



Maskeringsförbud

Till justitieutskottet

Justitieutskottet har den 20 oktober 2005 berett konstitutionsutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 2005/06:11 Maskeringsförbud samt de motioner som väcks i ärendet i de delar som berör konstitutionsutskottets beredningsområde.

Sedan motionstiden gått ut och sex motioner väckts med anledning av propositionen har konstitutionsutskottet den 27 oktober 2005 beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över lagförslagen i propositionen och i motion 2005/06:Ju3 av Johan Pehrson m.fl. (fp).

Lagrådet har avgivit yttrande den 2 november 2005. Lagrådets yttrande finns intaget som bilaga till konstitutionsutskottets yttrande.

Konstitutionsutskottet begränsar sitt yttrande till att avse lagförslagens förenlighet med regeringsformen och Europakonventionen.

Utskottets överväganden

Propositionen

I propositionen föreslås att det i en särskild lag införs ett maskeringsförbud.

Det föreslagna förbudet innebär att den som på allmän plats deltar i en allmän sammankomst enligt ordningslagen (1993:1617), som utgör demonstration eller som annars hålls för överläggning, opinionsyttring eller upplysning i allmän eller enskild angelägenhet, inte får helt eller delvis täcka ansiktet på ett sätt som försvårar identifikation, om det vid sammankomsten uppkommer en störning av den allmänna ordningen eller en omedelbar fara för en sådan störning. Detsamma gäller den som på allmän plats deltar i en folksamling, som inte utgör allmän sammankomst eller offentlig tillställning enligt ordningslagen, om folksamlingen stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna.

Förbudet skall inte gälla den som täcker ansiktet av religiösa skäl.

Anordnaren av en allmän sammankomst, som omfattas av maskeringsförbudet, skall kunna ansöka om tillstånd för deltagare i sammankomsten att helt eller delvis täcka ansiktet. Deltagare som fått tillstånd skall således inte omfattas av förbudet. Tillstånd skall ges om risken för ordningsstörningar är obetydlig.

Straffskalan skall vara böter eller fängelse i högst sex månader. Det skall inte dömas till ansvar i ringa fall.

Den nya lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2006.

Beträffande bakgrunden och skälen till regeringens förslag hänvisas till redovisningen i propositionen.

Motionerna

Sex motioner har väckts med anledning av propositionen. Avslag yrkas i kommittémotioner från Moderaterna, Vänsterpartiet, Centerpartiet och Miljöpartiet samt i en enskild folktopp-motion.

Avslagsyrkandet kombineras i en del av motionerna med yrkanden om olika tillkännagivanden: i m-motionen om att regeringen bör återkomma med förslag om ett generellt maskeringsförbud, i c-motionen om vikten av att värna den grundlagsfästa mötes- och demonstrationsfriheten i ett demokratiskt samhälle, i mp-motionen om behovet av en ökad dialog mellan demonstranter och polis.

I motion 2005/06:Ju3 av Johan Pehrson m.fl. (fp) – kommittémotion – föreslås dels att det i 2 kap. 16 § ordningslagen skall införas meningen ”Sådant villkor kan avse förbud för deltagare att bära mask.”, dels ett tillkännagivande om utvärdering av tillämpningen av den nya lagen efter två år.

Lagrådets yttrande

I sitt yttrande den 2 november 2005 anför Lagrådet sammanfattningsvis om förslaget till lag om förbud mot maskering i vissa fall att, även om viss tveksamhet kan råda om effekten av maskeringsförbudet när det uppkommer eller befaras uppkomma ordningsstörningar vid allmänna sammankomster eller andra folksamlingar, förslaget bör kunna godtas som ett lämpligt komplement till bestämmelsen i 13 c § polislagen. Den föreslagna begränsningen av mötesfriheten och demonstrationsfriheten kan därmed enligt Lagrådet inte anses gå längre än vad regeringsformen medger och även anses förenlig med Europakonventionen. Lagrådet lämnar regeringens förslag till lag om ändring i ordningslagen utan erinran.

Bedräffande det motionsvis framförda förslaget till tillägg i 2 kap. 16 § ordningslagen anför Lagrådet bl.a. att ett på förhand uppställt villkor om maskeringsförbud inte tillgodoser de krav på begränsning av inskränkningen i mötesfriheten och demonstrationsfriheten som enligt Lagrådets mening följer såväl av regeringsformen som av Europakonventionen.

Konstitutionsutskottets ställningstagande

Som framhållits ovan begränsar konstitutionsutskottet sitt yttrande till att avse de nu framlagda lagförslagens förenlighet med regeringsformen och Europakonventionen.

