



## Maskeringsförbud

---

### Sammanfattning

I detta betänkande behandlar utskottet proposition 2005/06:11 Maskeringsförbud jämte sex motioner som väckts med anledning av propositionen samt två motioner som väckts under den allmänna motionstiden år 2004.

I propositionen föreslås att det i en särskild lag införs ett maskeringsförbud. Förslaget innebär bl.a. att den som deltar i en demonstration inte får helt eller delvis täcka ansiktet på ett sätt som försvårar identifikation. Förbudet gäller dock endast om det uppkommer en störning av den allmänna ordningen eller om det föreligger en omedelbar fara för en sådan störning. Detsamma gäller den som på allmän plats deltar i en folksamling, som inte utgör en demonstration eller annan 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. Straffskalan skall vara böter eller fängelse i högst sex månader. Det skall inte dömas till ansvar i ringa fall. Anordnaren av en allmän sammankomst som omfattas av maskeringsförbudet skall kunna ansöka om tillstånd för deltagare i sammankomsten att helt eller delvis täcka ansiktet.

Lagförslaget föreslås träda i kraft den 1 januari 2006.

Utskottet tillstyrker propositionen med en mindre redaktionell ändring i lagförslaget. Utskottet avstyrker samtidigt motionerna. I ärendet finns sex reservationer (m, fp, v, c och mp).

# Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut.....	3
Redogörelse för ärendet.....	5
Ärendet och dess beredning.....	5
Propositionens huvudsakliga innehåll.....	5
Utskottets överväganden.....	7
Inledning.....	7
Lag om förbud mot maskering i vissa fall.....	7
Förbudets förenlighet med mötes- och demonstrationsfrihet m.m.....	8
Generellt maskeringsförbud.....	10
Utvärdering.....	10
Villkor för demonstrationstillstånd.....	11
Dialog mellan demonstranter och polis.....	11
Reservationer.....	14
1. Avslag på propositionen, punkt 1 (v, c, mp).....	14
2. Avslag på propositionen, punkt 1 (m).....	14
3. Generellt maskeringsförbud, punkt 3 (m).....	15
4. Utvärdering av den nya lagstiftningen, punkt 4 (fp).....	16
5. Maskeringsförbud som villkor för demonstrationstillstånd, punkt 5 (fp).....	16
6. Dialog mellan demonstranter och polis, punkt 6 (mp).....	17
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag.....	18
Propositionen.....	18
Följdmotioner.....	18
Motioner från allmänna motionstiden hösten 2004.....	19
<i>Bilaga 2</i>	
Regeringens lagförslag.....	20
<i>Bilaga 3</i>	
Reservanternas lagförslag.....	23
<i>Bilaga 4</i>	
Konstitutionsutskottets yttrande 2005/06:KU2y.....	24

# Utskottets förslag till riksdagsbeslut

## 1. Avslag på propositionen

Riksdagen avslår motionerna 2005/06:Ju1, 2005/06:Ju2 yrkande 1, 2005/06:Ju4 yrkandena 1 och 2, 2005/06:Ju5 och 2005/06:Ju6 yrkande 2.

*Reservation 1 (v, c, mp)*

*Reservation 2 (m)*

## 2. Lag om förbud mot maskering i vissa fall

Riksdagen antar regeringens förslag till

1. lag om förbud mot maskering i vissa fall,
2. lag om ändring i ordningslagen (1993:1617), med den ändringen att i 2 kap. 8 § första stycket ordet ”skyldighet” ersätts med ”skyldigheten”.

Därmed bifaller riksdagen delvis proposition 2005/06:11.

## 3. Generellt maskeringsförbud

Riksdagen avslår motionerna 2004/05:Ju223, 2004/05:Ju352 yrkande 21 och 2005/06:Ju2 yrkande 2.

*Reservation 3 (m)*

## 4. Utvärdering av den nya lagstiftningen

Riksdagen avslår motion 2005/06:Ju3 yrkande 2.

*Reservation 4 (fp)*

## 5. Maskeringsförbud som villkor för demonstrationstillstånd

Riksdagen avslår motion 2005/06:Ju3 yrkande 1.

*Reservation 5 (fp)*

## 6. Dialog mellan demonstranter och polis

Riksdagen avslår motion 2005/06:Ju6 yrkande 1.

*Reservation 6 (mp)*

Stockholm den 24 november 2005

På justitieutskottets vägnar

*Britta Lejon*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Britta Lejon (s), Rolf Olsson (v), Beatrice Ask (m), Peter Althin (kd), Elisebeht Markström (s), Göran Norlander (s), Joe Frans (s), Cecilia Magnusson (m), Kerstin Andersson (s), Leif Björnlod (mp), Christer Erlandsson (s), Louise Malmström (s), Karin Granbom (fp), Bengt-Anders Johansson (m), Jan Ertsborn (fp), Ameer Sachet (s) och Stina Larsson (c).

