

Lagrådsremiss

Maskeringsförbud

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 17 juni 2004.

Thomas Bodström

Stefan Johansson
(Justitiedepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen föreslås att det i en särskild lag införs ett maskeringsförbud. Den som på allmän plats deltar i eller uppehåller sig i anslutning till en allmän sammankomst, 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. Förbudet skall även gälla 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. Straffskalan skall vara böter eller fängelse i högst sex månader. Det skall inte dömas till ansvar vid ringa fall.

Förbudet skall inte gälla om det med hänsyn till den allmänna sammankomstens art eller omständigheterna i övrigt kan anses befogat att täcka ansiktet.

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 april 2005.

Innehållsförteckning

1	Beslut.....	4
2	Lagförslag.....	5
2.1	Förslag till lag om förbud mot maskering i vissa fall.....	5
2.2	Förslag till lag om ändring i ordningslagen (1993:1617) ...	6
3	Ärendet och dess beredning.....	8
4	Bakgrund och allmänna utgångspunkter	8
4.1	Göteborgskommitténs uppdrag.....	8
4.2	Värdet av en fri åsikts- och opinionsbildning	9
5	Rättslig reglering av betydelse	9
5.1	Demonstrations- och mötesfriheterna	9
5.1.1	Grundlagsskyddet	9
5.1.2	Ordningslagens bestämmelser	10
5.2	Polisens skyldigheter och befogenheter i samband med ordningsstörningar	14
5.2.1	Allmänna principer för polisingripanden.....	14
5.2.2	Polisens befogenheter enligt polislagen.....	15
5.3	Vissa straffbestämmelser	18
5.3.1	Upplopp	18
5.3.2	Våldsamt upplopp.....	18
5.3.3	Ohörsamhet mot ordningsmakt.....	18
5.3.4	Uppvigling	19
6	Tidigare behandling av frågan om maskeringsförbud.....	19
7	Förhållandet i andra länder	20
7.1	Norden.....	20
7.2	Övriga Europa.....	22
8	Överväganden.....	24
8.1	Polisens möjligheter att identifiera deltagare i ordningsstörande folksamling.....	24
8.2	Utgångspunkter	24
8.2.1	Grundläggande förutsättningar	24
8.2.2	Utvecklingen efter upploppen i Göteborg	25
8.2.3	Polisens uppfattning om ett maskeringsförbud.....	26
8.2.4	Polisens befogenheter att ingripa.....	26
8.3	Ett maskeringsförbud är förenligt med regeringsformen..	27
9	Förslag	33
9.1	Maskeringsförbud	33
9.1.1	Ett generellt maskeringsförbud införs	33
9.1.2	Det straffbara området	34
9.1.3	Undantag från det straffbara området.....	38
9.1.4	Det subjektiva rekvisitet, straffskalan och ringa fall.....	40
9.1.5	Försök m.m.	40
9.1.6	Förverkande	41
9.1.7	Tillstånd	42

9.1.8	En särskild lag.....	43
10	Ikraftträdande	44
11	Ekonomiska konsekvenser	44
12	Författningskommentar	45
12.1	Förslag till lag om förbud mot maskering i vissa fall	45
12.2	Förslag till lag om ändring i ordningslagen (1993:1617).....	48
Bilaga 1	Utredningens sammanfattning.....	50
Bilaga 2	Utredningens författningsförslag.....	62
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	65

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

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

2 Lagförslag

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om förbud mot maskering i vissa fall

1 § Den som på allmän plats deltar i eller uppehåller sig i anslutning till en allmän sammankomst, 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. Detsamma gäller den som på allmän plats deltar i en folksamling, som inte utgör allmän sammankomst eller offentlig tillställning enligt ordningslagen (1993:1617), om folksamlingen genom sitt uppträdande stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna.

Förbudet i första stycket gäller inte om det med hänsyn till den allmänna sammankomstens art eller omständigheterna i övrigt kan anses befogat att helt eller delvis täcka ansiktet. Förbudet 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 § 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 april 2005.

