgifter och svara på frågor.

I de fall där utredningssvårigheter kan övervinnas är en utmaning det befintliga regelverket; det finns för **få verktyg när det brinner**. Befintliga bestraffningsregler i 14 kap. RF:s stadgar (primärt 14 kap. 2 § 8 p.) upplevs av IO som alltför begränsade och upplevelsen är att det föreligger ett glapp mellan vad RF:s stadgar stipulerar i fråga om värdegrund och vad IO, andra delar av RF eller SF i slutändan kan göra om en förening uppvisar brister men inte har förmåga eller vilja att komma till rätta med problemen. Det har exempelvis varit svårt att hantera så kallade ”Dumpen-ärenden”, där det kan uppfattas som naturligt att personer som avslöjats av ”Dumpen” inte ska få utöva ledaruppdrag inom idrotten men deras agerande inte nödvändigtvis utgör brott enligt svensk lag eller en överträdelse av 14 kap. RF:s stadgar.

Verktyget **”utlåtande”** som finns i IO-instruktionen har använts mycket sparsamt då erfarenheterna från försök att använda det varit negativa. Detta har bland annat bottnat i att mottagarna haft svårt att förstå vad utlåtandet egentligen inneburit; om det varit en rekommendation eller något annat. I något fall har det också föranlett en mycket tidskrävande och påfrestande juridisk process, vilket bidragit till att man därefter varit restriktiv med att använda verktyget. I de fall det använts har syftet varit att uttala sig relativt generellt men med förhoppning att få till stånd ett stopp på en konkret problematisk situation. Generellt upplevs **uppföljningen** av ärenden som en utmaning.

Från IO:s sida har man inte upplevt att **mandatet att kunna stötta föreningar såväl som enskilda medfört några intressekonflikter**. Ofta är föreningens ambition och önskemål

likartat med den enskilde som hör av sig, och IO kan då – även om de inte är medlare i formell bemärkelse – hjälpa till att få i gång en fungerande dialog parterna emellan.

4.3 De regionala ombuden

4.3.1 De regionala ombudens uppdrag

En betydande del av de ärenden som kommer in till IO hanteras vidare på distriktsnivå. I syfte att utveckla detta arbete genomfördes under 2022-2023 ett pilotprojekt i form av fem stycken regionala ombud. Dessa ansvarar, med uppdelning utifrån geografi, för tre till fem Distrikt var med fokus på reaktivt Trygg Idrott-arbete, dvs. hantering av konkreta ärenden. Ett par av de regionala ombuden arbetar deltid medan övriga tre jobbar 100%. Samtliga har mångårig erfarenhet av arbete inom idrottsrörelsen, ofta med särskilt fokus på barn- och ungdomsidrott.

Då pilotprojektet fallit väl ut beslutades i slutet av 2023 att de regionala ombuden ska operera på permanent basis. Enligt av RF:s generalsekreterare beslutad uppdragsbeskrivning ska de regionala ombuden ansvara för att samordna det reaktiva trygghetsarbetet inom regionen. Arbetet sker i nära samverkan med kontaktpersoner i respektive Distrikt. De regionala ombuden ansvarar för att sprida relevant information och kunskap från samverkan med IO till kontaktpersoner på Distrikten inom regionen. Målet med regionaliseringen är att det reaktiva trygghetsarbetet ska kunna bedrivas på ett strukturerat sätt där man genom att gemensamt analysera, prioritera, genomföra och följa upp insatser ökar tryggheten inom idrottsrörelsen. Tanken är vidare att regionaliseringen ska leda till en gemensam syn på hur ärenden hanteras och en högre kvalitet på genomförandet, med konsekvensen att stödet som erbjuds föreningsmedlemmar, föreningar och förbund blir likvärdigt över hela landet.³³

4.3.2 Synpunkter från de regionala ombuden

I det följande sammanfattas de synpunkter på IO-funktionen och därtill relaterade frågor som de befintliga regionala ombuden framfört under denna utredning.

De regionala ombuden är **i stora drag positiva till sitt uppdrag och den nuvarande arbetsprocessen**. Några av dem har lyft att det initialt fanns en del oklarheter, men att detta klarnade under pilotprojektet och att man nu har en fungerande struktur. Initialt skilde det sig ganska mycket åt i hur olika delar av landet hanterade ärendena, men där upplever man att det nu blivit mer likformigt.

Inkommande ärenden fördelas normalt från IO, varefter ett naturligt första steg för de regionala ombuden efter att man stämt av med IO är att ombesörja kontakt med berörd förening. Hur detta sker i praktiken kan variera något beroende på olika förutsättningar i olika Distrikt; exempelvis omöjliggör de stora geografiska avstånden i Norrland i många fall att det regionala ombudet där själv träffar representanter för berörd förening. I stället sker ett nära samarbete med den lokalt ansvarige i berört Distrikt. Det förekommer även att det finns anställda idrottskonsulenter på distriktsnivå som redan har visst ansvar för en berörd förening, varför det kan bli aktuellt att låta denne sköta den primära kontakten. I vilken omfattning aktuellt SF/SDF involveras skiljer sig också något åt; ofta har IO primärt kontakt med SF,

³³ Uppdragsbeskrivning regionala ombud, fastställd av RF:s generalsekreterare Stefan Bergh den 21 december 2023, tillhandahållen utredaren av RF.

medan Distriktet kan ha en närmare kontakt med berört SDF. Därtill kan särskilt allvarliga fall, där det finns anledning att involvera polis och/eller socialtjänst, kräva en annorlunda hantering än om det ”bara” är fråga om problem utifrån idrottens egna regelverk, värdegrund och riktlinjer. Givet att det kan vara flertalet aktörer inblandade i ärendena uttrycks förståelse från de regionala ombuden för att processerna utifrån kan te sig krångliga, och i något fall har sagts att det sannolikt går att göra mer för att tydliggöra hur ärendehantering går till.

I likhet med vad IO uttryckt vittnar flera av de regionala ombuden om att **förväntansbilden** från de som hör av sig ofta skiljer sig från det uppdrag och mandat som de regionala ombuden har. Exempelvis har ett regionalt ombud beskrivit skillnaden som att hen ser sin roll som motsvarande 1177 i vården – dvs. att ge initiala råd och slussa vidare – medan den som söker hjälp mentalt redan befinner sig på operationsbordet. En utmaning ligger också i att många visselblåsare är anonyma och/eller verkar se sin egen roll som avslutad genom att de initiala uppgifterna har lämnats.

Det missnöje som de ibland får motta handlar ofta om att visselblåsaren haft en förväntan om att få 100% uppbackning för sin uppfattning om hur en situation ska lösas. I många fall finns också en kvarstående frustration mot den berörda föreningen, snarare än mot IO/de regionala ombuden.

Samarbetet med SF och SDF lyfts som ett förbättringsområde. I vissa fall fungerar det bra och en del SF har tagit stora kliv framåt de senaste åren, medan det på andra håll vittnas om en upplevelse av att en del SF är valhänta i Trygg Idrott-frågorna, inte riktigt tar dem på allvar eller inte vågar sätta ner foten ordentligt. Att klargöra rollfördelning och mandat mellan de RF-kopplade rollerna och SF/SDF pekas ut som ett utvecklingsområde.

Kunskapen om möjligheten till bestraffningsanmälan till idrottens egna disciplinära organ upplevs som mycket låg både hos föreningar och enskilda individer/visselblåsare. I några fall har även de regionala ombuden uppgett att detta är ett område de själva behövt läsa in sig på och framöver har fokus på att utveckla sin kompetens inom, medan andra är mer hemma på området och i några fall hjälpt till att upprätta bestraffningsanmälningar enligt 14 kap. RF:s stadgar. I nuläget ligger dock fokus generellt mer på att stötta föreningar och därigenom åstadkomma bra idrottsmiljöer för alla aktiva individer inom dessa än att föra disciplinära processer.

De regionala ombuden har inte upplevt att deras förhållande till RF medfört några problem att **navigera mellan olika intressen** i deras roll som regionala ombud; tvärtom lyfter flera av dem fördelarna med att kunna prata med flera olika parter (däribland SF, föreningar och enskilda individer), att sitta på mycket kunskap om idrottsrörelsen och att ha bra upparbetade kontaktnät och relationer med bland annat SDF och kommuner (som ofta kan ha verktyg att använda mot föreningar som RF saknar). Kontinuiteten som de nu kunnat skapa genom mångårigt arbete har lyfts som en framgångsfaktor i arbetet. Vad som däremot kan vara en utmaning är att situationerna sällan är så svart-vita som det först kan målas upp i en initial visselblåsning, utan ofta finns flera olika perspektiv som man behöver förhålla sig till. En annan faktor, som beroende på allvaret i situationen kan vara ett problem, är att det för en del föreningar kan vara ett långt steg till att faktiskt plocka bort en olämplig ledare. Däremot upplever man sällan att föreningar helt förnekar problem, utan det sker relativt frekvent att det ändå vidtas åtgärder såsom att en berörd ledare får en reprimand, måste genomgå viss utbildning för att få fortsatt förtroende etc.

Flera av de regionala ombuden uppger att **ärendemängden senaste tiden har ökat** och att de, till följd av ett ökat synliggörande och mycket fokus på Trygg Idrott-frågor, förväntar sig en växande ärendemängd de kommande åren.

4.4 Synpunkter på IO-funktionen från Safesport Sweden och enskilda individer

4.4.1 Synpunkter från Safesport Sweden

Mot bakgrund av att organisationen Safesport Sweden tog aktiv del i den motion från Eksätra som kom att leda fram till denna utredning, respektive organisationens allmänna engagemang i debatten rörande Trygg Idrott, har synpunkter på IO-funktionen inhämtats från Safesport Sweden.³⁴ Dessa synpunkter kan sammanfattas enligt följande.

Begreppet ”ombudsman” bygger upp en förväntan hos den utsatta individen om att det ska vara en person som hjälper en, vilket det är i andra sammanhang där begreppet förekommer. Denna förväntansbild uppfylls dock inte i praktiken, och kan enligt Safesport Swedens uppfattning inte heller uppfyllas så länge IO enligt stadgarna har att företräda ”individ eller förening”. Detta då IO såsom avlönad av RF har en arbetsrättslig plikt mot RF, vilket i förlängningen innebär lojalitet mot SF och föreningar eftersom det är dessa som utgör RF. I praktiken blir att ringa IO för hjälp som att ringa sin motparts advokat, då IO har för vana att direkt kontakta den berörda föreningen efter att en enskild bett om hjälp. Erfarenheten från Safesport Swedens sida är att IO tenderar att ”glida i väg” från den enskilde under ett ärendes handläggning, dvs. att efter initialt ha varit stöttande i förhållande till den enskilde mer bistå föreningen. Att IO marknadsförs som hjälp till enskild *eller* förening blir alltså missvisande.

Att det saknas möjlighet till ordentlig hjälp för en utsatt inom idrotten är ett problem då idrotten till stor del byggt sitt rättssystem på allmän straff- och processrätt, men utan att ha motsvarande juridiska hjälp för offret. I det allmänna rättssystemet behöver den som utsatts för brott ”bara” berätta om detta för polis, medan man i det idrottsliga bestraffningssystemet i princip måste föra sin talan själv trots att beviskraven är desamma som i allmän domstol och preskriptionstiderna väsentligt kortare.

Det har förekommit fall där IO rekommenderat att den utsatte eller dennes vårdnadshavare gör en polisanmälan. Enligt Safesport Swedens uppfattning vore det att föredra om IO hade en skyldighet att upprätta polisanmälan i situationer där det finns anledning att misstänka brott; detta borde inte tryckas tillbaka på barnen och deras föräldrar. Om IO gjorde polisanmälan skulle det kunna underlätta för berört barn att återvända till föreningen.

Det vore önskvärt om IO tog en mer aktiv roll i att driva praxisbildning/förändring, då det inte finns någon annan funktion som kan göra det utifrån ett utövarperspektiv. Exempelvis är Safesport Swedens uppfattning att begreppet ”i anslutning till idrottsverksamhet”, som är en förutsättning för bestraffning enligt 14 kap. 2 § 8 p. RF:s stadgar, tolkats alltför snävt av bestraffningsorganen. Likväl är de idrottsliga bestraffningsreglerna väldigt begränsade jämfört med det utrymme som exempelvis finns i skollagen, arbetsmiljölagstiftningen samt

³⁴ Eksätra har under utredningens gång tillskrivits med inbjudan om att delta i fördjupat samtal i syfte att närmare få presentera de tankar och erfarenheter som låg bakom föreningens motion. Eksätra har dock inte återkommit.

diskrimineringslagen och de som är satta att pröva ärenden är ofta lekmän. Förändring i denna typ av frågor är också något som IO utifrån utövarperspektivet borde kunna driva.

4.4.2 Synpunkter från individer

Under utredningens gång har samtal förts med en handfull individer som i egenskap av visselblåsare haft kontakt med IO under de senaste åren. I något fall har kontakt etablerats genom befintliga IO, medan övriga förmedlats genom Safesport Sweden. Samtliga individer som hört av sig och velat framföra sina synpunkter har fått möjlighet därtill i det forum de önskat (såsom digitalt videomöte, telefonsamtal eller per mail) och alla upplysningar har uppmuntrats. Individernas namn redovisas nedan i den mån de själva bett om detta; i övriga fall har såväl namn som detaljer som lätt kan identifiera berörda individer anonymiserats.

Det bör särskilt noteras att fallbeskrivningarna nedan utgör redogörelser av de berörda personernas upplevelser, i sammanfattat format. Då syftet med utredningen inte är att avgöra vem som gjort rätt eller fel i konkreta ärenden har naturligtvis inga försök gjorts för att utreda detta, utan uppgifterna ska ses i relation till utredningens frågeställningar om hur IO-funktionen kan förbättras snarare än att utvärdera enskilda individers beteende respektive IO:s hantering av enskilda ärenden. Utan att förminska de enskilda individernas upplevelser finns anledning att iaktta viss försiktighet rörande slutsatser baserat på enskilda fall; med andra ord bör respektive fallbeskrivning ses som en pusselbit i det allmänna mönstret snarare än i sig representativt för ärendehantering.

Fall 1

Sandra Hillergren, som haft kontakt med IO under längre tid efter att ha anmält att hon som minderårig utsattes för bland annat sexuella övergrepp och fleråriga kränkningar av en ledare i den förening hon vid tidpunkterna var utövare i, har bland annat framfört följande. Hon upplevde att hon själv fick vara väldigt drivande i att samla in material till IO:s utredning; bland annat ombesörjde hon att en stor mängd andra personer som utsatts för ledarens beteende i föreningen också skickade in visselblåsningar till IO. Processen präglades mycket av att IO sedan berättade vad som nu hade gjorts snarare än vad som skulle komma att ske. Hon och övriga visselblåsare fick vissa utfästelser, bland annat att de skulle få ta del av den rapport som IO lovade att upprätta och tillstålla föreningen. Detta efterlevdes dock inte. Däremot fick berörd förening del av rapporten, och då föreningen i praktiken styrdes av den anmälde ledaren har de upplevt en obalans på så sätt att den anmälde men inte de som anmälare fått del av slutresultatet.