# Redogörelse för ärendet

## Ärendet och dess beredning

Mot bakgrund av bl.a. oroligheterna i samband med Europeiska rådets möte i Göteborg den 14–16 juni 2001 beslutade regeringen den 20 juni samma år att tillkalla en parlamentarisk kommitté med uppdrag att göra en översyn av polisens arbete för att säkra ordningen, värna demonstrationsfriheten och stärka den enskildes rättstrygghet i samband med stora evenemang.

I januari 2003 överlämnade kommittén, som antagit namnet Göteborgskommittén, sitt betänkande Göteborg 2001 (SOU 2002:122). I syfte att undvika ordningsstörningar och våldsytringar i samband med demonstrationer och andra liknande sammankomster föreslog kommittén att det skulle införas ett generellt maskeringsförbud i form av en ny straffbestämmelse i brottsbalken, *olaga maskering*. Betänkandet har remissbehandlats och en sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Justitiedepartementet (dnr Ju2003/480/PO).

Regeringen utarbetade ett förslag till lag om maskeringsförbud och beslutade att inhämta Lagrådets yttrande. Lagrådet avstyrkte regeringens lagförslag. Regeringen har reviderat förslaget i enlighet med den diskussion som Lagrådet har fört i sitt yttrande. Regeringens reviderade lagförslag finns i *bilaga 2*.

Justitieutskottet har berett konstitutionsutskottet tillfälle att yttra sig över propositionen jämte följdmotioner. Konstitutionsutskottet har därvid beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över lagförslagen i propositionen samt i en följdmotion. Konstitutionsutskottets yttrande finns i *bilaga 4*.

## Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att det i en särskild lag införs ett maskeringsförbud. 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, får inte 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. Straffskalan skall vara böter eller fängelse i högst sex månader. Det skall inte dömas till ansvar i ringa fall.

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 sådant tillstånd skall således inte omfattas av förbudet.

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

## Utskottets överväganden

### Utskottets förslag i korthet

Utskottet tillstyrker regeringens förslag till lag om förbud mot maskering i vissa fall samt till lag om ändring i ordningslagen (1993:1617) och avstyrker ett antal motionsyrkanden om avslag på propositionen. Vidare föreslår utskottet att riksdagen avslår motionsyrkanden om bl.a. ett generellt maskeringsförbud, utvärdering av den nya lagen efter två år, möjlighet att uppställa förbud mot maskering som villkor för demonstrationstillstånd samt åtgärder för en ökad dialog mellan polis och demonstranter.

Jämför reservationerna 1–6 (m, fp, v, c och mp).

### *Inledning*

En fri åsiktsbildning är fundamental i en demokrati. Den innefattar i väsentliga delar vad som brukar kallas politiska fri- och rättigheter och innebär en garanterad rätt för den enskilde medborgaren att hysa vilka åsikter som helst, att sprida dem och försöka övertyga andra om deras riktighet. Den enskilde skall själv eller i förening med andra kunna bilda opinion. Demokratien förutsätter en fri opinionsbildning. Som en följd härav är det i alla demokratiska stater självklart att den fria opinionsbildningen bör främjas och skyddas med alla tillgängliga och lämpliga medel.

Varje medborgare är gentemot det allmänna tillförsäkrad bl.a. demonstrations- och mötesfrihet. Dessa friheter kan visserligen begränsas eller på annat sätt ändras men enbart under vissa i regeringsformen angivna förutsättningar. Demonstrationsfriheten definieras i regeringsformen som frihet att anordna och delta i demonstration på allmän plats. Med mötesfrihet avses en frihet att anordna och bevista sammankomst för upplysning, meningsyttring eller annat liknande syfte eller för framförande av konstnärligt verk. Demonstrations- och mötesfriheterna utgör ett grundläggande instrument i den fria åsikts- och opinionsbildningen och i värnandet om demokratin. En utgångspunkt för frågan om ett maskeringsförbud bör därför vara att snarare söka stärka än inskränka demonstrations- och mötesfriheterna.

### *Lag om förbud mot maskering i vissa fall*

Enligt förslaget till lag om förbud mot maskering i vissa fall får den som på allmän plats deltar i en allmän sammankomst, som utgör demonstration eller som annars hålls för överläggning, opinionsyttring eller upplysning i allmän eller enskild angelägenhet, inte helt eller delvis täcka sitt ansikte 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. Maskeringsförbudet gäller inte övriga former av allmänna sammankomster som anges i ordningslagen, bl.a. biograf- och teaterföreställningar, eller sådana offentliga tillställningar som anges i samma lag, bl.a. tävlingar, tivolinöjen, festtåg och danstillställningar.

Det i propositionen föreslagna maskeringsförbudet omfattar även den som på allmän plats deltar i en folksamling, som inte utgör allmän sammankomst eller offentlig tillställning, om folksamlingen genom sitt uppträdande stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna.

Den föreslagna regleringen innebär att det som huvudregel kommer att vara tillåtet att vara maskerad i samband med bl.a. demonstrationer. Först när en ordningsstörande situation är för handen inträder maskeringsförbudet. Med kravet på omedelbar fara för den allmänna ordningen följer att faran måste vara konkret, dvs. bestämd till tid och rum.