2.2 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 göras hos polismyndigheten inom den tid som anges i 6 §.

Prövningen med anledning av ansökan eller anmälan

Lydelse enligt lagrådsremiss den 27 maj 2004 (Några frågor om ordningslagen)

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 tävlingen krävs beslut av länsstyrelsen i något annat avse-

Prövningen med anledning av ansökan, anmälan eller begäran

Föreslagen lydelse

8 §

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.

ende, 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 5 § fjärde stycket från skyldigheten att göra anmälan om sammankomster och tillställningar.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

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 april 2005.

3 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*.

Kommitténs sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1* och kommitténs lagförslag i *bilaga 2*. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Justitiedepartementet (dnr Ju 2003/480/PO).

4 Bakgrund och allmänna utgångspunkter

4.1 Göteborgskommitténs uppdrag

Regeringen beslutade den 20 juni 2001 att tillkalla en kommitté för att se över polisens arbete för att säkra ordningen, värna demonstrationsfriheten och stärka den enskildes rättstrygghet i samband med stora evenemang. Bakgrunden till regeringens beslut var bl.a. oroligheterna i samband med Europeiska rådets möte i Göteborg den 14–16 juni samma år.

Av direktiven framgår att kommittén skulle göra en kartläggning och analys av händelserna i samband med toppmötet. Med utgångspunkt i kartläggningen och analysen samt med erfarenheter från liknande evenemang skulle kommittén överväga och föreslå åtgärder som, med bibehållen respekt för demonstrationsfriheten, kunde leda till att allvarliga ordningsstörningar kan förebyggas och bekämpas. En sådan åtgärd skulle, enligt direktiven, kunna vara att införa ett förbud mot att vara maskerad vid demonstrationer.

Frågan om ett maskeringsförbud skulle utredas med hänsyn till att demonstrationsfriheten är skyddad i regeringsformen och att en reglering av rätten att vara maskerad vid demonstrationer kan kräva grundlagsändringar. Vidare skulle kommittén särskilt beakta hur rätten att vara maskerad påverkar demonstrationsrätten och den personliga säkerheten för den som inte är maskerad. Avslutningsvis underströks det i direktiven att ett eventuellt förslag till maskeringsförbud måste utgöra en från demokratisk utgångspunkt godtagbar avvägning mellan den fundamentala rätten att demonstrera och samhällets intresse av att förebygga och klara upp allvarlig brottslighet.

4.2 Värdet av en fri åsikts- och opinionsbildning

”All offentlig makt i Sverige utgår från folket. Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt.” Så lyder det inledande stadgandet i regeringsformen, den mest centrala av Sveriges fyra grundlagar.

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. Demokratin 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.

De s.k. positiva opinionsfriheterna är garanterade i regeringsformen genom att varje medborgare gentemot det allmänna tillförsäkras yttrande-, informations-, mötes-, demonstrations-, förenings- och religionsfrihet. Dessa friheter kan bara begränsas eller på annat sätt ändras – religionsfriheten undantagen – under vissa i regeringsformen angivna förutsättningar (se vidare avsnitt 5.1.1).

De opinionsfriheter som i detta sammanhang är särskilt aktuella är demonstrations- och mötesfriheterna. 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 måste därför vara att snarare söka stärka än inskränka demonstrations- och mötesfriheterna.

5 Rättslig reglering av betydelse

5.1 Demonstrations- och mötesfriheterna

5.1.1 Grundlagsskyddet

Huvuddelen av fri- och rättigheterna i 2 kap. regeringsformen kan delas in i två kategorier, de som utgör s.k. opinionsfriheter och de som sammanfattningsvis kan sägas skydda den kroppsliga integriteten, t.ex. skyddet mot påtvingade kroppsliga ingrepp i 6 § och mot frihetsberövanden m.m. i 8 §.