Det var även ett återkommande tema att återkoppling utlovades per vissa datum som sedan ständigt sköts framåt, och hon upplevde att den anmälde ledaren, som biträdades av advokat, tilläts styra och ställa i processen. När de som visselblåsare efterfrågade vissa konkreta åtgärder som IO sa nej till upplevde de att de inte fick en tydlig motivering till varför, vilket hade varit önskvärt då regelverken inte är helt lättbegripliga. När en bestraffningsanmälan till slut upprättades av berört SF med stöttning av IO upplevde de därtill att IO inte hade tillräcklig kompetens, då berört disciplinorgan initialt påpekade vissa formella brister i anmälan.

Bilaga 3: Översyn av RF:s stadgar – Trygg Idrott

En annan central aspekt från visseblåsarens sida är att det inte funnits någon reell förståelse för att IO haft att samverka med brottsoffer; under hela processen har exempelvis varken IO, förbund eller annan aktör frågat hur de som utsatta mått. En önskvärd åtgärd framåt vore om IO kan beakta detta genom att exempelvis kunna bistå med kontakt till psykologer med kunskap om idrottsmiljöer.

Fall 2

AA har haft kontakt med IO i egenskap av vårdnadshavare till två minderåriga idrottsutövare som efter många år i samma förening utestängdes från sin befintliga träningsgrupp till följd av, enligt AA:s uppfattning, en konflikt mellan tränaren och barnens pappa. Efter att först ha försökt lösa situationen med föreningen utan framgång kontaktade de IO, som snabbt återkopplade att de skulle titta på saken och att de ville involvera berört SF och förening. Några dagar senare fick de besked att ärendet skickats vidare till det SDF som föreningen tillhör och att IO bedömde att det fanns förbättringsmöjligheter i föreningens kommunikation. Detta stämde i och för sig, men AA:s uppfattning var att problemet var större än så. När hon pratade med det SDF som fått ärendet överlämnat till sig var det uppenbart att de inte hade fått del av den centrala informationen i hennes visseblåsning, dvs. att hennes döttrar utestängdes från träningar till följd av missnöje med deras pappa, utan i stället fokuserade på den alternativa förklaring föreningen i ett senare skede hade lämnat till utestängningen. Hon lämnade även in en formell bestraffningsanmälan enligt 14 kap. RF:s stadgar, som ogillades av både SDF och SF:s bestraffningsorgan. När anmälan hanterades på SF-nivå var samma person som hade varit involverad i saken hos SDF även delaktig i SF-hantering.

Initialt hade AA stort förtroende för IO och fick en bild av att problemen verkligen skulle hanteras, men under handläggningen av ärendet förändrades denna syn och hon ser idag bristen på oberoende mellan IO, SF, SDF och föreningar som problematisk. Hon hade även förväntat sig en annan uppföljning av IO; när hon fick information om att ärendet skulle överlämnas till SDF fick hon bilden av att dessa skulle involveras i hanteringen, men att IO fortfarande skulle äga frågan. Processen präglades också av en oförståelse för att ärendet i grund och botten handlar om barn, och hon hade önskat att IO fungerat mer som en faktisk ombudsman.

Fall 3

BB kontaktade IO, genom Safesport Sweden, efter att hennes minderåriga son utsatts för kränkande beteende av ledarna i det lag han spelade i. Sonen hade bytt förening i samband med att han som 15-åring började på ett idrottsgymnasium och utsattes snabbt för nedsättande kommentar, elaka blickar och så vidare under flera månader. Hon försökte lösa situationen både genom medling med föreningen via berört SDF och genom en formell bestraffningsanmälan, men då detta inte ledde till några resultat kontaktade hon Safesport Sweden. Dessa ombesörjde sedan kontakt med IO i ett försök att få hjälp därifrån, men inte heller detta medförde några konsekvenser. Hennes upplevelse är att det förekommer mycket svågerpolitik i förbunden, med ledare i föreningar som har nära band till SDF och SF. Detta medför enligt hennes uppfattning ett bristande oberoende som är problematiskt. Det skulle därtill behöva ske bättre utbildning av ledare och föräldrar i Trygg Idrott-frågor.

Fall 4

Karl-Ebbe Jönsson kom i kontakt med IO efter att hans minderårige son hade behandlats illa av andra styrelsemedlemmar i den förening som sonen själv var styrelsemedlem och aktiv utövare i. Efter att det funnits olika uppfattningar inom styrelsen i en viss fråga och sonen påtalat vad han tyckte var ett respektlöst beteende mot honom började det spridas rykten och illvilliga kommentarer om honom. När Karl-Ebbe och sonens mamma engagerade sig i saken genom att kontakta styrelsen för att försöka lösa konflikten blev även de baktalade och så småningom socialt utfrusna ur föreningen. Karl-Ebbe kontaktade då berört SF, som han upplevde tog tydligt parti för föreningen. Någon lösning kom därmed inte till stånd, utan i stället eskalerade situationen i sådan grad att sonens mamma kände sig nödgad att på nytt kontakta berört SF. Denna gång fick de prata med en annan person, som gav dem full uppbackning och uppmanade dem att sammanställa all fakta och dokumentation i ärendet i så stor utsträckning som möjligt.

Karl-Ebbe följde uppmaningen och publicerade två olika versioner av en skrivelse online i syfte att väcka debatt om etik inom idrotten. Han skickade även en kopia av redogörelsen till berört SF. IO tog efter detta kontakt med honom och bad om ett möte. Hans förväntan var då att en process genom IO kunde leda till en ursäkt från föreningen och att de kunde få ett klagande om hur vissa regler skulle tolkas.

De hade ett initialt digitalt möte där IO förklarade processen, vilket bland annat inbegrep att IO skulle prata med föreningen och att det därefter skulle bli ett gemensamt möte med föreningen. Han fick ett bra intryck vid detta möte och upplevde IO som neutral och saklig, vilket var vad han hade förväntat sig. Efter detta möte hände dock inget mer på flera månader, utan först efter flera påstötningar från Karl-Ebbe själv kom – utan förvarning – ett skriftligt utlåtande från IO. I detta utlåtande hade IO accepterat föreningens version rakt av, medan Karl-Ebbe framställdes som problemet och klandrades för sin skrivelse. Enligt Karl-Ebbes uppfattning har processen hos IO inte alls gått till såsom han initialt blev lovad, vilket han funnit både chockerande och väldigt märkligt. Vid det initiala mötet med IO hade denne haft en helt annan attityd till honom och exempelvis berömt hans skrivelse som välformulerad.

Till följd av hans missnöje med utlåtandet begärde Karl-Ebbe ett nytt möte med IO, vid vilket han bland annat begärde att den person hos SF som tidigare stöttat honom skulle delta. Detta tillmötesgick dock inte av IO, utan motivering. Vid mötet framförde Karl-Ebbe kritik mot processen, bland annat i fråga om den negativa påverkan den långsamma handläggningen hade på i ärendet berörda barn, vilket IO höll med om. Efter mötet upprättades ett nytt utlåtande som var mer nedtonat och inte innehöll lika skarp kritik mot honom själv som person. Dock kvarstod fortfarande enligt Karl-Ebbes uppfattning allvarliga sakfel och utelämnade av viktig information.

Utifrån hans erfarenheter av ärendet är Karl-Ebbes klara uppfattning att IO helt och hållet är ett verktyg för att stötta föreningarna och inte den enskilde idrottsutövaren. Den roll, oavsett benämning, som ska tillvarata den enskildes intressen måste enligt hans slutsats vara helt fristående såväl ekonomiskt som organisatoriskt från RF och övriga idrottsrörelsen. IO borde döpas om för att bättre spegla att det är ett stöd för föreningarna, och att så är fallet borde

Bilaga 3: Översyn av RF:s stadgar – Trygg Idrott

också återspeglas på exempelvis RF:s hemsida. Det är viktigt att IO inte ger sken av att stötta enskilda eller agera som medlare eftersom det inte överensstämmer med verkligheten.

Fall 5

CC kontaktade IO med anledning av konflikter inom den förening hon var verksam i, där hon bland annat upplevde att minderåriga styrelsemedlemmar behandlades på ett sätt som inte är acceptabelt eller inom gränserna för vad som ryms i föreningsdemokratin. Hon hade inledningsvis en dialog med berört SDF som lovade vissa åtgärder, men då dessa inte vidtogs utan hon i stället fick information om att de alltid stod bakom sittande föreningsstyrelse vände hon sig till berört SF. Inte heller där fick hon emellertid någon egentlig respons, varför hon vände sig till IO. Det gick fem månader utan att hon fick svar därifrån, varpå hon ringde IO och fick besked om att det de kunde göra var att försöka utbilda föreningen. Intrycket hon fick var att IO inte förstod människorna bakom ärendet, utan mer följde en rutin från ett papper. Hennes upplevelse är också att det finns en övertro på föreningsdemokratin från RF och SF, och en oförståelse för att bristande åtgärder mot föreningar där det inte fungerar riskerar medföra att vuxna föreningsledares beteende får negativa konsekvenser för barn- och ungdomsidrotten. Av hennes erfarenhet framstod det som att IO primärt skyddade SF och föreningar.

4.5 SF:s arbete med Trygg Idrott och synpunkter på IO-funktionen

4.5.1 Inledning

Under utredningens gång har samtal förts med tolv SF av varierad storlek. Ytterligare några har inbjudits till samtal men valt att inte delta. Urvalet har skett i samråd med tjänstemän från RF och har syftat till att få ett urval av små och stora SF respektive en spridning av typ av idrott (lagbollsidrotter kontra individuella idrotter etc). Därtill har viss prioritering skett av SF som haft omvitnat mycket kontakt med IO-funktionen, under de senaste åren behövt arbeta såväl proaktivt som reaktivt med Trygg Idrott, och/eller som visat särskilt intresse för frågorna. De SF som deltagit är följande.

Badmintonförbundet
Budo- och kampsportförbundet
Cheerleadingförbundet
Fotbollförbundet
Fäktförbundet
Gymnastikförbundet
Ishockeyförbundet
Islandshästförbundet
Handbollförbundet
Mångkampsförbundet
Ridsportförbundet
Simförbundet

Bilaga 3: Översyn av RF:s stadgar – Trygg Idrott

Syftet med dessa samtal har varit att få en bild av hur förbunden arbetar med Trygg Idrott, hur de ser på sin egen roll kontra IO/RF:s, och i vilken mån de önskar ändringar i IO:s uppdrag.

Det kan inledningsvis konstateras att det inte synes gå någon klar skiljelinje mellan förbundens erfarenheter, utmaningar och syn på frågorna baserat på dess storlek. Ett antal förbund, både större och mindre, har gjort ett omfattande proaktivt arbete där bland annat uppförandekoder och ärendeprocesser är väl på plats. Andra förbund är i ett tidigare skede av att utveckla sitt arbete i frågorna. Detta påverkar naturligtvis i vilken omfattning och på vilket sätt man nyttjar IO. Flera förbund har vittnat om att man använt IO mycket de senaste åren för att få hjälp med processer, utbildning med mera, och att man kontinuerligt använder IO som ett bollplank i den egna konkreta ärendehantering. Några förbund, där såväl antalet ärenden som förbundets egna resurser är begränsade, rådfrågar IO i merparten av de ärenden som uppkommer. Några större förbund med omfattande erfarenhet av frågorna, och i några fall rentav med egna ombudsmannafunktioner, använder inte IO på annat sätt än att anmälare som önskar vara anonyma får rapportera via RF:s visselblåsarfunktion respektive för det fall en visselblåsning rör anställda eller förtroendevalda på berört förbund.

Nedan sammanfattas den information, tankar och synpunkter som framkommit under samtalen med SF. Som nämnt ovan skiljer sig dock förbundens erfarenheter och synpunkter relativt mycket åt; det går alltså inte att tala om att SF-kollektivet har *en* viss gemensam, bestämd uppfattning om exempelvis vilket syfte IO-funktionen bör fylla eller hur nöjda man är med nuläget.

4.5.2 Arbetssätt på SF-nivå

Gymnastikförbundet, Fäktförbundet och *Ridsportförbundet* har inrättat egna ombudsmannafunktioner. Huruvida den som innehar ombudsmannafunktionen enkom innehar detta uppdrag eller har det som ett tillägg till exempelvis ett styrelseuppdrag varierar. Vad som närmare ligger i rollen skiljer sig åt mellan förbunden och i några fall har också uppgetts att man känt viss osäkerhet i vad funktionen ska hantera och inte. I exempelvis *Gymnastikförbundet* är tanken framgent att Gymnastikombudsmannen ska hantera konkreta ärenden utifrån den enskildes perspektiv, medan en verksamhetsutvecklare ska hantera ”föreningsärenden”.

Handbollförbundet har inrättat ett särskilt arbetsråd, ”Trygga miljöer”, som ansvarar för att skyndsamt hantera konkreta visselblåsningar/ärenden som inkommer till förbundet. Inom rådet finns för närvarande en polis, en jurist och en socionom, och vid behov adjungerar man en psykolog och/eller en kommunikatör.

I några av de större förbunden, däribland *Fotbollförbundet*, medför den stora organisationen att man på SF-nivå har relativt lite med det reaktiva arbetet att göra. Konkreta ärenden hanteras i stället på SDF-nivå tillsammans med berört Distrikt. I enstaka fall där berörd förening inte varit samarbetsvillig har man från SF-nivå bistått med formella skrivelser från förbundets juridikavdelning för att inskräpa allvaret, men detta är något som ännu sker i begränsad omfattning. Det förekommer dock även förbund, däribland *Simförbundet*, som aktivt arbetat för att SDF inte ska hantera Trygg Idrott-ärenden utan i stället överlämna det till SF.

Bilaga 3: Översyn av RF:s stadgar – Trygg Idrott

I andra förbund, exempelvis *Cheerleadingförbundet* och *Simförbundet*, har vissa anställda tjänstemän fått ett specifikt ansvar för ärendehantering inom Trygg Idrott-området. Arbetssätten skiljer sig åt men gemensamt är att man upplevt att man fått skapa arbetsrutinerna lite på egen hand. *Cheerleadingförbundet* har uppgett att man bland annat haft god hjälp av sitt internationella förbund, medan det från *Simförbundet* särskilt kan lyftas att man etablerat samarbete med en idrottspsykolog att kunna erbjuda stöttning till utsatta individer. Även *Ridsportförbundet* har lyft att man försökt bli bättre på att bistå med förmedling av kontakt till externa aktörer med specialistkunskap som exempelvis BRIS, för att inte tappa bort den enskilda individen när saken från förbundets perspektiv är färdighanterad.

Slutligen finns ett antal förbund där det inte finns någon särskild utpekad funktion eller person som hanterar Trygg Idrott-frågorna, utan det är ett delat ansvar.