Undantag från maskeringsförbudet gäller för den som täcker ansiktet av religiösa skäl. Religiösa skäl föreligger om personen täcker ansiktet i enlighet med en religiös sedvana som han eller hon normalt tillämpar.

Vidare skall inte dömas till ansvar i ringa fall. Vid bedömningen av om en överträdelse är att anse som ringa skall hänsyn tas till samtliga omständigheter i det enskilda fallet och med beaktande av det ordningsupprätthållande syftet med förbudet. Särskilt bör beaktas om den maskerade deltagaren inte på något sätt varit inblandad i ordningsstörningen eller faran för en sådan störning.

En anordnare av en allmän sammankomst som kan komma att omfattas av maskeringsförbudet kan hos polismyndigheten begära tillstånd för deltagare i sammankomsten att maskera sig. Ett sådant tillstånd skall beviljas under förutsättning att risken för ordningsstörningar är obetydlig. Ett meddelat tillstånd innebär att den som omfattas av tillståndet har rätt att vara maskerad även om ordningsstörningar uppkommer.

Straffskalan för överträdelse av ett maskeringsförbud är böter eller fängelse i högst sex månader. Straffbestämmelsen omfattar endast uppsåtliga gärningar. Det krävs således bl.a. att en person har uppsåt *dels* till att helt eller delvis täcka ansiktet, *dels* till att det förelåg en ordningsstörning eller en omedelbar fara för en sådan.

#### *Förbudets förenlighet med mötes- och demonstrationsfrihet m.m.*

I motionerna Ju1 (v), Ju4 (c), Ju5 (fp) och Ju6 (mp) yrkas avslag på propositionen. Motionärerna anför bl.a. att de begränsningar i demonstrations- och mötesfriheten som förslaget innebär går längre än vad regeringsformen medger samt att det råder tveksamhet om effekten av ett maskeringsförbud när det uppkommer eller befäras uppkomma ordningsstörningar.

Även i motion Ju2 (m) yrkas avslag på propositionen. Motionärerna ifrågasätter om ett så begränsat maskeringsförbud som nu föreslås kommer att fungera.



Enligt 2 kap. 1 § första stycket 3 och 4 i regeringsformen är varje medborgare gentemot det allmänna tillförsäkrad mötes- och demonstrationsfrihet. Dessa friheter får, enligt vad som föreskrivs i 2 kap. 14 § första stycket regeringsformen, begränsas av hänsyn till bl.a. ordning och säkerhet vid sammankomsten eller demonstrationen eller till trafiken. Av 2 kap. 12 § andra stycket andra meningen regeringsformen framgår dock att begränsningen aldrig får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar.

I artikel 11 i Europakonventionen sägs bl.a. att var och en har rätt till frihet att delta i fredliga sammankomster (punkt 1) och att utövandet av dessa rättigheter får inskränkas bara i vissa angivna fall, t.ex. om det är nödvändigt med hänsyn till den allmänna säkerheten, till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter (punkt 2).

I sitt yttrande över regeringens förslag till ett allmänt maskeringsförbud ifrågasatte Lagrådet bl.a. om ett sådant förbud skulle fylla något egentligt syfte. Lagrådet anför nu i sitt yttrande till konstitutionsutskottet att under det fortsatta lagstiftningsarbetet och vid lagrådsföredragningen har särskilt framhållits att maskeringsförbudet 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 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.

Lagrådet anser sammanfattningsvis att förslaget till lag om förbud mot maskering i vissa fall bör kunna godtas som ett lämpligt komplement till bestämmelsen i 13 c § polislagen (1984:387), även om viss tveksamhet kan råda om effekten av maskeringsförbudet när det uppkommer eller befaras uppkomma ordningsstörningar. Bestämmelsen i 13 c § ger polisen viss rätt att avvisa eller avlägsna deltagare i ordningsstörande folksamlingar. Den föreslagna begränsningen av mötesfriheten och demonstrationsfriheten kan enligt Lagrådet inte anses gå längre än vad regeringsformen medger och även anses förenlig med Europakonventionen.

Konstitutionsutskottet anför i sitt yttrande att utskottet inte gör någon annan bedömning än Lagrådet i denna fråga.

Inte heller justitieutskottet gör någon annan bedömning än Lagrådet och konstitutionsutskottet när det gäller lagförslagets förenlighet med regeringsformen och Europakonventionen. Justitieutskottet noterar dock den tveksamhet om effekten av ett maskeringsförbud som Lagrådet för fram i sitt yttrande. Enligt utskottet är också viss försiktighet påkallad när det gäller hänvisningen till de danska erfarenheterna av maskeringsförbud, då det i propositionen framgår att det danska maskeringsförbudet är betydligt mer

omfattande än det som nu föreslås (prop. s. 19 f.). Utskottet anser emellertid, i likhet med regeringen, att ett maskeringsförbud kan förväntas leda till att ordningsstörningar i form av våld, skadegörelse och annan kriminalitet vid eller i anslutning till demonstrationer och manifestationer minskar och därigenom bidra till att medborgarna i högre grad vågar och vill utnyttja demonstrations- och mötesfriheterna. Ett begränsat förbud innebär att det som huvudregel kommer att vara tillåtet att uppträda med ansiktet helt eller delvis täckt. Först när en ordningsstörande situation är för handen inträder maskeringsförbudet. Enligt utskottets bedömning kommer ett sådant förbud att utgöra ett effektivt verktyg för polisen samtidigt som demonstrations- och mötesfriheterna inte inskränks mer än nödvändigt.