Opinionsfriheterna brukar delas in i positiva och negativa opinionsfriheter. De positiva opinionsfriheterna innebär att varje medborgare gentemot det allmänna är tillförsäkrad yttrandefrihet, informationsfrihet, mötesfrihet, demonstrationsfrihet, föreningsfrihet och religionsfrihet (1 §). Exempel på en negativ opinionsfrihet är skyddet gentemot det all-

männa mot tvång att ge till känna sin åskådning i politiskt, religiöst, kulturellt eller annat sådant hänseende (2 §).

Mötesfriheten innebär frihet att anordna eller bevista sammankomst för upplysning, meningsyttring eller annat liknande syfte eller för framförande av konstnärligt verk.

Demonstrationsfriheten innebär frihet att anordna eller delta i demonstration på allmän plats.

Flertalet fri- och rättigheter får under vissa i regeringsformen angivna förutsättningar begränsas genom lag (12 § första stycket). Vid riksdagsbehandlingen gäller dock ett särskilt förfarande, som innebär att en minoritet kan skjuta upp behandlingen under ett år (12 § tredje stycket). Syftet är att förhindra att begränsningar av fri- och rättigheterna genomförs utan tillräcklig tid till eftertanke och debatt.

För att en begränsning skall kunna göras genom lag måste vissa förutsättningar vara uppfyllda. Dessa förutsättningar är av två slag, dels de som gäller generellt för alla fri- och rättigheter som kan begränsas (12 § andra stycket), dels vissa särskilda krav som finns för de begränsningsbara positiva opinionsfriheterna.

Generellt gäller att en begränsning får göras endast för att tillgodose ett ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Den får aldrig 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 som en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningar får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

För demonstrations- och mötesfriheterna gäller därutöver att dessa friheter får begränsas av hänsyn till ordning och säkerhet vid sammankomsten eller demonstrationen eller till trafiken. I övrigt får dessa friheter begränsas endast av hänsyn till rikets säkerhet eller för att motverka farsot (14 § första stycket).

I motiven till bestämmelsen uttalades att inskränkingsändamålet *rikets säkerhet* främst åsyftade dåvarande 22 kap. 7 § brottsbalken (olovlig sammankomst) och delar av 2 § lagen om allmänna sammankomster. Inskränkingsändamålet *ordning och säkerhet vid sammankomsten eller demonstrationen* och *trafiken* åsyftade regleringen i lagen om allmänna sammankomster över huvud taget (prop. 1975/76:209 s. 156).

Brottet olovlig sammankomst, som endast avsåg krigsmän, är avskaffat. Lagen om allmänna sammankomster har ersatts av ordningslagen.

5.1.2 Ordningslagens bestämmelser

I 2 kap. ordningslagen (1993:1617) finns bestämmelser om allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Med en allmän sammankomst menas bl.a. sammankomster som utgör demonstrationer eller som annars hålls för överläggning, opinionsyttring eller upplysning i allmän eller enskild angelägenhet samt andra sammankomster vid vilka mötesfriheten utövas. Med en offentlig tillställning avses tävlingar och uppvisningar i sport och idrott, danstillställningar, tivolinöjen och festtåg, marknader och mässor samt andra tillställningar som inte är att anse som allmänna sammankomster eller cirkusföreställningar.

För att en sammankomst skall anses som allmän krävs att den anordnas för allmänheten eller att allmänheten har tillträde till den eller att sammankomsten med hänsyn till de villkor som gäller för tillträde till den bör anses jämställd med en sådan sammankomst.

Såväl demonstrationer som allmänna möten är således att betrakta som allmänna sammankomster i ordningslagens mening.

Krav på tillstånd eller anmälan

Huvudregeln är att allmänna sammankomster inte utan tillstånd får anordnas på offentliga platser (2 kap. 4 §). Undantag görs under vissa förutsättningar för teaterföreställningar, biograföreställningar, konserter och andra sammankomster som hålls för att framföra konstnärliga verk.