Gemensamt för ett stort antal av förbunden är att man understrukt att man ofta tar kontakt med berörd förening tidigt i processen och att man försöker hålla sig neutral och fokusera på en handlingsplan framåt, snarare än att avgöra vem som gjort fel och inte. Det ska i detta sammanhang noteras att det även genomgående berättats att det typiska ärendet är av ”gråzonskaraktär”, exempelvis ledare som gapar för mycket eller negligerar utövare på tveksamma sätt, snarare än att det är fråga om fysiska eller sexuella övergrepp.

4.5.3 Tydlighet i struktur (SF:s roll kontra IO/RF)

Som nämnts ovan arbetar inte de olika SF:en på ett homogent sätt med Trygg Idrott-frågor, utan även om vissa regelverk och riktlinjer är gemensamma arbetar respektive SF sedan på olika sätt. Detta medför i sig att ärendeprocessen, för att säkerställa en så bra hantering som möjligt för berörda individer och förening, kan behöva se olika ut när IO och/eller Distrikt är involverade. Flera SF har understrukt just vikten av att inte försöka hitta en modell som passar alla, utan tryckt på att det fortsatt måste finnas en förståelse för de särdrag och utmaningar som olika SF har.

Med det sagt har från flera håll uttryckts att man idag känner en oklarhet i vilken roll IO och Distrikt egentligen har i relation till SF. Några SF har uttryckt att man vill sköta sitt Trygg Idrott-arbete på egen hand i så stor utsträckning som möjligt. Detta innebär i praktiken att IO, utöver att skicka visselblåsningar som ändå inkommit i IO:s kanal vidare till berört SF, primärt bör hantera ärenden där de utpekade förövarna är förtroendevalda eller anställda direkt på SF-nivå; exempelvis om det är fråga om påstådda förseelser begångna av en förbundsstyrelse eller inom ramen för landslagsverksamhet. Andra SF ser gärna, främst på grund av mycket små egna resurser, att IO ansvarar för ärendehantering och mest håller SF uppdaterade. Oaktat inställning i dessa frågor uttrycks från förbund på olika delar av denna skala att man idag tycker att det är oklart *dels* vilka fall som överlämnas till SF kontra vad IO hanterar själv, *dels* vad de som SF förväntas göra med överlämnade ärenden (exempelvis om man får information överlämnad för att aktivt göra något med den eller om det endast är för kännedom). I några fall har SF vittnat om att denna oklarhet medfört att ärenden hamnat mellan stolarna, vilket oavsett anledning naturligtvis inte varit bra. Därtill har från några håll framförts att man upplever att man inte har överblick över vad Distrikten gör, och att detta medför att man inte har riktig koll på vad som händer i ens egen idrott.

Bilaga 3: Översyn av RF:s stadgar – Trygg Idrott

På ett övergripande plan har även flertalet SF lyft att det vore bra med övergripande (årlig) statistik från IO om hur många visseblåsningar som mottagits som berör deras SF tillsammans med någon form av ärendekategorisering för dessa, så att SF kan få en bättre bild av hur omfattande problematik man har, hur den utvecklas över tid osv.

4.5.4 Oberoende och objektivitet

Några av de intervjuade förbunden har uppgett att de tycker att det kan bli lite ”kladdigt” att hantera vissa ärenden; om de personer som innehar centrala förtroendeuppdrag/anställningar på SF-nivå i många år haft mycket kontakter med mångåriga föreningsledare är det inte alltid helt bekvämt att hantera situationer med påstådda missförhållanden. Merparten av förbunden har dock uppgett att de inte har upplevt detta som något problem, och framför allt att de inte upplevt att IO-funktionen uppvisat lojalitet mot föreningar på något sätt som är problematiskt utifrån de utsattas perspektiv. Tvärtom har flera förbund lyft det som positivt att IO och/eller Distrikt kunnat bistå förbundet i situationer där det annars hade kunnat vara svårhanterligt på grund av tidigare kopplingar mellan förbund och utpekade personer/föreningar. Skulle nuvarande IO-funktion läggas helt utanför RF ser flera förbund en klar risk för att den kunskap och erfarenhet som byggts upp på många håll sedan idrottsrörelsen på allvar började diskutera Trygg Idrotts-frågor skulle gå förlorad. Från några håll förs dock fram att det kanske skulle gå att vikta IO-rollen något tydligare mot att stötta enskilda individer som befinner sig i ett utsatt läge kontra motparten. Ett förbund (*Fäktförbundet*) har uttalat att det vore önskvärt om det genom lagstiftning infördes en självständig Idrottsombudsman utanför RF-strukturen och att idrottsförbunden i stället fokuserade på det proaktiva arbetet.

4.5.5 Utredningar och bestraffningsanmälningar

En klar majoritet av förbunden har uppgett att de idag inte har någon rutin eller egentlig erfarenhet av att själva göra några djupare utredningar i Trygg Idrott-frågor, utan de hänvisar detta till olika instanser såsom polis och sina oberoende bestraffningsorgan.³⁵ I några fall har uttryckts att detta är ett område där de önskade att IO/RF kunde bistå i större utsträckning än idag, och att detta är en svag punkt i det reaktionära arbetet med Trygg Idrott-frågor. Flera förbund har på rak fråga svarat att de inte vet hur de ska hantera en situation där en enskild hör av sig med uppgifter om att ha blivit utsatt för exempelvis övergrepp i träningsssammanhang, men inte vill göra en polisanmälan.

Med något enstaka undantag har förbunden inte själva gått in med bestraffningsanmälningar med anledning av uppgifter om missförhållanden som inkommit till dem, utan normalt begränsar de sig till att upplysa om möjligheten för enskilda personer att själva ge in en bestraffningsanmälan.

³⁵ Givet att bestraffningsorgan enligt 14 kap. RF:s stadgar har ett begränsat utrymme att själva förordna om inhämtande av bevisning utan det som huvudregel är parterna som står för bevisningen kan antas att hänvisningar till bestraffningsorgan för utredningar bygger på missuppfattningar och/eller oklarheter i begrepps användning.

4.5.6 Utbildning och nätverk

Något som efterfrågats från en majoritet av deltagande SF är att IO ska arbeta mer med gemensam utbildning och nätverksträffar för SF inom Trygg Idrott-området. Återkommande synpunkter har varit att varje SF behövt uppfinna hjulet på nytt, att man fått skapa sina egna processer från noll och att man känner en stor osäkerhet i fråga om hur ärenden ska hanteras. Vissa konkreta verktyg, som exempelvis en manual för ärendehantering (när ska man polisanmäla, när bör man rekommendera en förening att ”plocka bort” en förtroendevald, vad gäller GDPR-mässigt osv.) och ett gemensamt ärendehanteringssystem har också efterfrågats.

Flera SF har därtill uppgett att de saknar ett naturligt nätverk/forum där man kan utbyta kunskaper och erfarenheter i Trygg Idrott-relaterade frågor, med konsekvensen att Trygg Idrott-ansvariga (särskilt i mindre förbund) känner sig relativt ensamma i arbetet. Det har efterfrågats att IO kan fungera som en ”spindel i nätet” för att skapa ytor för samverkan och erfarenhetsutbyte i frågorna.

Slutligen har flera förbund lyft att det är viktigt att inte tappa bort behovet av utbildning och stöd för *föreningar*, där det särskilt understrukits att merparten av landets idrottsföreningar leds av ideellt arbetande styrelseledamöter som ofta inte har den expertis som kan krävas för att hantera komplexa konflikter eller missförhållanden.

4.6 Synpunkter från RF:s valberedning på uppgifter om kandidater till förtroendeposter inom RF

Mot bakgrund av den tillkommande frågeställningen om i vilken mån det ska ingå i IO:s uppdrag att hantera visselblåsningar om oegentligheter från förtroendevalda i anslutning till pågående valprocesser inom RF och SISU har synpunkter på denna fråga inhämtats från RF:s valberedning (genom dess ordförande). Detta givet att sådana uppgifter som inkommer till IO kan vara av betydelse för valberedningens bedömning av om någon bör föreslås för ett visst förtroendeuppdrag eller inte.

Som exempel på en konkret problematisk situation har från valberedningen lyfts att valberedningen kontaktas några veckor före RF-stämman och får information om att det inkommit uppgifter till IO om en av valberedningen föreslagen kandidat. En olycklig situation uppkommer då eftersom valberedningen arbetar på uppdrag av RF-stämman och har en stadgeenlig tystnadsplikt vad gäller dess interna beredningsarbete. En tillkommande svårighet är att valberedningen har svårt att agera på delar av information/uppgifter från bara ena parten, vilket ofta är fallet när det är fråga om en visselblåsning till IO.

Från valberedningens perspektiv vore önskvärt om IO värderar om inkomna uppgifter har koppling till och lämnas i syfte att beaktas inom valprocessen. Om så är fallet bör informationen överlämnas till valberedningen. Det vore även att föredra om stadgarna medgav att valberedningen och IO kan utbyta uppgifter mellan varandra, så att man vid behov gemensamt kan bedöma allvarlighetsgrad och lämpliga åtgärder. Ett annat förslag är att IO åläggs en skyldighet att i samband med att kandidater till RF-poster offentliggörs lämna information till valberedningen om man har kännedom om besvärande uppgifter rörande någon kandidat. En viktig aspekt i sammanhanget är att IO inte ska bli ”part” i nomineringsprocessen.

5. INTERNATIONELL UTBLICK

5.1 Inledning

Frågor om Trygg Idrott, eller *safeguarding (in sports)*, har under de senaste åren debatterats flitigt internationellt. Flertalet länder har infört nya regelverk, både i materiellt och formellt hänseende, för att bättre skydda framför allt barn och andra särskilt sårbara grupper från övergrepp i idrottsmiljöer. I syfte att identifiera tänkbara modeller och regeländringar som skulle kunna förbättra nuvarande svenska system redogörs i det följande summariskt för hur det framför allt reaktiva arbetet ser ut i åtta olika länder. Undersökta länder är utvalda utifrån bland annat tillgång till information, värderingsmässiga likheter med Sverige samt aktivt arbete med *safeguarding*-frågor under ett antal år.

5.2 Schweiz

Efter att ett antal fall av missförhållanden inom schweizisk idrott uppmärksammades runt år 2020 beslutades att det behövdes ett oberoende, nationellt organ dit visseblåsningar kunde ske. I stället för att inrätta ett helt nytt organ nyttjades den redan befintliga nationella antidopingorganisationen, som den 1 januari 2022 blev Swiss Sport Integrity. Utöver att fortsatt vara nationell antidopingorganisation har Swiss Sport Integrity nu även i uppdrag att hantera överträdelser av det nya regelverket ”Statutes on Ethics”. Detta regelverk är bindande för alla idrottsförbund som är kopplade till den schweiziska olympiska kommittén respektive dessas direkta och indirekta medlemsförbund samt alla enskilda individer som har ett uppdrag, licens eller medlemskap i en förening eller förbund som är kopplat till den schweiziska olympiska kommittén.³⁶ Bundenheten gäller oberoende av sportlig nivå, ålder eller nationalitet. Förseelserna i regelverket utgår från fyra huvudkategorier; *Maltreatment, abuse of position, unsporting behaviour* samt *incitement, aiding and attempt*.³⁷

Om en berörd individ ger in en anmälan till Swiss Sport Integrity hanteras ärendet i följande steg.³⁸

1. Swiss Sport Integrity tar del av anmälan och tillhandahåller anmälaren initial rådgivning om vilka möjligheter som finns, inkluderat förutsättningarna för att öppna en utredning. Swiss Integrity kan också rekommendera lämpliga rådgivningsinstitut som kan erbjuda individen mer omfattande biträde. Vem som helst kan ge in en anmälan och det kan ske på valfritt kommunikationssätt. Idrottsförbund som får in en anmälan rörande överträdelser av de etiska reglerna är skyldigt att skicka den till Swiss Sport Integrity.
2. Om alla berörda parter³⁹ är överens kan Swiss Sport Integrity vidta åtgärder för att hitta en konsensuslösning på det anmälda problemet. Genom att samtycka till sådana

³⁶ Regelverket är tillgängligt i dess helhet på https://www.swissolympic.ch/dam/jcr:50013116-c343-49de-a221-4e6a1f0a6a1f/Ethik-Statut%202022_final_Webversion_EN.pdf, senast kontrollerat 22 april 2024.

³⁷ <https://www.sportintegrity.ch/en/ethics/laws/statutes-ethics>, senast kontrollerat 22 april 2024.

³⁸ <https://www.sportintegrity.ch/en/ethics/laws/investigation-procedure>, senast kontrollerat 22 april 2024, respektive avsnitt 5 i the Statutes on Ethics.

³⁹ Berörda parter ska enligt artikel 5.11 i det etiska regelverket anses vara Swiss Sport Integrity, den anklagade personen eller anklagat förbund samt offret för de anmälda förseelserna.

Bilaga 3: Översyn av RF:s stadgar – Trygg Idrott

försök efterger parterna enligt regelverket sina möjligheter att ifrågasätta Swiss Sport Integritys oberoende; om en konsensuslösning inte går att finna deltar dock inte medarbetare hos Swiss Sport Integrity som medverkat i försöken att nå en lösning i någon vidare utredning av ärendet.

3. Swiss Sport Integrity kontrollerar att institutet är behörigt att utreda de anmälda anklagelserna. Om behörighet saknas informeras anmälaren om vem som i stället är korrekt mottagare (exempelvis myndighet eller annat organ) och anmälan vidarebefordras dit. Misstänks överträdelser av allmän straffrättslig lagstiftning skickas anmälan dit, såvida inte den som rapporterat till Swiss Sport Integrity är personligen berörd och motsätter sig detta.
4. Om ärendet faller inom Swiss Sport Integritys behörighet och det finns starka skäl att misstänka att överträdelser skett öppnas en utredning för att analysera de aktuella misstankarna. Berörda parter samt Swiss Olympics och det berörda idrottsförbundet informeras om att utredning inletts, såvida sådan information inte skulle äventyra utredningen.
5. Swiss Sport Integrity genomför en utredning, varefter det upprättas en utredningsrapport som berört idrottsförbund och vid behov andra idrottsorganisationer får ge sitt utlåtande över. Utredningsrapporten, tillsammans med utlåtande från idrottsförbundet och en begäran från Swiss Sport Integrity om att sanktioner ska dömas ut, tillställs the Disciplinary Chamber for Swiss Sport för bedömning. Bedömer Swiss Sport Integrity utifrån vad som framkommit av utredningen att det inte förekommit några överträdelser av regelverk noteras detta i utredningsrapporten och ärendet skrivs av. Sådant avskrivningsbeslut kan överklagas av berörda parter till the Disciplinary Chamber.
6. The Disciplinary Chamber tar del av det material Swiss Sport Integrity gett in och hör de berörda parterna. Därefter fattas beslut om eventuella disciplinära åtgärder, som kan offentliggöras om det finns ett allmänt intresse därav.
7. Beslut från the Disciplinary Chamber kan överklagas till skiljedomstolen Court of Arbitration for Sport (CAS).