Utskottet finner vidare de föreslagna ändringarna i ordningslagen ändamålsenliga och lämpligt utformade.

Utskottet tillstyrker således regeringens förslag, och avstyrker motionerna Ju1, Ju2, Ju4, Ju5 och Ju6 i här behandlade delar.

### *Generellt maskeringsförbud*

I motionerna 2004/05:Ju223 (m), 2004/05:Ju352 (m) och Ju2 (m) begärs att ett generellt maskeringsförbud införs. Enligt motionärerna ökar ett sådant förbud möjligheterna för polisen att ingripa på ett tidigare stadium och således verka brottsförebyggande.

Utskottet har behandlat yrkanden som innebär ett mer omfattande maskeringsförbud än det nu föreslagna vid ett flertal tillfällen tidigare, senast i februari 2004 (bet. 2003/04:JuU15 s. 10 f.). De yrkandena avstyrktes med hänsyn till det pågående beredningsarbetet.

Lagrådet har i ett yttrande hösten 2004 avstyrkt ett förslag till lag om förbud mot maskering i vissa fall som innehöll ett mer långtgående förbud mot maskering än det nu aktuella. Enligt Lagrådet är ett sådant förbud inte förenligt med de krav som regeringsformen och Europakonventionen ställer upp för en begränsning av mötes- och demonstrationsfriheterna.

Utskottet gör inte någon annan bedömning än Lagrådet i denna fråga. Utskottet föreslår att riksdagen avslår motionerna 2004/05:Ju223, 2004/05:Ju352 och Ju2 i nu behandlad del.

### *Utvärdering*

I motion Ju3 (fp) begärs att det skall utföras en utvärdering av tillämpningen av den nya lagstiftningen efter två år.

Utskottet konstaterar att regeringen regelmässigt brukar låta utvärdera ny lagstiftning efter det att den varit i kraft en tid. Utskottet utgår från att detta kommer att ske även med den nu aktuella lagstiftningen. Vid detta förhållande föreligger inte skäl för riksdagen att göra något uttalande i frågan.

Utskottet föreslår att riksdagen avslår motion Ju3 i här behandlad del.

### *Villkor för demonstrationstillstånd*

I motion Ju3 (fp) begärs att det i 2 kap. 16 § ordningslagen skall införas meningen ”Sådant villkor kan avse förbud för deltagare att bära mask”.

Enligt 2 kap. 16 § ordningslagen skall den som anordnar en allmän sammankomst eller offentlig tillställning svara för att det råder god ordning vid sammankomsten eller tillställningen. I andra stycket stadgas bl.a. att polismyndigheten får meddela de villkor som behövs för att upprätthålla ordning och säkerhet vid sammankomsten eller tillställningen.

I propositionen anføres (s. 36 f.) bl.a. att om det enbart fanns en möjlighet för polisen att meddela maskeringsförbud i samband med prövning av tillstånd till allmän sammankomst, skulle förbudet inte träffa de sammankomster som underlåter att ansöka om tillstånd. Förbudet skulle inte heller träffa ordningsstörande folksamlingar, som inte utgör en allmän sammankomst eller offentlig tillställning, eftersom dessa inte omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikten i ordningslagen. Därigenom skulle en stor del av syftet med ett maskeringsförbud inte kunna tillgodoses.

Utskottet har behandlat liknande yrkanden vid ett flertal tillfällen tidigare, senast i februari 2004 (bet. 2003/04:JuU15 s. 10 f.). Utskottet, liksom konstitutionsutskottet, har uttryckt sin mening att regeringsformen lade hinder i vägen för en sådan begränsning av demonstrationsfriheten som motionsförslagen innebar (se bl.a. 1999/2000:KU11 s. 16 f. och 2000/01:JuU11 s. 25).

Lagrådet har i sitt yttrande till konstitutionsutskottet anfört 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.

Konstitutionsutskottet anför i sitt yttrande att utskottet delar Lagrådets bedömning i denna del.

Justitieutskottet gör i denna del ingen annan bedömning än den som Lagrådet och konstitutionsutskottet gör. Utskottet avstyrker således motion Ju3 i denna del.

### *Dialog mellan demonstranter och polis*

I motion Ju6 (mp) begärs åtgärder för att få till en ökad dialog mellan demonstranter och polis.