Begreppet offentlig plats definieras i 1 kap. 2 § ordningslagen och det inrymmer bl.a. allmänna vägar samt gator, vägar, torg och parker som redovisas som allmän plats i detaljplan och som upplåtits för sitt ändamål.

Anordnare av en allmän sammankomst som inte är tillståndspliktig och som skall hållas inom ett område som redovisas i en detaljplan är normalt skyldig att i stället anmäla en sådan sammankomst (2 kap. 5 §).

En ansökan om tillstånd att anordna en allmän sammankomst och en anmälan om en sådan sammankomst görs hos polismyndigheten. En ansökan skall göras skriftligen i god tid och om möjligt senast en vecka före det att sammankomsten skall äga rum (2 kap. 6 §). Den skall innehålla uppgifter om anordnaren, tiden för sammankomsten, dennas art och huvudsakliga utformning samt de åtgärder i fråga om ordning och säkerhet som anordnaren avser att vidta (2 kap. 7 §).

En anmälan kan däremot göras muntligen och skall om möjligt ske senast fem dagar före sammankomsten. Också en anmälan skall innehålla de uppgifter som anges ovan.

Polismyndigheten prövar tillståndsfrågor och behandlar anmälningar. Den får vid sin handläggning av sådana ärenden begära att anordnaren lämnar uppgifter utöver vad en ansökan respektive en anmälan skall innehålla. Anordnaren är dock inte skyldig att redogöra för innehållet i föredrag, tal eller annan framställning som är avsedd att förekomma vid sammankomsten.

Polismyndigheten får vägra tillstånd till en allmän sammankomst endast om det är nödvändigt med hänsyn till ordningen eller säkerheten vid sammankomsten eller, som en direkt följd av den, i dess omedelbara omgivning eller med hänsyn till trafiken eller för att motverka epidemi (2 kap. 10 §). Att vägra tillstånd till en allmän sammankomst enbart på grund av att oroligheter kan förväntas i omgivningarna bör med hänsyn till de grundlagsfästa mötes- och demonstrationsfriheterna, enligt förarbetena, förekomma endast i undantagsfall och när övriga möjligheter att förebygga oroligheter är uttömda (prop. 1992/93:210 s. 248 f.). Således bör inte tillstånd till en demonstration vägras enbart av den anledningen att man kan förvänta sig angrepp på demonstranterna från deltagarna i en motdemonstration. Polisen kan ju normalt förebygga sådana ordningsstörningar på mindre ingripande sätt t.ex. genom att spärra av områden eller utrymmen.

Polismyndigheten skall skyndsamt meddela beslut med anledning av en ansökan eller anmälan (2 kap. 11 §). Beslutet skall innehålla de villkor som myndigheten meddelar för sammankomsten (se nedan under Ordningsföreskrifter).

Ordningsföreskrifter

Den som anordnar en allmän sammankomst skall svara för att det råder god ordning vid sammankomsten (2 kap. 16 §).

Polismyndigheten får meddela de villkor som behövs för att upprätthålla ordning och säkerhet vid sammankomsten. Villkoren får innefatta en skyldighet för anordnaren att anlita personal. Det kan t.ex. vara fråga om ordningsvakter eller vaktmästare. Villkoren får dock inte medföra att anordnaren belastas med onödiga kostnader eller att möjligheten att hålla sammankomsten onödigtvis försvåras på något annat sätt.

Den som inte följer de ordningsregler för en allmän sammankomst som skall gälla enligt villkor som polismyndigheten har meddelat är skyldig att på tillsägelse lämna sammankomsten.

Chefen för en polismyndighet skall ha fritt tillträde till allmänna sammankomster (2 kap. 21 §). Detsamma gäller även andra personer som polismyndigheten har utsett att närvara.