5.3 England

Idrotten i England samordnas till betydande del av organisationen Sport England, som är ett oberoende organ under statliga Department of National Heritage. Sport England regleras av ett kungligt dekret och finansieras till två tredjedelar genom National Lottery och till en tredjedel av statliga bidrag. Organisationens syfte är att främja breddidrott och öka idrottandet i England.⁴⁰ Vid misstankar om att ett barn far illa inom den idrottsliga verksamheten hänvisas primärt, och i förekommande fall, till det berörda idrottsförbundet. Sport England har en särskild förteckning över vilka förbund de erkänt. Saknar den aktuella idrotten ett erkänt nationellt idrottsförbund hänvisas till socialtjänsten och/eller Child Protection in Sport Union (CPSU).⁴¹

CPSU är ett samarbete mellan bland annat Sport England och NSPCC (Storbritanniens ledande välgörenhetsorganisation för barn), som bildades 2001 i syfte att samarbeta med bland annat nationella idrottsförbund för att minimera riskerna för övergrepp mot barn under idrottsutövande. CPSU:s uppdrag är att utveckla idrottens förmåga att skydda barn och ungdomar från skada. Inom ramen för detta samarbete har NSPCC bland annat en stömlinje dit man kan ringa för expertrådgivning och stöd.

Det förekommer även att de enskilda idrottsförbunden har olika safeguardingfunktioner; exempelvis har det engelska fotbollförbundet ett särskilt ”safeguarding team”, alla regionala fotbollförbund och alla klubbar måste ha en safeguarding officer, och förbundet har ett samarbete med NSPCC som möjliggör rådgivning per telefon dygnet runt för individer som utsatts för sexualbrott inom fotbollen.⁴²

Vad gäller det reaktionära arbetet ligger ansvaret huvudsakligen på respektive idrottsförbund och dess egna regelverk och prövningsinstanser. Dock finns inom tvistlösningsinstitutet Sport Resolutions en särskild avdelning för hantering av safeguarding-ärenden; National Safeguarding Panel (NSP).⁴³ NSP tillhandahåller i huvudsak tre olika tjänster; oberoende utredningar av klagomål relaterade till safeguarding, oberoende tvistlösning i sådana ärenden (t.ex. disciplinär process eller överprövning av ett idrottsförbunds bestraffningsorgans beslut), samt professionell riskbedömning av en persons lämplighet att arbeta med barn och sårbara vuxna. Tjänsterna finns tillgängliga för både nationella och internationella förbund.

För de nationella (engelska) förbund som samarbetar med Sport Resolutions finns därtill möjlighet till stöd från NSP genom National Safeguarding Case Management Programme (NSCMP), vilket utöver möjlighet till ovannämnda tjänster även bland annat innefattar möjlighet till initial rådgivning när förbundet fått ett safeguarding-ärende på sitt bord. NSP utgörs av ett antal personer med olika professionella bakgrunder, där en eller flera utses i det konkreta ärendet för att exempelvis utreda ett ärende (*Investigations*) eller vara del av skiljenämnd (*Arbitration*).

Om en utredning ska göras finns omfattande skriftlig vägledning, upprättad av advokater och tillgänglig för alla, om vad utredningen kan/ska bestå av. I huvudsak är det fråga om hur utseende av oberoende utredare går till, vilka jävskontroller denne gör, granskning av relevant

⁴⁰ <https://www.sportengland.org/about-us/#howweare-12165>, senast kontrollerat 16 maj 2024.

⁴¹ <https://thecpsu.org.uk/>, senast kontrollerat 16 maj 2024.

⁴² <https://www.thefa.com/football-rules-governance/safeguarding/reporting-concerns>, senast kontrollerat 20 april 2024.

⁴³ <https://www.sportresolutions.com/services/national-safeguarding-panel>, senast kontrollerat 16 maj 2024.

dokumentation och stöttning/rådgivning i fråga om utredningens omfattning och syfte, granskning av eventuell bevisning/information som berört idrottsförbund redan fått tillgång till, intervjuer med anmälade personer och vittnen, intervju med utpekad person, upprättande av skriftliga vittnesattester samt upprättande av rapport innehållandes utredarens slutsatser och rekommendationer.⁴⁴

5.4 Kanada

I kanadensisk idrott finns sedan år 2019 det gemensamma regelverket Universal Code of Conduct to Prevent and Address Maltreatment in Sport (UCMMS), som efter att initialt ha upprättats av the Canadian Centre for Ethics in Sports numera antagits av institutet Sport Dispute Resolution Centre of Canada (SDRCC).⁴⁵ I UCMMS regleras primärt vilka beteenden som inte är acceptabla inom idrotten och vilka sanktioner överträdelser kan leda till.

SDRCC instiftades genom kanadensisk lagstiftning år 2003 som ett nationellt tvistlösningsinstitut för den kanadensiska idrottsrörelsen. År 2021 utvidgades SDRCC:s mandat av den kanadensiska regeringen till att även upprätta en oberoende ”safe sport”-funktion för att implementera UCMMS på nationell nivå. Att ha anslutit sig till och att efterleva UCMMS är en förutsättning för att kunna erhålla statliga bidrag, och ett stort antal av de kanadensiska idrottsförbunden har anslutit sig till UCMMS.⁴⁶

Etablerandet av en safe sport-funktion har genomförts genom inrättandet av The Office of the Sport Integrity Commissioner (OSIC), som beskrivs som en oberoende avdelning med uppdrag att i) bevaka inkommande klagomål, ii) ansvara för preliminära bedömningar och tillsätta oberoende utredningar när så är befogat, iii) upprätthålla en databas över utfärdade sanktioner, samt iv) bevaka att idrottsförbund efterlever regelverket och utfärda rapporter när så är behövligt.⁴⁷

OSIC bevakar efterlevnaden av UCMMS genom två huvudsakliga spår; dels hantering av konkreta anmälningar (”complaint management) mot individer, dels utvärdering av idrottsmiljöer (”sport environment assessment”). Inom complaint management hanteras specifika ärenden där utredningar utgår från individer, med målet att komma till en konkret slutsats som potentiellt kan leda till sanktioner mot berörd(a) individ(er). Inom sport environment assessment är fokus i stället på idrottsorganisationer (t.ex. ett förbund) med målsättningen att identifiera förbättringsområden, och utredningen avslutas med rekommendationer snarare än sanktioner.⁴⁸

Om det är fråga om ett specifikt ärende gör OSIC först en preliminär bedömning av hur ärendet fortsatt ska hanteras. Om det bedöms vara fråga om ett ärende inom OSIC:s jurisdiktion och klagomålet har fog för sig kan det exempelvis tillställas en oberoende utredare för vidare undersökning eller, om parterna (anmälare och utpekad person) samtycker till det, bli föremål för en medlingsprocess. Om det bedöms nödvändigt med interimistiska

⁴⁴ Tillgängligt via <https://www.sportresolutions.com/services/nsp-investigations>, senast kontrollerat 19 maj 2024.

⁴⁵ [UCCMS-v6.0-20220531.pdf \(sportintegritycommissioner.ca\)](https://www.sportintegritycommissioner.ca/uccms-v6.0-20220531.pdf), senast kontrollerat 31 maj 2024.

⁴⁶ För en förteckning över de kanadensiska idrottsförbund och organisationer som anslutit sig, se <https://sportintegritycommissioner.ca/signatories>, senast kontrollerat 31 maj 2024.

⁴⁷ <https://sportintegritycommissioner.ca/>, senast kontrollerat 31 maj 2024.

⁴⁸ <https://sportintegritycommissioner.ca/osic-processes>, senast kontrollerat 31 maj 2024.

åtgärder (exempelvis avstängning under utredning) kan OSIC ansöka om sådan till the ”Director of Sanctions and Outcomes” (DSO), som är oberoende från OSIC.

Om det efter den preliminära bedömningen beslutas att ärendet ska utredas vidare utser OSIC en oberoende utredare att hantera ärendet i enlighet med utfärdade guidelines⁴⁹. Utredarens uppdrag innefattar bland annat att intervjua vittnen, samla in annan tillgänglig bevisning och upprätta en utredningsrapport som ska innehålla en beskrivning av vad anklagelserna består i, tillgänglig bevisning och slutsatser i fråga om vad utredaren bedömer är bevisat. Utredningsrapporten tillställs OSIC för formell granskning av att den innehåller behövliga delar. Förutsatt att så är fallet och att utredaren funnit regelöverträdelser bevisade skickas utredningsrapporten till DSO för beslut. Ett sådant beslut kan, beroende på hur DSO bedömer faller, innefatta att den anklagade åläggs någon form av påföljd. DSO:s beslut kan i sin tur överklagas till the Sport Dispute Resolution Centre of Canada's Safeguarding Tribunal⁵⁰.

5.5 USA

I USA är den centrala aktören inom safesport-området US Center for SafeSport (”Centret”), vars jurisdiktion och processer erkänts i stadgarna för USA:s olympiska respektive paralympiska kommitté (USOPC) samt i ett antal idrottsförbunds diton.⁵¹ Därtill är Centret genom amerikansk lag sedan år 2018 utnämndt att, som oberoende och nationell organisation, ansvara för att utveckla riktlinjer och processer inom safesport-området. I lagstiftningen har Centret ålagts att genom de riktlinjerna säkerställa att alla vuxna medlemmar i motsvarande idrottsförbund, klubbar eller andra vuxna som kommer i kontakt med amatöriddrottare åläggs skyldighet att bland annat⁵²:

- rapportera misstankar om övergrepp mot barn som är amatöriddrottare till Centret och polis,
- ha rimliga rutiner för att begränsa situationer där en underårig är ensam med en vuxen,
- ha rutiner för att förhindra vedergällningar,
- ha revisioner för att säkerställa att policy och rutiner följs,
- löpande erbjuda utbildning,
- säkerställa att det finns sätt för olika idrottsförbund att dela information om misstänkta övergrepp mot barn.

I sammanhanget bör noteras att USA generellt har speciallagstiftning för idrotten på ett sätt som inte förekommer i Sverige; bland annat finns sedan 1978 ”Amateur Sports Act”, som utöver de ovannämnda befogenheterna för US Center for Sport som trädde i kraft 2018, i stort bl.a. reglerar landets olympiska kommitté. Det bör även noteras att Centret endast har jurisdiktion över verksamhet inom de olympiska kommittéerna och dess specialidrottsförbund. Givet den amerikanska idrottsmodellen har Centret alltså inte jurisdiktion över professionella ligor som exempelvis NFL (amerikansk fotboll) och NHL

⁴⁹ Tillgängliga i dess helhet via <https://sportintegritycommissioner.ca/files/GUIDELINES-INVESTIGATION-COMPLAINTS-2023-03-31.pdf>, senast kontrollerat 1 maj 2024.

⁵⁰ Vidare information om denna instans finns tillgänglig via <https://abuse-free-sport.ca/tribunal> (senast kontrollerat 1 maj 2024). Det kan noteras att tribunalen består av ledamöter med särskild kompetens av relevans i safeguardingärenden, som exempelvis skydd av barn, mänskliga rättigheter, straffrätt, arbetsrätt och familjerätt.

⁵¹ <https://uscenterforsafesport.org/about/faqs/>, senast kontrollerat 5 maj 2024.

⁵² [Legislative-Fact-Sheet.pdf \(uscenterforsafesport.org\)](https://uscenterforsafesport.org/legislative-fact-sheet.pdf), senast kontrollerat 5 maj 2024.

(ishockey), eller över den omfattande idrott som bedrivs i collegeverksamhet. Centret finansieras bl.a. genom statliga medel, pengar från den nationella olympiska respektive paralympiska kommittén och frivilliga donationer.

Centret har tagit fram en kod – Safesport Code for the U.S. Olympic and Paralympic movement ("koden").⁵³ Vid sidan av denna har respektive idrottsförbund sina egna regelverk och riktlinjer genom vilka de uppfyller de ovannämnda skyldigheterna, och genom vilka de förutsatt att Centret inte har exklusiv jurisdiktion själva kan utreda och vidta åtgärder mot vissa former av övergrepp.

Utöver regler om vilka som omfattas av koden (jurisdiktion) och materiella regler (dvs. vad som utgör förseelser) beskrivs i koden den processuella gången för hur ett ärende om misstänkta överträdelse hanteras. När Centret mottar en anmälan med anklagelser om förseelser som faller inom dess jurisdiktion så är huvudregeln att a) berört idrottsförbund eller USOPC underrättas, b) en preliminär undersökning görs och, om lämpligt, c) det genomförs en utredning för att klarlägga huruvida någon som omfattas av koden har överträtt denna.⁵⁴

Om ärendet utreds vidare (vilket bland annat kan underlåtas om en förseelse erkänns eller om informationen är så begränsad att saken inte går att utreda vidare) så utses en utbildad utredare att ansvara för ärendet. Centret samordnar i förekommande fall även sin utredning med exempelvis polisutredningar och kan välja att pausa sin egen utredning till dess polisutredning är klar. Utredaren tar in vittnesmål, samlar in övrig bevisning och upprättar därefter en formell rapport med information om vad utredaren anser bevisat. Baserad på denna tar beslutsfasen vid, där Centrets kommitté fattar beslut. Såväl anmälaren som den anklagade parten får del av beslutet och utredningsrapporten. Om beslutet innebär en påföljd och anmäld part inte är nöjd med beslutet kan det angripas genom skiljeförfarande hos skiljedomsinstitutet JAMS⁵⁵, med Centret som svarandepart.

5.6 Norge

I norsk idrott har Norges idrottsförbund (NIF), dess olympiska samt paralympiska kommitté ett gemensamt sanktionsregelverk, som dock skiljer på olika typer av påföljder där vissa regleras på motsvarande SF-nivå.⁵⁶ Om allvarligare påföljder, i princip avstängning längre tid än ett år, ska kunna dömas ut måste det dock ske baserat på förseelser definierade i det gemensamma sanktionsregelverket och i en processform där det är NIF:s domskommitté (*domsutvalg*) respektive överklagandekommitté (*appellutvalg*) som är behöriga bestraffningsorgan. En sådan process ställer särskilda krav på rättssäkerhet och innehåller fler formella regler än vad som krävs för påföljder som förening och/eller SF självständigt styr över.

Anmälan om bestraffning till NIF:s domskommitté kan *inte* ske direkt av en enskild individ (jfr RF:s regler). Anser exempelvis en utövare att den blivit utsatt för en bestraffningsbar förseelse av en ledare får denne i stället, förutsatt att dennes förening inte vill anmäla saken,

⁵³ Koden är tillgänglig i dess helhet via [2023 SafeSport Code \(uscenterforsafesport.org\)](https://www.uscenterforsafesport.org) (senast kontrollerat 5 maj 2024).

⁵⁴ Avsnitt XI.A i koden.

⁵⁵ Mer information om JAMS finns tillgängligt via <https://www.jamsadr.com/>.

⁵⁶ [nifs-sanksjonsregelverk.pdf \(idrettsforbundet.no\)](https://www.nifs-sanksjonsregelverk.pdf), senast kontrollerat 20 april 2024.

vända sig till NIF:s *Påtalenämnd*.⁵⁷ Detta är ett organ bestående av tolv ledamöter valda på ”Idrettstinget” (motsvarande RF:s stämma) som oberoende beslutar om uppgifter inkomna till nämnden är av sådan beskaffenhet att det ska ges in en anmälan till domskommittén.