I departementspromemorian Strukturella brister inom polisen (Ds 2004:34) anføres bl.a. följande. Det är utredarens intryck att det tyvärr fortfarande förekommer att poliser gör sig skyldiga till kränkande eller på annat sätt olämpliga handlingar och tillmälen av olika slag, inte bara vid demonstrationer. Detta är naturligtvis allvarligt menar utredaren, inte minst från ett medborgarperspektiv. I promemorian framhålls dock att en förklaring när det gäller polismäns uppträdanden vid demonstrationer kan vara att demonstrationsdeltagarnas agerande i dessa sammanhang på en del håll har förråats under senare tid. Inte sällan finns det enskilda deltagare som

inte egentligen kan ses som sådana personer som genom demonstrationen vill framföra en mening. Dessa personer utnyttjar egentligen sammanhanget för att ställa till med bråk och skadegörelse. De försöker genom ord och gärningar – och ibland beväpnade med olika slags farliga vapen och tillhyggen – provocera poliserna just för att bringa dem ur balans. Utredaren anför vidare att man har tagit allvarligt på vad som har framkommit om att det händer att polismän under tjänstgöring visar olämpliga attityder och har tagit upp denna fråga med Polishögskolan och med chefer på olika plan inom polisväsendet. Enligt utredarens mening torde det inte finnas några avgörande brister i grundutbildningen av poliser när det gäller attitydfrågor och etik. Inte heller torde saken vara ett rekryteringsproblem. Frågorna måste snarare uppmärksammas och kontinuerligt diskuteras ute på polismyndigheterna. De bör löpande beaktas bl.a. vid ställningstaganden i frågor om vidareutbildning av olika slag. Ledningen inom polismyndigheterna har här ett stort ansvar. Men även en polisman som för befäl vid ett visst uppdrag har ett ansvar för att honom underställda poliser uppträder på ett lämpligt sätt. I promemorian anges vidare att det entydiga intrycket givits att man inom polismyndigheterna behandlar frågorna om attityder och etik inom polisen med stor respekt. Utredaren har vid sina besök kunnat iaktta att polischefer ser som sin uppgift att själva följa upp vad som händer när en anmälan om att en polisman har uppträtt på ett oacceptabelt sätt inkommer. Mer eller mindre regelbundna diskussioner förekommer på personalmöten inom myndigheterna och frågorna tas även upp vid länspolismästarmöten m.m. Mot angiven bakgrund anses det i promemorian inte vara motiverat med något särskilt åtgärdsförslag i fråga om attityder och etik hos enskilda polismän (s. 9 f.).

Promemorian bereds för närvarande i Justitiedepartementet.

Regeringen inrättade under hösten 2004 ett etiskt råd vid Rikspolisstyrelsen som skall belysa principiella frågor där integritetsaspekten är viktig och frågor som rör utrustning och arbetsmetoder inom polisen.

Utskottet har vid flera tillfällen tidigare behandlat yrkanden som rört bl.a. etik- och moralfrågor hos polisen, senast våren 2005 (bet. 2004/05: JuU19 s. 14 f.). Utskottet betonade då särskilt vikten av att samtliga poliser med viss regelbundenhet deltar i utbildningar som rör etikfrågor för att ytterligare förstärka allmänhetens förtroende för polisen. Utskottet konstaterade också att sådan utbildning i relativt stor omfattning bedrivs ute på polismyndigheterna. Utbildning i etik och moral är därtill redan obligatorisk på grundutbildningen för poliser och några avgörande brister i detta hänseende har nyss nämnda utredning inte kunnat identifiera. Utskottet var mot bakgrund av att den ovan redovisade promemorian Om strukturella brister inom polisen ännu bereddes inte berett att förorda åtgärder i syfte att utreda frågan om attityder inom polisen.

I april 2005 inleddes en utbildning i grundläggande bastaktik och särskild polistaktik vid Polishögskolan. Inom utbildningen läggs stor vikt vid kommunikation, konfliktlösning och mental träning. Utbildningen är ett

samarbete mellan dansk och svensk polis och syftar bl.a. till att bygga upp en nationell förstärkningsorganisation som kan sättas in vid exempelvis demonstrationer och bemöta ordningsstörningar utifrån ett professionellt och situationsanpassat förhållningssätt.

Utskottet, som inte finner anledning att föregripa den pågående beredningen, avstyrker motion Ju6 i nu behandlad del.

## Reservationer

Utskottets förslag till riksdagsbeslut och ställningstaganden har föranlett följande reservationer. I rubriken anges vilken punkt i utskottets förslag till riksdagsbeslut som behandlas i avsnittet.

### **1. Avslag på propositionen, punkt 1 (v, c, mp)**

av Rolf Olsson (v), Leif Björnlod (mp) och Stina Larsson (c).

#### *Förslag till riksdagsbeslut*

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 1 borde ha följande lydelse:

Riksdagen avslår proposition 2005/06:11 och tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservation 1. Därmed bifaller riksdagen motionerna 2005/06:Ju1, 2005/06:Ju4 yrkandena 1 och 2, 2005/06:Ju5 och 2005/06:Ju6 yrkande 2 och bifaller delvis motion 2005/06:Ju2 yrkande 1.