Polisens rätt att inställa och upplösa en allmän sammankomst

I 2 kap. 22–24 §§ finns bestämmelser om polisens rätt att ställa in och upplösa allmänna sammankomster. Dessa bestämmelser lyder:

22 § Polismyndigheten får inställa eller upplösa en allmän sammankomst eller offentlig tillställning som hålls i strid med ett beslut som innebär avslag på en ansökan enligt 6 § eller i strid med en föreskrift enligt 15 § eller ett förbud enligt 25 §.

23 § Polismyndigheten får utöver vad som sägs i 22 § upplösa

1. en allmän sammankomst, om det uppkommer svårare oordning vid själva sammankomsten eller, som en direkt följd av den, i dess omedelbara omgivning eller om sammankomsten medför avsevärd fara för de närvarande eller allvarlig störning av trafiken,

2. en offentlig tillställning, om det vid den förekommer något som strider mot lag eller om den medför oordning, fara för de närvarande eller allvarlig störning av trafiken.

En allmän sammankomst för att framföra konstnärligt verk eller en offentlig tillställning får också upplösas, om sammankomsten eller tillställningen genom ljud eller på något annat sätt medför allvarlig störning av ordningen i dess omedelbara omgivning. Detta gäller dock inte när sammankomsten eller tillställningen äger rum i enlighet med meddelat tillstånd.

En allmän sammankomst för att framföra konstnärligt verk eller en offentlig tillställning får vidare upplösas, om villkor om tiden för sammankomsten eller tillställningen som meddelats med stöd av 16 § andra stycket inte följs.

24 § En allmän sammankomst eller offentlig tillställning får upplösas enligt 22 eller 23 § endast om mindre ingripande åtgärder har visat sig vara otillräckliga för att hindra fortsatt lagstridigt handlande, återställa ordningen, skydda de närvarande eller begränsa störningen av trafiken.

Befogenhet att ställa in eller upplösa en allmän sammankomst – 22 §

En polismyndighet får enligt 22 § ställa in eller upplösa en allmän sammankomst som hålls trots att myndigheten har avslagit en ansökan om tillstånd till sammankomsten. Polismyndigheten får dock inte ställa in eller upplösa en sammankomst enbart av den anledningen att något tillstånd inte har sökts.

En sammankomst får också under vissa förutsättningar upplösas eller inställas på grund av att Sverige är i krig eller krigsfara eller för att motverka epidemi (2 kap. 15 §).

Polismyndigheten får vidare ställa in eller upplösa en sammankomst som hålls trots att myndigheten har förbjudit den (se nedan).

Ytterligare befogenheter att upplösa en allmän sammankomst – 23 §

En allmän sammankomst får enligt 23 § upplösas om det uppkommer svårare oordning vid själva sammankomsten eller om den leder till sådan oordning i dess omedelbara omgivning. Förutsättningen att oordningen skall vara av svårare art innebär att en demonstration kan upplösas på denna grund bara vid upploppsliknande situationer. Det finns i detta sammanhang anledning att peka på ett uttalande av Riksdagens ombudsman (JO) som denne gjort efter att ha konstaterat att polisen får upplösa en vanlig folksamling om oordning uppstått men, mot bakgrund av vikten att värna församlingsfriheten, upplösa en allmän sammankomst först om den lett till svårare oordning. JO konstaterade att en sammankomst vars syfte endast är att störa ordningen i detta avseende skall betraktas som en vanlig folksamling oavsett om dess syfte kamouflerats t.ex. genom plakat med opinionsyttringar (JO 1972 s. 42).

Även en allmän sammankomst som innebär en avsevärd fara för de närvarande eller som medför en allvarlig störning av trafiken kan upplösas.

En allmän sammankomst för att framföra konstnärligt verk får också upplösas om sammankomsten genom ljud eller på annat sätt medför en allvarlig störning av ordningen i dess omedelbara närhet. Undantag utgör sådana sammankomster som äger rum i enlighet med ett meddelat tillstånd. Med stöd av denna bestämmelse kan polismyndigheten bl.a. ingripa mot störande gatumusik.