Lagrådet har bedömt att den av regeringen i propositionen föreslagna begränsningen av mötesfriheten och demonstrationsfriheten inte kan anses gå längre än vad regeringsformen medger och att den även kan anses förenlig med Europakonventionen. Utskottet gör inte någon annan bedömning än Lagrådet i denna fråga. Utskottet delar också Lagrådets bedömning i fråga om lagförslaget i motion 2005/06:Ju3.

Stockholm den 10 november 2005

På konstitutionsutskottets vägnar

Göran Lennmarker

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Göran Lennmarker (m), Göran Magnusson (s), Barbro Hietala Nordlund (s), Tobias Krantz (fp), Pär Axel Sahlberg (s), Inger Jarl Beck (s), Ingvar Svensson (kd), Mats Einarsson (v), Anders Bengtsson (s), Henrik S Järrel (m), Helene Petersson (s), Helena Bargholtz (fp), Kerstin Lundgren (c), Billy Gustafsson (s), Nils Fredrik Aurelius (m), Karin Åström (s) och Gustav Fridolin (mp).

Avvikande mening

Mats Einarsson (v), Kerstin Lundgren (c) och Gustav Fridolin (mp) anför:

I yttrandet över det förslag till lag om maskeringsförbud som regeringen remitterade till Lagrådet ansåg Lagrådet sammanfattningsvis att syftena med det föreslagna maskeringsförbudet i samband med demonstrationer och liknande möten inte kunde antas bli tillgodosedda i sådan utsträckning att förbudet var motiverat. Begränsningen av mötes- och demonstrationsfriheterna gick därmed enligt Lagrådet längre än vad regeringsformen medger och fick också anses strida mot Europakonventionen.

Vi anser att de ändringar som regeringen gjort i lagförslaget inte i grunden ändrar dess förenlighet med de grundlagsfästa mötes- och demonstrationsfriheterna. Lagrådet har i sitt yttrande över förslaget i propositionen pekat på att viss tveksamhet kan råda om effekten av maskeringsförbudet när det uppkommer eller befaras uppkomma ordningsstörningar vid allmänna sammankomster eller andra folksamlingar. Vi har motionsvis framfört bl.a. sådana tvivel till stöd för vår uppfattning att lagförslaget strider mot regeringsformen och Europakonventionen. När det gäller de grundläggande fri- och rättigheterna bör någon tveksamhet inte råda.

Vi anser med hänsyn till det anförda att förslaget om maskeringsförbud bör avslås. Detta gäller också förslaget i motion 2005/06:Ju3.

BILAGA

Lagrådsyttrande som begärts av konstitutionsutskottet

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2005-11-02

Närvarande: f.d. justitierådet Lars K Beckman, justitierådet Leif Thorsson och regeringsrådet Lars Wennerström.

Maskeringsförbud

Riksdagens konstitutionsutskott har den 27 oktober 2005 beslutat inhämta yttrande från Lagrådet över lagförslagen i proposition 2005/06:11 och i motion 2005/06:Ju3.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av hovrättsassessorn Ewa Bökwall, biträdd av föredraganden i konstitutionsutskottet Margareta Landerholm.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Förslaget till lag om förbud mot maskering i vissa fall

Lagrådet har i yttrande den 29 september 2004 avstyrkt den då föreslagna förbudslagen i dess helhet. Regeringen har därefter i propositionen föreslagit att maskeringsförbudet vid allmänna sammankomster skall begränsas till sammankomster där det uppkommer en störning av den allmänna ordningen eller en omedelbar fara för en sådan störning (se 1 § första stycket första meningen). Detta förbud har i förhållande till den tidigare lagrådsremissen även föreslagits begränsat så att det inte längre skall omfatta personer som uppehåller sig i anslutning till en allmän sammankomst utan endast personer som deltar i sammankomsten (se prop. s. 39 nederst). Det kan även nämnas att undantaget i 1 § andra stycket första meningen i propositionen endast avser den som täcker ansiktet av religiösa skäl medan det i den tidigare lagrådsremissen föreskrevs att förbudet i första stycket inte skulle gälla om det med hänsyn till den allmänna sammankomstens art eller omständigheterna i övrigt kunde anses befogat att helt eller delvis täcka ansiktet (se prop. s. 42 f).

Frågan är om de angivna ändringarna av det tidigare förslaget är sådana att det nu föreslagna maskeringsförbudet kan godtas.

Som Lagrådet anförde i sitt tidigare yttrande innebär ett maskeringsförbud vid allmänna sammankomster en begränsning av mötes- och demonstrationsfriheterna enligt 2 kap. 1 § regeringsformen. Lagrådet fann att det då aktuella förslaget inte kunde anses förenligt med 2 kap. 14 § regerings-

formen och att den föreslagna begränsningen av mötes- och demonstrationsfriheterna gick längre än vad som är medgivet enligt 2 kap. 12 § regeringsformen. Lagrådet ansåg vidare att begränsningen fick anses strida mot artikel 11 i Europakonventionen.