#### *Ställningstagande*

Vi anser att syftet med det föreslagna maskeringsförbudet inte kan antas bli tillgodosett i sådan utsträckning att förbudet är motiverat. De ändringar som regeringen gjort i lagförslaget i förhållande till det som Lagrådet tidigare avstyrkt ändrar inte i grunden dess förenlighet med de grundlagsfästa mötes- och demonstrationsfriheterna. Vidare har Lagrådet i sitt yttrande över nu aktuellt förslag pekat på att viss tveksamhet kan råda om effekten av maskeringsförbudet när det uppkommer eller befaras uppkomma ordningsstörningar. Vi anser att det finns starka skäl att ifrågasätta maskeringsförbudets effekt. Med den utformning förbudet har fått kommer det att vara svårt både för den enskilde och för polisen att veta när maskeringsförbudet gäller. När det gäller de grundläggande fri- och rättigheterna bör några sådana tveksamheter inte råda. Propositionen bör avslås av riksdagen.

### **2. Avslag på propositionen, punkt 1 (m)**

av Beatrice Ask (m), Cecilia Magnusson (m) och Bengt-Anders Johansson (m).

#### *Förslag till riksdagsbeslut*

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 1 borde ha följande lydelse:

Riksdagen avslår proposition 2005/06:11 och tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservation 2. Därmed bifaller riksdagen motion 2005/06:Ju2 yrkande 1 och bifaller delvis motionerna 2005/06:Ju1, 2005/06:Ju4 yrkandena 1 och 2, 2005/06:Ju5 och 2005/06:Ju6 yrkande 2.

### *Ställningstagande*

Demonstrations- och mötesfriheten är fundamental i ett fritt och öppet samhälle. Statens ansvar att skydda grundläggande fri- och rättigheter gör att ingen skall behöva dölja sin identitet vid demonstrationer och liknande. Erfarenheterna visar att det finns behov av ett maskeringsförbud för att skydda mötesfriheten och upprätthålla lag och ordning. Förbud att maskera sig finns i flera länder och fungerar väl där det införts. Ett sådant förbud måste dock vara tydligt och kunna upprätthållas av de rättsvårdande myndigheterna. Regeringens förslag riskerar att bli svårt att tillämpa. Såsom maskeringsförbudet är utformat ger det inte polisen möjlighet att på ett effektivt och rättssäkert sätt hindra ordningsstörningar vid demonstrationer och andra sammankomster. Propositionen bör därför avslås av riksdagen.

### **3. Generellt maskeringsförbud, punkt 3 (m)**

av Beatrice Ask (m), Cecilia Magnusson (m) och Bengt-Anders Johansson (m).

### *Förslag till riksdagsbeslut*

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 3 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen om ett generellt maskeringsförbud. Därmed bifaller riksdagen motionerna 2004/05:Ju223, 2004/05:Ju352 yrkande 21 och 2005/06:Ju2 yrkande 2.

### *Ställningstagande*

Vi förordar ett generellt maskeringsförbud. Utgångspunkten skall vara att deltagare i demonstrationer inte är maskerade. I vissa fall skall polisen kunna pröva undantag i samband med tillståndsgivningen. En sådan ordning gör det lättare för polisen att ingripa på ett tidigt stadium vid ordningsstörningar och är brottsförebyggande. Ett generellt maskeringsförbud kan med fördel baseras på det maskeringsförbud som finns i Finland. Det finska maskeringsförbudet innebär att det vid allmänna sammankomster, offentliga tillställningar och andra folksamlingar på allmän plats är förbjudet att uppträda maskerad till oigenkännlighet med det uppenbara syftet att ta till våld mot person eller skada egendom.

Det får ankomma på regeringen att återkomma till riksdagen med ett förslag som tillgodoser vad vi här anfört.

#### **4. Utvärdering av den nya lagstiftningen, punkt 4 (fp)**

av Karin Granbom (fp) och Jan Ertsborn (fp).

##### *Förslag till riksdagsbeslut*

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 4 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen om utvärdering av den nya lagstiftningen. Därmed bifaller riksdagen motion 2005/06:Ju3 yrkande 2.

##### *Ställningstagande*

Vi stöder i huvudsak de aktuella lagförslagen. Vi hyser dock vissa farhågor om att det i vissa situationer kan uppstå svårigheter att tillämpa de föreslagna bestämmelserna i praktiken. Det gäller inte minst frågan om vid vilket ögonblick ett maskeringsförbud skall börja gälla. Vi anser att det inte får råda några tveksamheter för demonstranter eller andra deltagare i allmänna sammankomster om och när ett maskeringsförbud börjar gälla. Enligt vår mening bör regeringen få i uppdrag att följa upp tillämpningen av den nya lagstiftningen inom två år.

#### **5. Maskeringsförbud som villkor för demonstrationstillstånd, punkt 5 (fp)**

av Karin Granbom (fp) och Jan Ertsborn (fp).

##### *Förslag till riksdagsbeslut*

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 5 borde ha följande lydelse:

Riksdagen beslutar

- a) att anta reservanternas förslag till lydelse av 2 kap. 16 § ordningslagen (1993:1617) som föreslås i bilaga 3,
- b) sådan ändring av ingressen till regeringens förslag till lag om ändring i ordningslagen (1993:1617) som föranleds härav.