När påtalenämnden fått en anmälan till sig skickas denna till den som anmälan riktar sig mot. Denne bereds tillfälle att yttra sig inom en viss tidsfrist. Eventuella tillkommande yttranden, inskickad bevisning osv. skickas också till motpart; såväl anmälare som anmäld part ges alltså tillfälle att bemöta allt som kommer från motparten innan en anmälan görs till domskommittén. Den som anmält något till påtalenämnden har inget mandat över ärendets fortsatta beredning och kan alltså inte styra över om en anmälan ska ges in till domskommittén, hur en sådan anmälan ska formuleras, vilken bevisning som ska åberopas eller om ett beslut ska överklagas. Påtalenämnden kan dock be anmälaren om synpunkter, dokument och vittnesmål om det bedöms lämpligt. Om en anmälan sker är det alltså påtalenämnden som blir part i processen och inte den enskilda individ som lämnat uppgift till nämnden.⁵⁸ Vidare bör noteras att Påtalenämnden inte har mandat att självständigt inhämta information från andra än den som anmält något och den som blivit anmäld; vill Påtalenämnden exempelvis höra visst vittne måste det alltså gå via någon av anmälaren och anmäld part.⁵⁹

5.7 Danmark

I Danmark samordnas idrotten till stor del genom Danmarks Idrætsforbund (DIF), som samlar 62 stycken specialidrottsförbund och dessutom utgör landets olympiska kommitté.⁶⁰ Medan DIF har gemensamma regler för samtliga förbund inom matchfixningsområdet saknas ett sådant sammanhållet idrottsgemensamt regelverk som för svensk del finns i 14 kap. RF:s stadgar, eller ett särskilt regelverk för safeguarding på det sätt som finns i Schweiz, USA och Kanada. Vissa begränsade bestämmelser finns dock i DIF:s stadgar; exempelvis gäller som huvudregel att personer som är dömda för sexualbrott mot barn och ungdomar under 18 år inte tillåts ha uppdrag eller anställning inom medlemsföreningar- eller organisationer.⁶¹ I övrigt är det dock upp till respektive idrottsförbund att reglera vilka beteenden som är bestraffningsbara, vilket exempelvis sker i uppförandekoder,⁶² och hur påståenden om förseelser ska utredas och prövas.

Beslut fattat av respektive idrottsförbunds disciplinära organ kan överklagas till DIF:s *Appelinstans*, som fungerar som dansk idrotts motsvarighet till RIN.⁶³ Därtill har DIF en *Etisk komité* som kan avge yttranden och rekommendationer, men däremot inte bindande beslut, i frågor om good governance och etik. Den etiska kommittén har jurisdiktion inom detta område förutsatt att berört specialidrottsförbund inte har ett eget motsvarande organ. Till den

⁵⁷ Vissa idrottsförbund, motsvarande SF, har egna *påtalenemnder*. Även dessa, liksom föreningsstyrelser, vissa distriktsorgan samt motsvarande SF, är behöriga att göra en bestraffningsanmälan. Se vidare § 1-12-1 i NIF:s sanktionsregelverk.

⁵⁸ <https://www.idrettsforbundet.no/tema/juss/nifs-patalenemnd/>, senast kontrollerat 20 april 2024.

⁵⁹ Information erhållen från Påtalenämndens sekreterare, advokat Ida Sandbakken, per mail 22 maj 2024.

⁶⁰ <https://www.dif.dk/om-dif/organisation>, senast kontrollerat 5 maj 2024.

⁶¹ Se § 1 stk 9 i DIF:s stadgar, tillgängliga för nedladdning via <https://www.dif.dk/om-dif/jura/difs-love>, senast kontrollerat 7 maj 2024.

⁶² Se exempelvis det danska fotbollförbundets (DBU) uppförandekod, <https://www.dbu.dk/media/14973/dbu-adfaerdskodeks-2020.pdf>, senast kontrollerat 7 maj 2024.

⁶³ <https://www.dif.dk/om-dif/jura/difs-love>, senast kontrollerat 5 maj 2024. Den intresserade hittar ytterligare information om detta organ via [difidrttenshjesteappelinstans ludgaveapril2014-7.pdf](https://www.dif.dk/om-dif/jura/difs-love) samt i § 24 i DIF:s stadgar.

etiska kommittén är även knutet en visselblåsningsfunktion, som ska fungera självständigt från övriga delar av DIF.⁶⁴

5.8 Tyskland⁶⁵

Efter att, precis som Schweiz, ha haft ett antal uppmärksammade fall av missförhållanden inom idrotten har det från politiskt håll relativt nyligen tagits initiativ till nya, sammanhållna regler rörande safeguarding i tysk idrott. Idrottsgemensamma regler saknas i dagsläget och det är i stället upp till respektive idrottsförbund att upprätta sina egna regler. I många fall har det i praktiken inneburit relativt kortfattade kopior av den aktuella idrottens internationella förbunds regler.

Nyligen har ett omfattande förslag presenterats om att införa en ”Safesport Code”, med både processuella och materiella regler.⁶⁶ Koden föreslås juridiskt bli bindande för olika idrottsförbund på avtals/föreningsrättslig grund genom att idrottsförbunden själva väljer att inkorporera koden i sin befintliga regelstruktur; till skillnad från exempelvis USA är det alltså inte fråga om att lagstifta på området. I materiellt hänseende föreslås att regelverket ska utgå från fem huvudtyper av förseelser; fysiskt våld, sexuellt våld, psykologiskt våld, diskriminering och försummelse.

Inom ramen för förslaget föreslås också att det inrättas ett centralt institut, en form av ”Safesport center” (*Zentrum für Safe Sport*), som ska kunna fylla behovet av både förebyggande, utredande och dömande funktioner. Mandat att utreda och döma föreslås dock tillkomma centrets organ endast i den mån respektive idrottsförbund beslutar att överlämna sin egen kompetens att sköta dessa uppgifter, alternativt när det finns intressekonflikter hos idrottsförbundet som riskerar att menligt inverka på hanteringen eller i fall där idrottsförbundet försummat sina skyldigheter att utreda och disciplinärt pröva ett ärende.

Gällande det utredande arbetet är förslaget att ett antal ”Safesport officers” ska ha till uppgift att utreda påstådda överträdelser av safesport-koden när det föreligger skälig misstanke att sådana har skett. För att kompensera för att utredarna inte har polisiära befogenheter föreslås att det införs en uttrycklig skyldighet att medverka i utredningar respektive att anmäla misstankar om förseelser mot koden. Utredaren ska på motsvarande sätt som en åklagare utreda påståenden objektivt, innebärandes att även omständigheter och bevis som talar för den utpekade förövarens sak ska beaktas. Det är alltså inte fråga om en funktion där utredaren förbehållslöst står på det påstådda offrets sida, utan önskar anmälaren sådan stöttning får den på egen hand ombesörja representation av exempelvis advokat.

Om både anmälare och utpekad person samtycker därtill föreslås att medling, genom kvalificerad medlare, ska kunna ske när som helst under utredningen (eller senare).

⁶⁴ Se § 20 DIF:s stadgar.

⁶⁵ Uppgifterna om Tyskland bygger delvis på samtal i januari 2024 med Alexander Engelhard och Maike Herrlein, båda på advokatbyrån Arnecke Sibeth Dabelstein, som under 2023-2024 arbetat med de förslag som redogörs för i avsnittet.

⁶⁶ Förslaget är framtaget av ovannämnd advokatbyrå på uppdrag av des Deutschen Olympischen Sportbundes e.V (den tyska olympiska kommittén) och Athleten Deutschland e.V. (en oberoende intresseorganisation för tyska elitidrottare), inom ramen för det initiativ som tagits på politisk nivå. Hela rapporten finns tillgänglig för nedladdning via <https://www.dosb.de/sonderseiten/news/news-detail/news/gutachten-zum-zentrum-fuer-safe-sport> (senast kontrollerat 12 maj 2024).

Bilaga 3: Översyn av RF:s stadgar – Trygg Idrott

Om utredaren finner att det föreligger tillräcklig bevisning kan denne ge in en anmälan till ett disciplinärt prövningsorgan hos Safesport-centret. Både utredande och dömande organ kommer alltså tillhandahållas genom detta institut, men operativt fungera som av varandra oberoende enheter. Beslut från Safesport-centrets dömande instans kommer att kunna överklagas eller bli föremål för skiljeförfarande i någon form.

5.9 Österrike⁶⁷

I Österrike finns för närvarande inga bindande nationella lagar eller idrottsgemensamma regelverk på Safesport-området, utan varje idrottsförbund har sitt eget regelverk. Däremot finns organisationen Zentrum für Genderkompetenz und Safe Sport (100% SPORT), som finansieras av allmänna medel och som sedan 2022 haft som del av sitt uppdrag att arbeta med safeguarding-frågor. Organisationen arbetar både förebyggande med bl.a. utbildning av ”safeguarding officers”, tillhandahållande av uppförandekoder och psykologiskt stöd åt enskilda som reaktivt med utredningar.

Utredningarna sker med utgångspunkt från det påstådda offrets perspektiv, men som ett led i utredningen talar man även om möjligt med den utpekade förövaren, upprättar expertutlåtanden m.m. Ordningen med utredningar är dock i sin linda och mycket arbete återstår för att få det att fungera optimalt. 100% SPORT har inte själv några disciplinära/dömande organ, utan tanken är att den utredning som görs ska kunna användas som bevisning i behörigt juridiskt organ såsom ett idrottsförbunds disciplinnämnd eller i allmän domstol.

100% SPORT har även nyligen tagit fram ett utkast på en ”safesport code”, inspirerad av det regelverk som finns i Schweiz. På grund av legala och organisatoriska aspekter är det svårt att få regelverket att bli bindande för alla aktörer inom österrikisk idrott, men en modell man arbetar mot är att anslutning till koden ska vara en förutsättning för att idrottsförbund ska kunna erhålla ekonomiskt stöd från staten.

⁶⁷ Informationen om Österrike bygger på samtal med Claudia Koller, generalsekretare för 100% SPORT, i januari 2024, skriftligt material tillhandahållet av henne samt fakta allmänt tillgänglig på organisationens hemsida <https://100prozent-sport.at/ueber-uns/> (senast kontrollerat 20 april 2024).

6. ANALYS OCH REKOMMENDATIONER

6.1 Utgångspunkter för rekommendationerna

6.1.1. Inledning

Som framgått ovan är IO-funktionen alltså relativt ung; i skrivande stund har det gått sju år sedan beslut om funktionens inrättande i samband med RF-stämman 2017. Även om den svenska idrottsrörelsen arbetat med trygghetsfrågor längre tid än så har flera förbund beskrivit det som att det är först vid denna tidpunkt, eller senare, som man verkligen börjat arbeta aktivt med frågorna. Trots denna relativt korta tidshorisont har såväl Trygg Idrott i stort som IO-funktionen hunnit vara föremål för flera utredningar, motioner samt omfattande diskussioner på RF-stämmor. Det har även skett justeringar såväl i stadgar som i instruktioner för IO samt genomförts ett pilotprojekt med regionala ombud. Parallellt med detta har olika SF inrättat egna ombudsmannafunktioner, justerat sina egna interna processer osv.

Förekomsten av många förändringar under en relativt kort tidsperiod manar till viss försiktighet vad gäller slutsatser om hur läget egentligen ser ut idag. Exempelvis har enskilda individer berättat om händelser några år tillbaka i tiden, där det funnits synpunkter på delar som även IO och/eller SF själva våren 2024 pekat på inte varit bra men som man sedan dess vidtagit åtgärder för att förbättra. En del olyckliga situationer som uppstått de senaste åren kan enligt min bedömning härledas till brister i regelverk – exempelvis ett regelverk som inte helt täcker alla typer av situationer som många förväntar sig ska vara bestraffningsbara samt mycket korta preskriptionsfrister – snarare än till brister i IO:s eller SF:s vilja att komma till rätta med vissa bekymmersamma situationer. Mot bakgrund av diskussionerna vid RF-stämman 2023 och det utredningsarbete som pågår gällande bland annat 14 kap. RF:s stadgar kan förväntas att centrala regelverk kommer att se annorlunda ut efter RF-stämman 2025. Sannolikt kommer detta också påverka IO:s och SF:s möjligheter att agera kraftfullare mot oönskade beteenden och missförhållanden. Givet detta rekommenderar jag generellt en viss försiktighet i fråga om att i närtid göra alltför stora ändringar i den befintliga IO-strukturen.

Med det sagt bör vissa justeringar både i stadgar och riktlinjer, liksom i det praktiska arbetet, kunna göras utifrån de i kapitel 6.2–6.7 identifierade utvecklingsområdena. Dessförinnan kommenteras det förslag som lyftes i Eksättras motion, men som jag av de skäl som framgår i det följande *inte* rekommenderar.

6.1.2 IO bör inte enbart företräda enskilda

I Eksättras motion föreslogs att det i RF:s stadgar stryks från IO:s uppdrag att rådgå och stötta föreningar, innebärandes att uppdrag ska fokuseras enbart på att stötta enskilda.

Vid en första anblick kan alternativet att IO enbart ska företräda ”enskilda” te sig tilltalande; i diskussioner rörande Trygg Idrott är det lätt att se situationen framför sig med en ung, utsatt utövare utan stöttning som står mot en eller flera vuxna ledare som backas upp av en föreningsstyrelse. Med andra ord kan det till synes vara fråga om en situation med enskild på

ena sidan och förening eller SF på den andra. Styrkeförhållandena i en sådan situation torde typiskt sett – om än inte alltid – vara till den utpekades fördel, och det är lätt att sympatisera med tanken på en ombudsman som, likt ett målsägandebiträde i straffrättsliga domstolsprocesser, enbart har att tillvarata den utsattes intressen.

Situationerna som inkommer till IO är dock långt ifrån alltid så klara som den ovan beskrivna. Minst lika vanligt synes vara att en enskild person (exempelvis en utövare och/eller dennes föräldrar) står emot en annan enskild person (exempelvis en tränare eller annan utövare), och föreningens styrelse inte kan eller vill ta tydlig ställning för endera part. Om enskild står mot enskild löses de eventuella skillnaderna i styrkeförhållande inte av att IO enbart ska företräda enskilda; tvärtom uppstår följdfrågor om IO i en sådan situation ska välja en enskild individs sida framför en annans eller inte alls befatta sig med saken.