Polismyndigheten har slutligen rätt att upplösa en allmän sammankomst för att framföra ett konstnärligt verk om sammankomsten inte följer de villkor som tillståndet förenats med, t.ex. då sammankomsten inte avslutas inom den tid som polisen uppställt som villkor.

Ytterligare förutsättningar för att få upplösa en allmän sammankomst – 24 §

En polismyndighet får upplösa en allmän sammankomst endast om mindre ingripande åtgärder har visat sig vara otillräckliga. Exempel på mindre ingripande åtgärder är t.ex. avspärrningar, avvisande eller avlägsnande av ordningsstörande personer, m.m.

Polisens rätt att förbjuda en allmän sammankomst

Polisen får enligt 2 kap. 25 § ordningslagen förbjuda en allmän sammankomst om det vid en tidigare sammankomst av samma slag uppkommit svårare oordning vid själva sammankomsten eller, som en direkt följd av den, i dess omedelbara omgivning eller om sammankomsten visat sig medföra avsevärd fara för de närvarande eller allvarlig störning av trafiken. En allmän sammankomst för att framföra ett konstnärligt verk får också förbjudas om det vid en tidigare sammankomst av samma slag genom ljud eller på annat sätt uppkommit allvarlig störning av ordningen i sammankomstens omedelbara omgivning och den sammankomsten inte ägt rum i enlighet med ett meddelat tillstånd. Förbud får meddelas endast om det kan befaras förekomma lagstridigt handlande, oordning, fara för de närvarande eller störning av trafiken och mindre ingripande åtgärder till förebyggande härav inte är tillräckliga.

Överklagande

De beslut som en polismyndighet fattar i enlighet med 2 kap. får överklagas hos länsrätten (2 kap. 28 §).

Straff

I 2 kap. 29 och 30 §§ finns bestämmelser om straffansvar. Dessa innebär att anordnare av allmänna sammankomster som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot vissa uppräknade bestämmelser i kapitlet eller mot vissa beslut som polismyndigheten meddelat med stöd av sådana bestämmelser kan dömas till böter eller fängelse i högst sex månader.

5.2 Polisens skyldigheter och befogenheter i samband med ordningsstörningar

5.2.1 Allmänna principer för polisingripanden

I 8 § polislagen (1984:387) regleras de allmänna principer som gäller för polisingripanden. Enligt bestämmelsen skall en polisman som har att verkställa en tjänsteuppgift ingripa på ett sätt som är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. Om tvång måste tillgripas skall detta ske endast i den form och utsträckning som behövs för att det avsedda resultatet skall uppnås. Bestämmelsen innehåller således vad som brukar benämnas behovs- och proportionalitetsprinciperna. *Behovsprincipen* innebär att ett polisingripande får ske endast då det är nödvändigt för den aktuella farans eller störningens avvärijande eller undanröjande. *Proportionalitetsprincipen* innebär att de skador och olägenheter som ingripandet kan medföra för ett motstående intresse inte får stå i missförhållande till syftet med ingripandet.

Rapporteringskyldighet

När en polisman får kännedom om ett brott som hör under allmänt åtal skall han så snart det kan ske rapportera detta till sin förman (9 § polislagen). Om brottet med hänsyn till omständigheterna i det särskilda fallet är obetydligt och det är uppenbart att brottet inte skulle föranleda annat straff än böter, får polismannen göra undantag från sin rapporteringskyldighet (lämna s.k. rapporteftergift).