Därmed bifaller riksdagen motion 2005/06:Ju3 yrkande 1.

##### *Ställningstagande*

Det vore lämpligt om ett förbud mot maskering inte behöver fattas i en pressad situation under en pågående polisinsats. Vi anser därför att i de fall demonstrationstillstånd begärs och omständigheterna vid en samlad bedömning talar för att det är rimligt bör polismyndigheten redan vid beslut om tillstånd föreskriva ett maskeringsförbud.

Riksdagen bör med bifall till motion Ju3 i denna del anta det lagförslag som finns i bilaga 3.



## **6. Dialog mellan demonstranter och polis, punkt 6 (mp)**

av Leif Björnlod (mp).

### *Förslag till riksdagsbeslut*

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 6 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen om dialog mellan demonstranter och polis. Därmed bifaller riksdagen motion 2005/06:Ju6 yrkande 1.

### *Ställningstagande*

Ett demokratiskt samspel mellan medborgare och myndigheter uppkommer då det finns en ömsesidig respekt för var parts intresse och uppgift. Så länge motparterna inte respekterar varandras rättigheter och skyldigheter blir det mycket svårt att skapa det demokratiska samspelet. Under senare år har det förekommit flera våldsamma konfrontationer mellan polis och demonstranter. Jag anser att det krävs en utökad dialog mellan demonstranter och polis för att överbrygga den klyfta som finns i dag.

Det får ankomma på regeringen att vidta erforderliga åtgärder för att tillgodose vad jag här anför.

BILAGA 1

## Förteckning över behandlade förslag

### Propositionen

*Proposition 2005/06:11 Maskeringsförbud:*

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till

1. lag om förbud mot maskering i vissa fall,
2. lag om ändring i ordningslagen (1993:1617).

### Följdmotioner

*2005/06:Ju1 av Rolf Olsson m.fl. (v):*

Riksdagen avslår regeringens proposition 2005/06:11 om maskeringsförbud.

*2005/06:Ju2 av Beatrice Ask m.fl. (m):*

1. Riksdagen avslår proposition 2005/06:11.
2. Riksdagen begär att regeringen snarast återkommer med förslag till generellt maskeringsförbud i enlighet med vad som anförs i motionen.

*2005/06:Ju3 av Johan Pehrson m.fl. (fp):*

1. Riksdagen beslutar att i 2 kap. 16 § ordningslagen införa meningen ”Sådant villkor kan avse förbud för deltagare att bära mask”.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om en utvärdering av tillämpningen av den nya lagen efter två år.

*2005/06:Ju4 av Stina Larsson m.fl. (c):*

1. Riksdagen avslår proposition 2005/06:11 Maskeringsförbud.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om vikten av att värna den grundlagsfästa mötes- och demonstrationsfriheten i ett demokratiskt samhälle.

*2005/06:Ju5 av Martin Andreasson och Karin Pilsäter (båda fp):*

Riksdagen avslår regeringens proposition.

*2005/06:Ju6 av Leif Björnlod m.fl. (mp):*

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om behovet av en ökad dialog mellan demonstranter och polisen.
2. Riksdagen avslår regeringens förslag om att införa ett begränsat maskeringsförbud.

## Motioner från allmänna motionstiden hösten 2004

*2004/05:Ju223 av Rolf Gunnarsson (m):*

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om förbud för maskering vid demonstrationer.

*2004/05:Ju352 av Fredrik Reinfeldt m.fl. (m):*

21. Riksdagen beslutar införa ett generellt maskeringsförbud vid demonstrationer i enlighet med vad som anförs i motionen.

BILAGA 2

## Regeringens lagförslag

### 1 Förslag till lag om förbud mot maskering i vissa fall

Härigenom föreslås följande.

**1 §** 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, får inte 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 genom sitt uppträdande stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna.

Förbudet gäller inte den som täcker ansiktet av religiösa skäl. Det gäller inte heller i den utsträckning deltagare i en allmän sammankomst, som avses i första stycket, med stöd av 2 kap. 11 a § ordningslagen fått tillstånd att helt eller delvis täcka ansiktet.

**2 §** Den som uppsåtligen bryter mot 1 § första stycket skall dömas till böter eller fängelse i högst sex månader. I ringa fall skall inte dömas till ansvar.

**3 §** Egendom som använts för att täcka ansiktet vid brott enligt denna lag får förklaras förverkad, om det behövs för att förebygga brott eller om det annars finns särskilda skäl för det.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2006.