I propositionen har maskeringsförbudet vid allmänna sammankomster, som redan nämnts, begränsats till fall där det vid sammankomsten uppkommer en störning av den allmänna ordningen eller en omedelbar fara för en sådan störning. Ett på detta sätt begränsat maskeringsförbud är förenligt med 2 kap. 14 § regeringsformen, som tillåter att mötesfriheten och demonstrationsfriheten begränsas av hänsyn till ordning och säkerhet vid sammankomsten eller demonstrationen. Det får vidare anses att ett på detta sätt begränsat maskeringsförbud ryms inom de ramar för begränsning av mötesfriheten och demonstrationsfriheten som anges i 2 kap. 12 § regeringsformen under förutsättning att syftena med det föreslagna maskeringsförbudet kan antas bli tillgodosedda i sådan utsträckning att förbudet är motiverat.

Utöver förbudet vid allmänna sammankomster föreslås (se 1 § första stycket andra meningen) att maskeringsförbud skall gälla för den som deltar i en folksamling, som inte utgör allmän sammankomst eller offentlig tillställning enligt ordningslagen, om folksamlingen genom sitt uppträdande stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna. Lagrådet anförde i sitt tidigare yttrande att inte heller förslaget i denna del borde genomföras. Härvid ifrågasatte Lagrådet om detta förbud fyllde någon egentlig funktion vid sidan av bestämmelsen i 13 c § polislagen (1984:387), som ger polisen viss rätt att avvisa eller avlägsna deltagare i ordningsstörande folksamlingar. Förslaget i denna del är i propositionen oförändrat i förhållande till det förslag som tidigare granskades av Lagrådet.

Även när det gällde det allmänna maskeringsförbudet vid allmänna sammankomster ifrågasatte Lagrådet om ett sådant förbud skulle kunna fylla något egentligt syfte.

Under det fortsatta lagstiftningsarbetet och vid lagrådsföredragningen har särskilt framhållits att maskeringsförbudet, som syftar till att upprätthålla ordning och säkerhet vid sammankomster, bl.a. ger polisen möjlighet att redan vid befarade ordningsstörningar kunna gripa och demaskera samt identifiera dem som uppträder maskerade. Detta i förening med nya, väl utvecklade polisiära metoder har i Danmark, enligt vad som nu erfarits, medfört att fler personer kunnat gripas för brott i inledningsskedet av demonstrationer och andra liknande opinionsyttringar, vilket i sin tur har resulterat i att ordningsstörningar till viss del kunnat förebyggas. Polisen i Köpenhamn uppges också anse att maskeringsförbudet fungerar mycket väl, att det idag är mycket sällsynt att demonstranter använder maskering och att de i så fall normalt efterkommer polisens anvisningar.

Mot bakgrund av det anförda anser Lagrådet sammanfattningsvis, även om viss tveksamhet kan råda om effekten av maskeringsförbudet när det uppkommer eller befaras uppkomma ordningsstörningar vid allmänna sam-

mankomster eller andra folksamlingar, att förslaget bör kunna godtas som ett lämpligt komplement till bestämmelsen i 13 c § polislagen. Den föreslagna begränsningen av mötesfriheten- och demonstrationsfriheten kan därmed inte anses gå längre än vad regeringsformen medger. Begränsningen får även anses förenlig med Europakonventionen.

Med det anförda lämnar Lagrådet förslaget utan erinran.

Förslaget till lag om ändring i ordningslagen (1993:1617)

Lagrådet lämnar förslaget utan erinran.

Motion 2005/06:Ju3

Lagrådet har, som angetts i det föregående, funnit att det remitterade förslaget till en särskild lag om maskeringsförbud kan godtas med hänvisning bl.a. till det sätt på vilket förbudet begränsats till situationer då den allmänna ordningen störs eller en omedelbar fara för ordningsstörning föreligger. I den remitterade motionen föreslås att ordningslagen skall kompletteras med en bestämmelse som klargör att polisen när tillstånd att anordna en allmän sammankomst ges kan ställa upp som villkor att maskering inte får förekomma. På det stadium då tillståndsprövningen sker kan det emellertid inte med någon säkerhet bedömas att den allmänna ordningen kommer att störas eller att en omedelbar, konkret fara för störning kommer att uppkomma i samband med sammankomsten. Att en störning eller fara för störning kan befaras kan inte anses vara tillräckligt. Ett på förhand uppställt villkor om maskeringsförbud tillgodoser därför inte de krav på begränsning av inskränkningen i mötesfriheten och demonstrationsfriheten som enligt Lagrådets mening följer såväl av regeringsformen som av Europakonventionen.