5.2.2 Polisens befogenheter enligt polislagen

Våldsanvändning

I 10 § polislagen regleras polisens rätt att använda våld. Enligt bestämmelsen får en polisman – i den mån andra medel är otillräckliga och det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt – använda våld för att genomföra en tjänsteåtgärd om

1. han möts av våld eller hot om våld,
2. någon som med laga stöd skall berövas friheten försöker undkomma eller om polismannen annars möts av motstånd när han skall verkställa ett sådant frihetsberövande,
3. det är fråga om att avvärja en straffbelagd handling eller en fara för liv, hälsa eller värdefull egendom eller omfattande skada i miljön,
4. polismannen med laga stöd skall avvisa eller avlägsna någon från ett visst område eller utrymme eller verkställa eller biträda vid kroppsvisitation, kroppsbesiktning eller annan liknande åtgärd, vid beslag eller annat omhändertagande av egendom eller vid sådan husrannsakan som avses i rättegångsbalken,
5. polismannen med laga stöd skall stoppa ett fordon eller annat transportmedel,
6. polismannen annars med laga stöd har att bereda sig tillträde till, avspärra, tillstänga eller utrymma byggnad, rum eller område, biträda någon i myndighetsutövning med en sådan eller någon liknande åtgärd eller vid exekutiv förrättning enligt vad som är föreskrivet därom eller
7. åtgärden är oundgängligen nödvändig för den allmänna ordningens eller säkerhetens upprätthållande och det är uppenbart att den inte kan genomföras utan våld.

I fall som avses i punkterna 4 och 6 får våld brukas mot en person endast om polismannen eller den som biträder honom möts av motstånd.

I 24 kap. brottsbalken finns bestämmelser om allmänna grunder för ansvarsfrihet, bl.a. regler om nödvärn och nöd, som under vissa förutsättningar också ger möjlighet att straffritt bruka våld.

Avvisande, avlägsnande och tillfälligt omhändertagande – 13 § polislagen

I 13 § polislagen regleras förutsättningarna för avvisande, avlägsnande och tillfälligt omhändertagande av personer som gör sig skyldiga till ordningsstörning eller betar sig på ett sådant sätt att det finns risk för att brott begås. Av bestämmelsen framgår uttryckligen att de mindre ingripande åtgärderna avvisande och avlägsnande i första hand skall användas och att ett regelrätt omhändertagande bara får användas i fall då dessa inte är tillräckliga. Bestämmelsen lyder:

Om någon genom sitt uppträdande stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna, får en polisman, när det är nödvändigt för att ordningen skall kunna upprätthållas, avvisa eller avlägsna honom från visst område eller utrymme. Detsamma gäller om en sådan åtgärd behövs för att en straffbelagd handling skall kunna avvärjas.

Är en åtgärd som avses i första stycket otillräcklig för att det avsedda resultatet skall uppnås, får personen tillfälligt omhändertas.

Polisingripande enligt 13 § polislagen kan ske i fyra skilda situationer; vid *ordningsstörning*, vid *omedelbar fara för ordningsstörning*, vid *brott* och vid *fara för brott*. I detta sammanhang tas endast de två förstnämnda situationerna upp närmare.

Med ordningsstörning menas ett uppträdande som innefattar angrepp på ett ordningsintresse av betydelse för allmänheten eller annars från allmän synpunkt.

För att en omedelbar fara för ordningsstörning skall anses föreligga krävs att faran är konkret, dvs. den måste vara bestämd till tid och rum. En persons blotta närvaro på en plats kan knappast betecknas som en konkret fara även om det sedan tidigare är känt att han eller hon brukar uppträda ordningsstörande.

En ytterligare förutsättning för ett polisingripande är att ingripandet verkligen är nödvändigt för ordningens upprätthållande.

Avvisande respektive avlägsnande är alltså de åtgärder som skall vidtas i första hand vid ett polisingripande enligt 13 § polislagen. Med avvisande menas att en person hindras från att komma in på ett visst område eller i en viss byggnad. Med avlägsnande avses att den som stör allmän ordning helt enkelt förs bort från platsen.

När det gäller skillnaden mellan ingripandena avlägsnande och omhändertagande har ett allmänt riktmärke angetts vara att ett omhändertagande regelmässigt syftar till att föra en person *till* en plats – t.ex. en polisstation – medan ett avlägsnande som nämnts ovan syftar till att föra personen *från* en plats.