## 2 Förslag till lag om ändring i ordningslagen (1993:1617)

Härigenom föreskrivs i fråga om ordningslagen (1993:1617)  
*dels* att 2 kap. 8 och 9 §§ samt rubriken närmast före 2 kap. 8 § skall  
ha följande lydelse,

*dels* att det i lagen skall införas två nya paragrafer, 2 kap. 7 a och  
11 a §§, samt närmast före 2 kap. 7 a § en ny rubrik av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### **2 kap.**

#### ***Tillstånd att täcka ansiktet***

##### *7 a §*

*Den som enligt 4 eller 5 § är skyldig att söka tillstånd eller anmäla en allmän sammankomst som avses i 1 § första stycket 1 får i samband med att en sådan ansökan eller anmälan görs begära att deltagare i sammankomsten skall få tillstånd att helt eller delvis täcka ansiktet.*

*En begäran skall vara skriftlig och ha kommit in till polismyndigheten inom den tid som anges i 6 §.*

#### **Prövningen med anledning av ansökan eller anmälan**

Polismyndigheten prövar frågor om tillstånd att anordna allmänna sammankomster och offentliga tillställningar samt om befrielse enligt 4 § andra stycket från skyldighet att ansöka om tillstånd att anordna offentliga tillställningar.

Om den offentliga tillställningen avser tävling eller uppvisning i motorsport eller tävling eller uppvisning på väg med fordon och det för att genomföra tillställningen krävs beslut av länsstyrelsen i något annat avseende, prövas dock frågan om tillstånd av länsstyrelsen efter samråd med polismyndigheten.

Anmälan om en allmän sammankomst eller offentlig tillställning behandlas av polismyndigheten som också prövar frågor om befrielse enligt

#### **Prövningen med anledning av ansökan, anmälan eller begäran**

##### **8 §<sup>1</sup>**

Polismyndigheten prövar frågor om tillstånd att anordna allmänna sammankomster och offentliga tillställningar, *om tillstånd enligt 7 a § att helt eller delvis täcka ansiktet* samt om befrielse enligt 4 § andra stycket från skyldighet att ansöka om tillstånd att anordna offentliga tillställningar.

<sup>1</sup> Senaste lydelse SFS 2005:68.

5 § fjärde stycket från skyldigheten att göra anmälan om sammankomster eller tillställningar.

9 §

Polismyndigheten får förelägga anordnaren av en allmän sammankomst eller offentlig tillställning att lämna uppgifter utöver vad ansökan *eller* anmälan skall innehålla *eller* själv sörja för den utredning som behövs. Anordnaren är dock inte skyldig att redogöra för innehållet i föredrag, tal eller dramatisk eller annan framställning som är avsedd att förekomma vid sammankomsten eller tillställningen.

Polismyndigheten får förelägga anordnaren av en allmän sammankomst eller offentlig tillställning att lämna uppgifter utöver vad ansökan, anmälan *eller begäran enligt 7 a §* skall innehålla. *Myndigheten får också* själv sörja för den utredning som behövs. Anordnaren är dock inte skyldig att redogöra för innehållet i föredrag, tal eller dramatisk eller annan framställning som är avsedd att förekomma vid sammankomsten eller tillställningen.

Om det med anledning av en ansökan om tillstånd att anordna eller en anmälan om en cirkusföreställning eller en offentlig tillställning behövs en undersökning som kräver särskild fackkunskap, får polismyndigheten anlita en sakkunnig på anordnarens bekostnad.

11 a §

*Beslut med anledning av en begäran enligt 7 a § skall meddelas skyndsamt.*

*Tillstånd skall lämnas om risken för ordningsstörningar är obetydlig.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2006.

BILAGA 3

## Reservanternas lagförslag

Förslag till lydelse av 2 kap. 16 § ordningslagen  
(1993:1617) enligt reservation 5*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse***2 kap.**

## 16 §

Den som anordnar en allmän sammankomst eller offentlig tillställning skall svara för att det råder god ordning vid sammankomsten eller tillställningen.

Polismyndigheten får meddela de villkor som behövs för att upprätthålla ordning och säkerhet vid sammankomsten eller tillställningen. Villkoren får innefatta skyldighet för anordnaren att anlita personal. Skyldighet för anordnaren att anlita ordningsvakter enligt lagen (1980:578) om ordningsvakter får åläggas endast i fråga om konserter och offentliga tillställningar. Villkoren får inte medföra att anordnaren belastas med onödiga kostnader eller att möjligheten att hålla sammankomsten eller tillställningen onödigtvis försvåras på något annat sätt.

Den som anordnar en allmän sammankomst eller offentlig tillställning skall svara för att det råder god ordning vid sammankomsten eller tillställningen.

Polismyndigheten får meddela de villkor som behövs för att upprätthålla ordning och säkerhet vid sammankomsten eller tillställningen. *Sådant villkor kan avse förbud för deltagare att helt eller delvis täcka ansiktet på ett sätt som försvårar identifikation.* Villkoren får innefatta skyldighet för anordnaren att anlita personal. Skyldighet för anordnaren att anlita ordningsvakter enligt lagen (1980:578) om ordningsvakter får åläggas endast i fråga om konserter och offentliga tillställningar. Villkoren får inte medföra att anordnaren belastas med onödiga kostnader eller att möjligheten att hålla sammankomsten eller tillställningen onödigtvis försvåras på något annat sätt.

BILAGA 4

# Konstitutionsutskottets yttrande 2005/06: KU2y

## 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 lagförslagets 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 folkpartimotion.

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 befäras 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.

Beträffande 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 lagförslagets 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-

mankoster 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.