De svårigheter som kan uppkomma för IO att navigera i en sådan situation illustreras väl av vad Svenska Styrkelyftförbundets disciplinnämnd uttalade i ett fall där IO hade valt att bestraffningsanmäla en individ för otillbörligt beteende alternativt allvarlig kränkning mot en klubbkamrat till denne. Disciplinnämnden var kritisk mot den utredning som föregått anmälan och den bevisning som åberopades till stöd för den, och uttalade bland annat att *”Det är visserligen behjärtansvärt att ställa sig bakom en enskild och dennes upplevelse, men när det sker på bekostnad av en annan enskild sker det samtidigt på bekostnad av såväl individen som på samhällets förtroende för idrotten och för idrottens förmåga att själva handlägga disciplin- och bestraffningsärenden. Detta måste också ses som extra allvarligt när det är RF:s egen officiella funktion som låter en persons upplevelse gå före strävan efter en objektiv sanning och rättvis process.”*

Ett ytterligare problem med att avgränsa IO:s roll till att enbart företräda enskilda är därtill att en stor del av vad som idag, efter flera års arbete, upplevs fungera väl med IO-funktionen riskerar att gå förlorat. I många fall, primärt när det inte är fråga om allvarligare bestraffningsbara förseelser och där det finns en förening som i grunden vill efterleva regler och Idrottens värdegrund, fungerar IO:s stöttande och rådgivande arbete bra. Även om det i vissa fall är befogat eller direkt nödvändigt med formella sanktioner mot individer som överträtt gällande regelverk bör det inte vara det primära verktyget för att lösa konflikter.⁶⁸ För att fortsatt kunna optimera möjligheterna att lösa konflikter med dialog och utvecklingsarbete i föreningarna, och låta föreningarna ansvara för att individer inte får roller de inte är lämpliga i, bör IO:s möjlighet att fungera som konfliktdämpande länk mellan olika parter i ett ärende kvarstå. I detta sammanhang bör understrykas att förbunds, förenings och enskildas intressen inte per automatik står i motsatsförhållanden till varandra; tvärtom torde verkligheten ofta snarare vara sådan att alla parter har samma mål (primärt bra och respektfulla idrottsmiljöer för alla deltagare) men har behov av kunskap och stöttning från en utomstående part för att gemensamt hitta en väg dit.

Man kan i och för sig tänka sig en ordning där IO enbart fokuserar på rådgivning och stöd till enskilda, och andra delar av RF/Distrikt har till uppgift att bistå med motsvarande till föreningarna. I praktiken bedömer jag dock att en sådan ändring dels skulle medföra att betydande resurser fick läggas på att arbeta om uppdragsbeskrivningar, processer och så vidare i stället för att fortsätta utvecklingen av de arbetsprocesser som tagits fram och testats

⁶⁸ Här kan särskilt noteras att flera av de regelsystem som gäller, eller föreslås träda i kraft, i de länder som hanterats i kapitel 5, har olika former av medling som alternativ till beslut av ett disciplinorgan.

praktiskt de senaste åren, dels att det skulle bli än fler aktörer involverade i ärendehanteringens än idag med ökade risker för oklarheter om vem som ansvarar för vad. Risken är att nackdelarna totalt sett därmed skulle vara större än fördelarna även för den enskilde individen.

6.2 Förtydligande av IO:s uppdrag

Idrottsombudsmannens uppdrag är idag relativt sparsamt reglerat, såväl utåt (genom stadgarna och offentlig information på RF:s hemsida) som internt (genom RS-instruktion). Medan det finns goda skäl för att inte detaljreglera hur IO ska arbeta kan dagens skrivning i stadgarna leda till tveksamheter såväl för de personer som fullgör funktionen som för de aktörer – såväl SF, IF som enskilda personer – som söker IO:s stöd. Att funktionen upplevs som något oklar, även om utvecklingen från vissa håll upplevts som positiv senaste tiden, har också varit tydligt under samtalen med olika aktörer. Exempelvis har framgått från flertalet SF att de inte riktigt vet vad IO ska göra kontra vad de själva förväntas göra, medan IO och de regionala ombuden likaledes uttryckt att många SF inte är på det klara över ansvarsfördelningen och sin egen roll. Dessa oklarheter är naturligtvis olyckliga för berörda SF och IO i sig, men framför allt – vilket är betydligt allvarigare – är det något som riskerar att gå ut över de enskilda individer som söker IO:s och/eller SF:s hjälp. Det säger sig självt att stödet till den enskilde blir lidande och processerna för denne mycket oklara om IO och SF själva inte vet, eller är oense om, vem som ska hantera vad.

Därtill har framkommit att förväntansbilden från de som söker IO:s hjälp tenderar att skilja sig väsentligt från vad IO de facto bistår med. Även om risken för missuppfattningar aldrig helt kan elimineras bör naturligtvis stadgar och instruktioner formuleras på ett sådant sätt att risken är så begränsad som möjligt. Problematiken med vad IO ska göra och inte har också tydligt kommit till uttryck när enskilda personer inför RF-stämman inkommit med uppgifter till IO om nominerade personer, och det rått oklarhet hur sådana uppgifter ska hanteras i relation till valberedningen och dennas uppgift och mandat.

Vidare är den externa informationen på RF:s hemsida (se kapitel 2.4 ovan) mycket knapphändig och det är lätt att förstå att enskilda individer kan få uppfattningen att IO kan, eller rentav ska, göra mycket mer för dem i ett enskilt ärende där de upplever sig felbehandlade än vad som de facto följer av IO:s uppdragsbeskrivning. Exempelvis framgår av informationen på hemsidan att ”IO utreder ärenden som innehåller misstänkta förseelser enligt kap 14 RF:s stadgar (om bestraffning)”. Denna skrivning kan lätt ge intryck av att IO, så snart det finns påståenden om en förseelse enligt 14 kap. 2 § RF:s stadgar, kommer att inta en åklagarliknande roll där utredningsåtgärder vidtas för att utröna om en förseelse begåtts eller inte. Mot bakgrund av vad som framkommit under denna utrednings gång är dock uppenbart att verkligheten oftast inte ser ut på det sättet. För det första följer redan av instruktionen att IO självständigt *kan*, snarare än *ska*, besluta om vidare utredning (och i nästföljande led en bestraffningsanmälan). Därtill framgår av befintliga IO:s egna uppgifter att den egna utredningen, i den mån sådan görs, normalt är begränsad till att samtala med visseblåsare och baserat på deras uppgifter ge in en anmälan till behörigt bestraffningsorgan. Detta kan jämföras med det offentliga straffrättsliga process, där polis utifrån uppgifter i en anmälan normalt på eget initiativ beslutar om utredningsåtgärder såsom förhör med vittnen

Bilaga 3: Översyn av RF:s stadgar – Trygg Idrott

och misstänkt, inhämtande av teknisk/skriftlig bevisning osv., innan beslut om åtal (att jämföra med bestraffningsanmälan) lämnas in.

Sammantaget är det enligt min uppfattning tydligt att IO:s roll behöver klargöras. Detta är utifrån ett idrottsdemokratiskt perspektiv ingenting som bör lämnas åt IO att själva lösa, utan även om detaljer och dagliga arbetsrutiner bäst styrs på tjänstemannanivå bör stadgeregleringen av IO respektive instruktionen ses över. Exempelvis leder dagens stadgeskrivning om att IO i ”vissa fall” (oklart vilka) ska ”företräda” förenings eller enskild medlems rättigheter lätt till en bild av att IO helhjärtat ska föra en viss parts talan, vilket är mindre lyckat sett till hur IO i praktiken arbetar.

Det exakta innehållet och ordalydelsen blir naturligtvis beroende av vilka eventuella ändringar i sak som ska göras (jfr mina rekommendationer i kapitel 6.3–7 nedan), men utifrån dagsläget skulle **stadgelydelsen** exempelvis kunna justeras på följande sätt.

<u>Nuvarande lydelse 2 kap. 9 § första stycket</u>	<u>Förslag till ny lydelse 2 kap. 9 § första stycket</u>
<i>Idrottsombudsmannen har till uppgift att vägleda samt, i vissa fall, företräda och tillvarata förenings eller enskild medlems rättigheter enligt RF:s eller SF:s stadgar. Idrottsombudsmannen har även rätt att göra en anmälan till bestraffning enligt 14 kap.</i>	<i>Idrottsombudsmannen har till uppgift att, inom ramen för vad som följer av utfärdad instruktion enligt femte stycket, rådge och vägleda enskilda individer och föreningar i konkreta frågor om dess rättigheter och skyldigheter enligt RF:s eller SF:s stadgar.</i>
<i>RS utser Idrottsombudsmannen.</i>	<i>Idrottsombudsmannen får, om denne bedömer att det finns särskilda skäl för det, göra en anmälan till bestraffning eller på annat sätt tillvarata en enskild individs rättigheter enligt 14 kap. RF:s stadgar.</i>
<i>RS ska utfärda en föreskrift med instruktion för Idrottsombudsmannen.</i>	<i>Idrottsombudsmannen ska därtill verka för utbildning och samverkan mellan RF, Distrikt, SF och SDF inom sitt verksamhetsområde.</i>
	<i>RS utser Idrottsombudsmannen.</i>
	<i>RS ska utfärda en föreskrift med instruktion för Idrottsombudsmannen.</i>

På **stadgenivå** bör även relationen mellan IO och **valberedningen** framgå. I likhet med vad valberedningens representant framfört är det mycket olyckligt om det redan före ett val på RF-stämman framkommit uppgifter om en kandidat som medför att personen i fråga är olämplig att inneha höga förtroendeposter i svensk idrott, men denna information inte nått kunnat bedömas ordentligt av valberedningen. Samtidigt är det viktigt att visselblåsningar inte

missbrukas för att otillbörligt påverka valprocessen, exempelvis genom ogrundade eller överdrivna påståenden. En sådan ordning riskerar att sätta en demokratisk och transparent valprocess, vilket rimligen måste förbli en fundamental princip i den svenska idrottsrörelsen, ur spel. Mot denna bakgrund är mina rekommendationer såvitt gäller relationen mellan IO och valberedningen att:

- Det i stadgarna uttryckligen föreskrivs att IO har rätt att dela upplysningar med valberedningen, och vice versa, i den mån det krävs för att respektive funktion ska kunna fullgöra sina uppdrag på bästa sätt.
- Det i instruktionen för IO föreskrivs att IO, i samband med att valberedningen offentliggör kandidatnomineringar inför kommande RF-stämman, på eget initiativ ska upplysa valberedningen om IO har kännedom om information om någon kandidat som skulle kunna påverka valberedningens beslut om att föreslå kandidaten till viss förtroendepost. IO bör inte ha skyldighet att lämna information om det är uppenbart onödigt; sådana fall kan exempelvis föreligga om visselblåsningen tagit sikte på ett beteende som funnits inte vara i strid med regler eller riktlinjer, om det varit fråga om mindre allvarliga påståenden som ligger mycket långt bak i tiden, eller om det är fråga om uppgifter som sedan tidigare är allmänt kända.

I **instruktionen**, som bör vara allmänt tillgänglig, rekommenderas även följande tillägg och justeringar.

- Det bör framgå att IO-funktionen är sekundär till SF:s ansvar; först om enskild eller förening utan resultat sökt rådgivning från SF/SDF, eller om det på grund av ärendets natur är olämpligt att SF/SDF involveras, bör IO hantera ärendet i vidare utsträckning.
- Det bör närmare framgå vilka kriterier IO arbetar utifrån vid bedömningen av hur ett ärende ska hanteras (jfr 4 § i nuvarande instruktion), inbegripet i vilka typsituationer en enskild kan förvänta sig att IO upprättar en bestraffningsanmälan (se vidare nedan i kapitel 6.7).
- Verktuget ”särskilt utlåtande om oförenlighet med idrottsrörelsens verksamhetsidé, vision eller värdegrund” bör avskaffas, då det uppenbart används i mycket begränsad omfattning och är förenat med juridiska oklarheter.
- I syfte att tydliggöra hanteringen av ett ärende för den enskilde bör varje ärende (dvs. uppgifter som varit av sådan karaktär att det registrerats som ett ärende hos IO) avslutas med ett skriftligt beslut; exempelvis ”överlämnat till SF”, ”föranleder på grund av preskription/bristande bevisning ingen vidare åtgärd” etc. Dessa beslut kan som utgångspunkt vara kortfattade och av standardiserad karaktär för att inte orsaka en utökad administrativ börda, samtidigt som de dels ger ett tydligt besked till den enskilde dels förbättrar uppföljning och statistik av IO-funktionen som sådan.

Därutöver kan noteras att det idag föreligger potentiella **konflikter i fråga om sekretess** mellan föreskrifter i RF:s stadgar (se 14 kap. 12 §) och vad som följer av instruktionen, vilket naturligtvis bör justeras då det är av stor vikt att det råder klarhet för den som lämnar uppgifter till IO hur dessa kan komma att hanteras. För att upprätthålla förtroendet och inte riskera att personer med kännedom om missförhållanden drar sig för att visselblåsa bör IO endast ha en stadgeföreskriven skyldighet att avge yttrande och lämna upplysningar till

bestraffningsorgan i den mån uppgiftslämnare samtyckt till detta, alternativt om det är fråga om yttranden av generell karaktär.

En stor utmaning i IO:s praktiska ärendehantering är det stora antalet uppgifter som lämnas anonymt och utan att visselblåsaren återkopplar på uppföljande frågor. Detta är inget problem som jag kan se lösas genom olika ändringar i IO:s uppdrag. Däremot finns anledning att understryka vikten av att fortsatt arbeta med olika praktiska metoder som kan uppmuntra till antingen att uppgiftslämnande sker med angivande av kontaktuppgifter eller att den anonyma visselblåsaren återkopplar på uppföljande frågor. Här finns anledning att arbeta vidare med utformning av extern information respektive tekniska lösningar som gör det enklare att ha en tvåvägskommunikation med anonyma visselblåsare utan att deras identitet riskerar att röjas.

6.3 Klargörande av SF:s roll i Trygg Idrott-frågor

Som framgått ovan under kapitel 4.2-4.4 har synpunkter framförts på SF:s roll och ansvar i Trygg Idrott-frågor kontra IO:s funktion. Bland annat har kommenterats att vissa SF behöver ta ett tydligare ansvar för Trygg Idrott-arbetet inom sin idrott.

Det kan övervägas om respektive SF bör åläggas en skyldighet att ha en egen IO-liknande funktion med uppdrag att bland annat rådge enskilda individer i Trygg Idrott-relaterade frågor och mandat att föra talan i bestraffningsärenden enligt 14 kap. RF:s stadgar. I nuläget avråder jag dock från en sådan lösning; *dels* på grund av att det är mycket tveksamt om majoriteten SF har kompetens och resurser för en sådan funktion, *dels* på grund av att de utmaningar och oklarheter i IO-rollen som framkommit bland annat av denna utredning riskerar att upprepas på SF-nivå. Därtill kan konstateras att flera av de SF som självmant valt att införa en IO-liknande funktion beskrivit att detta inte varit problemfritt, och att man själva ibland varit osäkra på vad man egentligen velat uppnå med funktionen.

I stället för att ålägga varje SF att ha en egen ”medlemsombudsman”, ”Trygg Idrott”-råd eller liknande rekommenderar jag i stället att respektive SF åläggs att utse minst en lämplig individ att formellt ansvara för berört SF:s kontakter med IO, ta del av utbildningar inom Trygg Idrott-området och kunna delta i nätverksträffar etc. Då en inte obetydlig mängd SF redan har en kontaktperson gentemot IO eller på annat sätt förtroendevalda och/eller anställda tjänstemän som har Trygg Idrott-frågor som i vart fall en del av sitt ansvarsområde bör en sådan åtgärd inte vara särskilt betungande för SF, samtidigt som det kan bidra till förbättrad kommunikation, tydligare ansvarsfördelning och ökad kompetens. Samtliga dessa fördelar bör i förlängningen kunna komma både enskilda individer och föreningar till del. Att inte införa något *krav* på att respektive SF ska ha en egen IO-liknande funktion innebär naturligtvis inte något hinder för att ha det, utan precis som idag bör respektive SF vara fritt att inrätta en sådan funktion utifrån sina egna unika behov och förutsättningar.

För att tydligt markera att det primärt är SF, i egenskap av ”ägare” av sin respektive idrott, som ska hantera Trygg Idrott-relaterade frågor inom förbundets verksamhet rekommenderas att ansvaret för dessa frågor uttryckligen regleras i 11 kap. 4 § RF:s stadgar. Detta kan exempelvis ske genom ett tillägg i paragrafens befintliga punkt 14 (som rör den konkreta förebyggande åtgärden att inhämta belastningsregisterutdrag för SF:s anställda/uppdragstagare som ska ha regelbunden kontakt med minderåriga).

Det bör slutligen noteras att såvitt framkommit av samtalen med SF inom ramen för denna utredning har dessa inte för vana att göra några egentliga utredningar i ärenden som de får överlämnade från IO. Inte heller synes finnas några rutiner där förbundet står för bestraffningsanmälan, i det fall förutsättningar för sådan finns. Samtidigt har IO framfört att de överlämnar ärenden som sorteras i kategorin *kränkande behandling* till SF för bland annat vidare utredning. Här synes det med andra ord föreligga en diskrepans i fråga om IO:s bild av vad SF ska göra kontra vad som regelmässigt de facto sker, vilket tydligt illustrerar behovet av att tydligare reglera gränserna mellan vad IO gör kontra SF till undvikande av att ärenden faller mellan stolarna till men för den enskilde. Även om situationen kan se olika ut i olika SF bör ett minimikrav enligt min bedömning vara att respektive SF har en klar *rutin* för hur de ska hantera överlämnade ärenden, inkluderat vilken funktion eller person som har huvudansvaret (vilket i många fall, särskilt i mindre fall, bör kunna vara samma person/funktion som är kontaktperson gentemot RF). Hjälp att upprätta rutinen bör kunna erhållas från IO (eller vid behov andra delar av RF), men behandlingen av konkreta ärenden måste SF som klar huvudregel sedan kunna hantera utifrån denna.

6.4 Utveckling av IO:s utbildande roll

Frågan om SF:s roll och arbete i Trygg Idrott-frågor hänger nära samman med IO:s (i instruktionen beskrivna) uppdrag att verka för utbildning inom sitt område. Såväl SF som IO själva har dock gett uttryck för att detta är ett område som kan förbättras men som ännu inte har prioriterats. Att så sker för framtiden, inte minst i relation till SF, bedömer jag dock vara centralt för att enskilda och föreningar framöver ska få bästa möjliga stöttning i Trygg Idrott-relaterade frågor. Även om varje SF måste ta ansvar för sitt förbunds verksamhet har IO respektive Distrikten idag, i kraft av insyn och kontakter med ett stort antal förbund, en unik helhetsblick över området. Baserat på erfarenhet har IO en bra möjlighet att bedöma vilken ärendehantering som fungerar och inte, respektive vilka lösningar som lämpar sig för olika situationer. Denna kunskap och erfarenhet bör vara prioriterad att i rimlig omfattning och på ett mer systematiserat sätt än idag förmedla till SF och SDF. Detta givet att en stor andel av de individer och föreningar som söker rådgivning primärt kan antas vända sig till sitt SF eller SDF, vars respons ofta torde vara avgörande för om saken kan lösas på ett bra sätt.

De närmare formerna för hur den utbildande rollen ska utvecklas lämpar sig inte för djupare analys inom ramen för denna utredning, utan behöver med nödvändighet ske i nära dialog mellan primärt RF, Distrikt och SF. Detta bland annat givet att olika SF:s utbildningsbehov kan skilja sig väsentligt åt, varför en paketering för samtliga inte nödvändigtvis är att rekommendera. För att understryka vikten av det utbildande arbetet rekommenderar jag dock att denna del av IO:s uppdrag, som för närvarande endast återfinns i instruktionen, förs in direkt i RF:s stadgar (jfr förslaget till stadgetext i kapitel 6.2 ovan). Detaljregleringen bör dock fortsatt ske i instruktionen till IO eller på annan policynivå, för att säkerställa att justeringar snabbt kan ske utifrån behov och förändringar i den praktiska verksamheten. För att ytterligare stärka kunskapen i SF och SDF kan exempelvis övervägas att införa ett system med utbildning av ”safeguarding officers” på motsvarande sätt som användas i Österrike (jfr

kapitel 5.9 ovan).⁶⁹ De närmare formerna för ett sådant system och om det är IO, eller annan organisatorisk del av RF, som ska vara primärt ansvarig för ett sådant utbildningsprogram behöver dock utredas närmare.

6.5 Utveckling av psykologiskt stöd till enskilda

IO har påpekat att en utmaning i rollen är att man förväntas vara polis, jurist och socionom i ett. Den upplevelsen återspeglas i de förväntningar och önskemål som framkommit av samtalen med enskilda individer och SF-företrädare. Bilden är heller inte förvånande givet vilka typer av frågeställningar som kan dyka upp i de ärenden IO får på sitt bord, och det är noterbart att det i vissa andra länder förekommer att man bemannat liknande funktioner med såväl jurister som personer med polisiär erfarenhet respektive kunskaper i psykologi eller liknande.

Det är knappast motiverat att avsätta resurser till utpräglad expertis inom psykologi med nuvarande organisation och utformning av IO-funktionen. Med det sagt krävs en förståelse och respekt för att de individer som söker IO:s hjälp kan befinna sig i en mycket sårbar situation, ha varit utsatta för brott, befinna sig i traumaliknande tillstånd etc. Detta ställer naturligtvis stora krav på att de som innehar IO-funktionen har såväl formell kompetens som personliga egenskaper för att kunna möta människor i den situationen. IO har kortfattat beskrivit att de numera arbetar med frågan om psykologstöd, eller annan professionell hjälp, till utsatta i de allvarligaste ärendena. Samtidigt har enskilda individer lyft att de upplevt att den mänskliga aspekten i ärendehanteringens glömts bort. Även några SF har själva lyft att de tidigare brustit i denna del.

Utifrån IO:s nuvarande uppdrag, instruktioner och beskrivna processer rekommenderar jag mot denna bakgrund följande, i syfte att förbättra stödet till enskilda ur ett rent mänskligt (att jämföra med juridiskt) perspektiv.⁷⁰

- Säkerställ att den eller de personer som vid varje givet tillfälle innehar IO-funktionen är trygga i hur de ska bemöta personer som potentiellt mår dåligt.
- Säkerställ att den utsattes mående uppmärksammas i ett så tidigt skede som möjligt i ärendehanteringsprocessen och att den fortsatta hanteringen vid behov anpassas utifrån den enskildes situation.
- Säkerställ tillräcklig kunskap och samarbeten för att möjliggöra att IO utifrån den enskildes behov kan hänvisa till lämplig psykolog, terapeut eller liknande externa aktörer.

⁶⁹ Utveckling av sådant system kan sannolikt ske i nära samarbete med några SF som kommit långt i sitt trygghetsarbete; exempelvis har Cheerleadingförbundet idag en policy där det måste finnas ”trygghetspersoner”, som ska ha genomfört bl.a. IOK:s safeguardingutbildning, på plats vid alla tävlingar.

⁷⁰ Det ingår inte i detta uppdrag att utvärdera de personer som innehaft eller innehar IO-funktionen. För tydlighetens skull understryks att rekommendationerna i denna del ska ses som strukturella, och inte på något sätt utgör ett omdöme över enskilda individers kompetenser, personliga egenskaper eller hantering av tidigare och befintliga ärenden.

RF ska naturligtvis inte, något drastiskt uttryckt, bedriva vård- eller terapeutisk verksamhet. Däremot bör man med relativt små medel och ansträngningar kunna hjälpa enskilda individer som farit illa inom idrottsrörelsen med att hitta till lämplig sådan verksamhet, när det finns anledning att tro att en individ som kontaktat IO har behov därav. Detta arbete kan lämpligen ske i nära samarbete med SF och Distrikt, där det arbete som exempelvis Simförbundet redan gjort inom detta område säkerligen kan tjäna som inspiration. Det bör även understrykas att utifrån ett individperspektiv kan behovet finnas även när ärendet inte rör de allra allvarligaste fallen. Med andra ord bör en rutin för erforderligt stöd finnas även när det är fråga om ett ärende som sorterats som det objektivt mindre allvarliga *kränkande beteende* (jfr kapitel 4.2.2 ovan).

6.6 En förbättrad utredande funktion

Under utredningens gång har tydligt framgått att IO, de regionala ombuden och flera SF idag har lagt mycket fokus och blivit duktiga på att hantera de fall där mycket av problematiken kunnat lösas genom rådgivning och stöttning, och där man i grunden haft en förening eller individer som velat komma tillrätta med problem och varit mottagliga för åtgärdsförslag och förändringsarbete. Som jag redogjort för i kapitel 6.2.1 bör detta arbete inte nedprioriteras, utan fortsätta utvecklas. I alla situationer där ärenden går och är lämpliga att lösa med dialog och utbildning, alternativt eller i kombination med en föreningens egna åtgärder, bör så också ske.

Det kan dock inte sopas under mattan att det finns fall där andra åtgärder är nödvändiga. Oavsett hur bra det förebyggande arbetet är och med all välvilja i världen från föreningar och SF att beivra övertramp är det sannolikt omöjligt att helt undvika situationer där allvarligare överträdelse av RF:s regler och/eller svensk lag inträffar inom idrottsrörelsen. Att utdöma bestraffningar enligt 14 kap. RF:s stadgar eller utesluta föreningen är inget självändamål, men likväl finns det situationer där det vore olämpligt och rentav stötande om inte idrottsrörelsen i stort agerade kraftfullt mot grövre överträdelse. På motsvarande sätt som exempelvis dopade utövare i lagidrotter inte ”kommer undan” med att arbetsgivaren avslutar anställningsavtalet utan stängs av från all idrott finns anledning för idrottsgemensamma påföljder oaktat om förövarens IF exempelvis uteslutit personen ur aktuell förening eller berört SF avslutat ett förtroendeuppdrag.

För att det disciplinära systemet ska fungera krävs förenklat att tre delar är på plats; dels måste regelverket i sig täcka in de förseelser som det är önskvärt att påföljder ska kunna dömas ut för, dels måste det finnas verktyg för att kunna avslöja och bevisa sådana förseelser, och slutligen måste det finnas ett fungerande rättssystem som opartiskt kan pröva anklagelserna och bevisningen. Vad gäller den första delen finns ett regelverk, förvisso med vissa identifierade brister, som möjliggör att enskilda åläggs påföljder för oacceptabla beteenden. Det finns därtill sedan länge en tydlig processuell ordning i svensk idrott med disciplinära organ i varje SF som prövar anmälningar enligt 14 kap. RF:s stadgar och vars beslut kan överklagas till RIN.

Det kan däremot med fog ifrågasättas om det finns en fungerande ordning för att på ett tillfredsställande sätt utreda påstådda förseelser inom Trygg Idrott-området. Här kan jämföras med antidopingområdet, där Antidoping Sveriges bestraffningsanmälningar föregås av erforderlig utredning, och med matchfixningsområdet där några SF har specifika funktioner

(exempelvis Fotbollförbundets Integrity Officer) vars rollbeskrivning inbegriper utredningsarbete. Som framkommit ovan finns emellanåt en missuppfattning om att de disciplinära organen ska utreda uppgifter i en anmälan. En sådan ordning är emellertid varken tanken med RF:s bestraffningsregler, i linje med svensk rättstradition eller förenligt med den internationella utvecklingen. Ska förtroendet för idrottens egna prövningsorgan bestå, och i bästa fall växa, kan inte ett bestraffningsorgan vara såväl polis/åklagare som domare.

IO har i och för sig möjlighet enligt gällande instruktioner att besluta att en ”utredning” ska genomföras i ett ärende, men av såväl IO:s egna uppgifter som av vad som övrigt framkommit under denna utredning har tydligt framgått att det normalt inte görs mer än att maximalt prata med visseblåsaren respektive den utpekade och dennes förening. Därtill har förekommit att IO gett in bestraffningsanmälningar primärt baserade enbart på den utsattes uppgifter, utan att undersöka om det finns ytterligare bevisning som kan styrka dennes utsaga eller hört den utpekade om saken. Även om detta säkerligen har sina förklaringar kan inte bortses ifrån att på motsvarande sätt som ett framgångsrikt åtal i allmän domstol tenderar att föregås av en noggrann och robust förundersökning, följt av en bedömning av om bevisningen är tillräcklig för att åklagaren ska kunna förvänta sig en fällande dom, underlättas en disciplinär process i idrottens bestraffningsorgan av om anmälan föregås av noggrannhet. Detta både i relation till vilka faktiska omständigheter som är ostridiga, alternativt kan bevisas, och till om dessa omständigheter är sådana att det juridiskt är fråga om en bestraffningsbar förseelse. Noggranna överväganden innan en bestraffningsanmälan ges in kan i bästa fall, och beroende på situation, bidra både till att undvika onödiga påfrestningar på såväl utpekade offer som påstådda förövare som till att maximera chanserna att – när så är befogat – få till stånd en reell påföljd.

Mot bakgrund av ovan är min bedömning att svensk idrott, för att bättre ta tillvara enskildas rättigheter och intressen, **behöver ett tydligare och starkare utredningsinstitut**, än vad som är fallet idag. Detta ligger också i linje med den internationella trenden.

Av följande skäl rekommenderar jag dock **inte** att ett utökat ansvar för utredningar med inriktning på ett disciplinärt förfarande ska läggas på IO-funktionen.

- Att upprätthålla det förtroende som krävs för att fungera konfliktdämpande och bidra till att hitta framåtblickande lösningar kan vara svårförenligt med att parallellt bedriva en utredning som kan komma att ligga till underlag för en disciplinär process.
- Det riskerar att bli otydligt för berörda parter i ett ärende vad IO:s uppdrag är och hur uppgifter de lämnar under handläggningen kan komma att användas.
- IO kan komma att behöva ytterligare spetskompetenser jämfört med vad som krävs idag, vilket kan vara problematiskt sett till att befintliga IO redan påtalat utmaningarna med det breda uppdraget.

Min rekommendation är i stället att utredningsansvaret (som i det följande benämns fördjupad utredning) läggs på en funktion **frikopplad från IO** men som fortfarande får sitt **uppdrag från idrottsrörelsen**. Detta skulle exempelvis kunna ske genom något av följande alternativ.

- Det upprättas en särskild förteckning (pool) med personer, exempelvis jurister med erfarenhet av straffrättsprocess eller poliser, som förklarar sig villiga att vid behov åta

sig utredningsuppdrag. En sådan förteckning kan exempelvis genom stadgeföreskrift åläggas RS att fastställa efter respektive RF-stämman (jfr vad som gäller för Idrottens skiljenämnd enligt 2 kap. 8 § RF:s stadgar). För att säkerställa största möjliga transparens och oberoende rekommenderar jag dock, i motsats till vad som gäller för Idrottens skiljenämnd och i enlighet med hur det ofta ser ut internationellt, att ett öppet ansökningsförfarande tillämpas med tillsättning utifrån objektivt fastställda kriterier snarare än utifrån nomineringar från SF.

- Lämplig extern utredare tillsätts av RF från fall till fall. En fördel med detta jämfört med en särskild förteckning enligt ovan är att det möjliggör större flexibilitet och mindre administration. Nackdelen är att det riskerar att leda till mindre transparens och därmed större ifrågasättande av trovärdigheten i systemet. Också om detta alternativ väljs föreslår jag att val av utredare sker utifrån på förhand fastställda objektiva kriterier.

För att den föreslagna ordningen ska fungera bör därtill fastställas **i vilka situationer** en fördjupad utredning ska göras. Det är, inte minst av resurshänsyn, inte lämpligt att det ska tillsättas en fördjupad utredning så snart någon begär det eller det förekommit vaga påståenden om något som skulle kunna vara en överträdelse av de idrottsgemensamma bestraffningsreglerna.

Under denna utrednings gång har kontinuerliga samtal förts med utredningssekreterarna i Trygg Idrott-kommittén, varvid erhållits information om att kommittén bland annat diskuterar införandet av fler och mer precisa bestraffningsbara förseelser som kan sägas ligga inom Trygg Idrott-området än dagens befintliga tillämpliga punkter i bestraffningskatalogen i 14 kap. 2 § RF:s stadgar (primärt p. 7-8 och i enstaka fall p. 13 och 16). Presumerat att ett sådant förslag presenteras för och godkänns av RF-stämman skulle utgångspunkterna för när en fördjupad utredning ska genomföras kunna vara följande.

- Det finns skäl att misstänka att det förekommit våld, sexuella övergrepp, hot, tvång eller systematiskt otillbörligt beteende mot enskild individ, den utsatta önskar att en fördjupad utredning genomförs och det finns inga särskilda skäl emot det.
- Det finns skäl att misstänka att det förekommit våld, sexuella övergrepp, hot, tvång eller systematiskt otillbörligt beteende mot enskild individ och det finns särskilda skäl att genomföra en fördjupad utredning.
- En fördjupad utredning ska bara genomföras om den kan förväntas bidra till att ytterligare fakta och bevisning kommer fram. Utredningen ska bedrivas objektivt och säkerställa att alla omständigheter och bevis av relevans i ärendet belyses och analyseras, oavsett vems version de talar för.
- Vid bedömningen av om en fördjupad utredning ska genomföras ska särskilt beaktas påstådd förseelses allvar samt om involverade parter är minderåriga eller annars befinner sig i särskilt utsatta positioner.

Ju allvarligare påstådda förseelser det är fråga om, desto lägre bör ribban vara för att genomföra en fördjupad utredning. Likaledes medför skyddsintresset för barn- och ungdomar, eller andra personer som med hänsyn till exempelvis funktionsnedsättningar eller beroendeförhållande till den påstådda förövaren är särskilt skyddsvärda, att skälen för

fördjupad utredning är starkare kontra om den utsatte är en vuxen person med bättre möjligheter att själv tillvarata sina rättigheter.

En fördjupad utredning bör som utgångspunkt inte genomföras utan att den utsatta samtycker till det. Det kan dock finnas situationer där det finns skäl för undantag; exempelvis om flera samstämmiga och trovärdiga visselblåsningar om allvarliga förseelser i en viss idrottsmiljö inkommit till IO utan att utsatta individer ännu säkert kunnat identifieras.

Exempel på en situation där en fördjupad utredning kan underlåtas även vid påståenden om allvarligare förseelser är om de omständigheter visselblåsaren påtalat redan fastställts i allmän domstol. Finns exempelvis en lagakraftvunnen dom där det är fastställt att X utsatt Y för sexuella övergrepp i en idrottslig miljö bör i normalfallet en bestraffningsanmälan kunna ges in, med domen som bevisning, utan ytterligare utredningsåtgärder.

I detta sammanhang bör understrykas att en utredande funktion inte ersätter exempelvis en polisutredning, utan kompletterar denna utifrån idrottens egna regelverk. Detta innebär att i vissa ärenden kan det centrala för den utredande funktionen vara att upprätthålla dialog med polismyndighet och när exempelvis en offentlig förundersökning finns tillgänglig ge in en bestraffningsanmälan till behörigt idrottsligt bestraffningsorgan baserat på denna. I andra fall kan en förundersökning, uppgifter från socialtjänst, kommun osv. utgöra en del av bevisningen som kompletteras av uppgifter som utredaren själv samlar in.

I likhet med vad som följer av flera av de internationella regelverken (se kapitel 5) bör den fördjupade utredningen avslutas med en rapport i vilken utredaren sammanfattar hur påståendena om överträdelser av regelverket ser ut, vilka faktiska omständigheter som framkommit, vilken bevisning som finns tillgänglig samt en slutsats i fråga om en bestraffningsanmälan, utifrån uppskattad chans till ett fällande beslut i bestraffningsorgan, bör ges in.

En central fråga är om utredaren själv ska göra en bestraffningsanmälan för det fall denne landar i slutsatsen att en sådan är befogad. Vid jämförelse med de internationella systemen finns inget givet svar på detta. Förutsatt att IO alltjämt ska ha kvar mandatet att ge in en bestraffningsanmälan (se vidare kapitel 6.7 nedan) är min rekommendation dock att den fördjupade utredningen ska tillställas IO, som givet att särskilda omständigheter inte talar däremot bör ge in en bestraffningsanmälan baserat på den genomförda utredningen. Med en sådan lösning behöver inte ytterligare funktioner tillföras stadgeenlig talerätt, IO behåller alltjämt en sammanhållande roll i fråga om att upprätta bestraffningsanmälningar och den utsedda utredaren kan genomföra utredningen objektivt och opartiskt utan att ha i bakhuvudet att rollen senare kan övergå till att företräda en av parternas uppfattning.

6.7 Klargörande av när (om) IO ska upprätta bestraffningsanmälan

Som framgått ovan har IO under nuvarande stadgar rätt att göra en anmälan till bestraffning enligt 14 kap. RF:s stadgar respektive att utan att tidigare ha varit part överklaga ett disciplinorgans beslut. Däremot framgår varken av stadgar eller instruktion vad som ska vara styrande för IO i fråga om när denna rätt bör utnyttjas.

Inte minst mot bakgrund av att IO är den enda klart utpekade funktionen som kan göra en bestraffningsanmälan är denna ordning inte optimal. En utsatt person kan i och för sig alltid välja att själv göra en bestraffningsanmälan med rätt att få saken prövad. För att lyckas med en sådan process krävs dock, såvida den påstådda förseelsen inte är erkänd, i många fall inte obetydlig formalia och ett gediget förarbete. En formell bestraffningsanmälan måste upprättas och ges in inom typiskt sett snäva tidsfrister, formuleras korrekt och styrkas av relevant bevisning. Medan denna ordning är vardagsmat för processvana jurister är det allt annat än lättillgängligt för en enskild individ, som i många fall överhuvudtaget inte ens känner till att bestraffningsreglerna finns. Givet detta och med den förväntansbild som idag finns på idrotten vad gäller att stävja oacceptabla beteenden är det enligt min uppfattning nödvändigt att det inom RF finns en funktion med uttalat mandat och uppdrag att kunna göra bestraffningsanmälningar när annan anmälare av olika skäl saknas.

Det går att diskutera om den funktionen ska vara IO. I enlighet med hur det internationella dopingsystemets ombudsmän fungerar skulle man kunna tänka sig en ordning där IO *enbart* har till uppgift att stötta och vägleda enskilda, föreningar och förbund genom kunskap, erfarenhet och utbildning. IO:s roll skulle då alltså bli mer renodlad och inriktad på frivillig konfliktlösning respektive framåtblickande arbete.

I dagsläget rekommenderar jag dock inte en sådan lösning, då den medför behov av att i så fall tillskapa en ytterligare separat funktion. Detta vore tidskrävande och skulle oundvikligen medföra en hel del ytterligare överväganden, bland annat gällande relation till olika SF-funktioner, närmare gränsdragning mot IO i fråga om exempelvis hantering av visselblåsningar och överväganden i fråga om i vilka situationer uppgifter ska hanteras av IO kontra lämnas över till en anmälande funktion. Min bedömning är att merparten enskilda som söker stöd inte skulle gynnas av ytterligare en inblandad aktör. I stället finns synergieffekter att vinna på att IO behåller helhetsansvaret för ett inkommet ärende, och har kvar möjligheten att upprätta en bestraffningsanmälan. En annan sak är att det i enskilda ärenden kan finnas anledning för IO-funktionen, som i dagsläget består av två heltidsanställda personer, att dela upp hanteringen på så sätt att en person sköter den initiala dialogen med berörda parter och den andre senare avgör om det finns behov att upprätta en bestraffningsanmälan.

Givet att IO ska ha kvar mandatet att göra en bestraffningsanmälan är det enligt min uppfattning lämpligt att transparent information om vilka faktorer som medför att IO väljer att upprätta en bestraffningsanmälan finns tillgänglig. Sådan tydlighet är såväl till hjälp för de personer som har att sköta IO-funktionen som till de individer som har en förväntan på att IO ska föra deras talan. Därtill är transparens befogad av hänsyn till utpekade individers intressen, för att undvika misstankar om att IO subjektivt bestraffningsanmäler i ett fall men inte i ett (likvärdigt) annat.

Förslagsvis skulle kunna regleras i instruktionen för IO, som bör vara offentlig genom i vart fall RF:s hemsida, att följande faktorer särskilt ska beaktas när IO bedömer om ett ärende ska föranleda en bestraffningsanmälan.

- Den misstänkta förseelsens allvar.
- Utsatt persons ålder och övriga personliga omständigheter.
- Utsatt person saknas, kan inte identifieras eller vill inte medverka, men saken är av sådant allvar att det för idrottens trovärdighet och behovet av preventivt skydd för enskilda är av vikt att ärendet kommer under bestraffningsorgans prövning.

Bilaga 3: Översyn av RF:s stadgar – Trygg Idrott

- Möjligheterna för och lämpligheten av att ärendet kan lösas på annat sätt än genom bestraffningsanmälan (exempelvis att berörd förening redan vidtagit åtgärder mot utpekad person).
- Behovet av stöttning med bestraffningsanmälan utifrån ärendets komplexitet och omfattning. I enklare fall kan exempelvis vara tillräckligt att IO, liksom idag, bistår med information om vad en bestraffningsanmälan ska innehålla och till vilken instans den ska lämnas in.
- Om en fördjupad utredning genomförts (jfr förslaget ovan i kapitel 6.6) och slutsatserna av denna. Rekommenderar utredaren att bestraffningsanmälan upprättas ska IO göra detta, såvida det inte finns särskilda omständigheter som talar emot det. Sådana omständigheter kan exempelvis vara att det i tiden mellan redovisningen av utredningen och upprättandet av bestraffningsanmälan framkommer ny bevisning som gör att utredningens slutsatser kan ifrågasättas.

7. RESURSBEHOV TILL FÖLJD AV REKOMMENDATIONERNA

Det eventuellt fortsatta arbetet med förslagen i denna utredning innebär tidsåtgång och därmed om inte ökat resursbehov så i vart fall en alternativkostnad för RF och övriga aktörer inom SF som berörs av sådant arbete. Följande kommentarer begränsar sig dock till mer permanent påverkan på resursbehovet som kan uppstå till följd av eventuella förändringar i förhållande till nuläget. Vid bedömningen av påverkan på resursbehovet har jag utgått från den nuvarande bemanningen hos RF med två heltidsanställda IO, samt fem regionala ombud som i princip uteslutande arbetar reaktionärt på distriktsnivå.

Förtydligande av IO:s uppdrag bedöms inte medföra någon påverkan på resursbehovet.

Rekommendationerna kopplade till förslagen om *klargörande av SF:s roll* beräknas inte ha några direkta konsekvenser vad gäller resursbehovet hos IO på kort sikt. På längre sikt skulle ökad kunskap och ansvarstagande hos SF kunna minska belastningen på IO, men detta är en effekt som sannolikt ligger ett antal år framåt i tiden.

En *utveckling av IO:s utbildande roll* bedöms kräva ytterligare resurser till IO. Detta utifrån att det är fråga om ett inte obetydligt arbete från planering till genomförande och därefter kontinuerligt upprätthållande av kunskapsnivå och erfarenhetsutbyte, respektive IO:s uppgift om att man i dagsläget inte hinner med den utbildande rollen trots en strävan därom.

Rekommendationerna avseende att *utveckla psykologiskt stöd till enskilda* bedöms ha mycket liten påverkan på nuvarande resurser till IO-funktionen. Detta under förutsättning att ändringarna begränsas till eventuella fortbildande insatser för ordinarie/befintliga IO och upprättande av kanaler till rätt expertis. Önskar man emellertid gå längre och exempelvis knyta fast psykologisk expertis till IO-funktionen skulle det dock naturligtvis medföra ett ökat resursbehov.

Förslaget avseende *en förbättrad utredande funktion* bedöms inte medföra något ökat resursbehov hos IO; tvärtom kan det förväntas medföra en viss arbetslättning då nuvarande IO beskrivit utredningsarbetet, när det genomförs, som mycket tidskrävande. Däremot medför naturligtvis ett eventuellt inrättande av en särskild utredningsfunktion ökade kostnader för RF, om än i form av rörliga snarare än fasta sådana.

Slutligen bedöms *klargörandet av när IO ska upprätta en bestraffningsanmälan* i dagsläget medföra ett visst ökat resursbehov. Detta är dock beroende dels av att de föreslagna kriterierna för när IO ska stå för en bestraffningsanmälan är vidare än hur IO självständigt valt att prioritera idag, dels av hur bestraffningsreglerna materiellt ska se ut efter RF-stämman 2025. Utifrån utredningens grundpremiss om att bättre än idag kunna stötta enskilda bör kriterierna dock tillämpas mer generöst än tidigare, vilket rimligen även behöver avspeglas i avsatta resurser för ändamålet.

Sammantaget är min bedömning, vid genomförande av samtliga rekommendationer i denna utredning, att resurserna för IO bör **ökas** så att IO totalt bemannas med **åtminstone 2,5 heltidstjänst**. Detta under förutsättning att de regionala ombuden är bemannade med minst samma antal resurser som idag och att inte IO:s uppdrag påverkas mer än marginellt av andra beslut på RF-stämman 2025.