Vanliga fall av avlägsnanden är då någon flyttas från en lokal eller från ett område, t.ex. en idrottsarena eller ett nöjesfält, där han eller hon stört ordningen. Ett avlägsnande innebär normalt att någon som skall föras bort från en plats förflyttas en kortare sträcka till fots eller i ett fordon, t.ex. en polisbil eller buss. Om det är fråga om annat än en kortare sträcka och åtgärden innefattar ett påtvingat kroppsligt ingrepp av inte helt kort varaktighet, är dock åtgärden i regel att se som ett omhändertagande. (Berggren och Munck, Polislagen. En kommentar, 4:e uppl., Stockholm 2003, s. 91.)

Ett omhändertagande får, som tidigare nämnts, ske endast om ett avvisande eller ett avlägsnande inte är tillräckligt för att en ordningsstörning skall kunna förhindras. Om det redan från början framstår som uppenbart meningslöst att tillgripa ett avvisande eller ett avlägsnande för att det avsedda syftet skall kunna uppnås, kan ett direkt omhändertagande undantagsvis bli nödvändigt. I sådant fall bör det av dokumentationen beträffande omhändertagandet framgå vilka omständigheter som motiverat det (prop. 1983/84:111 s. 98).

Avvisande eller avlägsnande i samband med inställande eller upplösande av en allmän sammankomst eller offentlig tillställning – 13 b § polislagen

Om en polismyndighet med stöd av 2 kap. 22 eller 23 § ordningslagen beslutat ställa in eller upplösa en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning, får en polisman avvisa eller avlägsna deltagare eller åskådare, om det behövs för att syftet med beslutet skall uppnås.

Bestämmelsen innebär att om polismyndigheten har beslutat att upplösa t.ex. en demonstration, kan polisen med stöd av bestämmelsen avvisa eller avlägsna demonstranter som inte lämnar platsen. Det fordras inte att den som avvisas eller avlägsnas stör den allmänna ordningen.

Avvisande eller avlägsnande i samband med annan ordningsstörande folksamling – 13 c § polislagen

Om en folksamling, som inte är en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning enligt ordningslagen, genom sitt uppträdande stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna, får deltagarna i folksamlingen avvisas eller avlägsnas från det område eller utrymme där de befinner sig, om det är nödvändigt för att ordningen skall kunna upprätthållas.

Denna bestämmelse liksom 13 b § tillkom år 1998. Den innebär att polisen kan inskränka sin prövning till frågorna om folksamlingen som sådan kan anses ha stört den allmänna ordningen och om den mot vilket ingripandet riktar sig kan betraktas som en deltagare i folksamlingen. Vid avgörande av vem som är deltagare i en folksamling bör enligt förarbetena den praxis som vuxit fram i anslutning till tillämpningen av 16 kap. 3 § brottsbalken – brottet *ohörsamhet mot ordningsmakten* – kunna vara vägledande (prop. 1996/97:175 s. 27, om brottet *ohörsamhet mot ordningsmakten*, se avsnitt 5.3.3).

Befogenhet att fatta beslut om avvisande eller avlägsnande tillkommer i första hand polismyndigheten. Detta innebär att ett sådant beslut får fattas av länspolismästare, biträdande länspolismästare, polismästare, polisöverintendent, polisintendent eller polissekreterare (3 kap. 8 § första stycket 2 polisförordningen). Polismyndigheten får också uppdra åt annan anställd att fatta ett sådant beslut under förutsättning att den anställda har den kompetens, utbildning och erfarenhet som behövs (3 kap. 8 § andra stycket). Endast om det är så brådskande att polismyndighetens beslut inte kan avvaktas får beslutet fattas av en enskild polisman.

Om folksamlingen är en allmän sammankomst eller offentlig tillställning är polisen hänvisad att ingripa mot enskilda ordningsstörare enligt rättegångsbalkens regler eller 13 § polislagen. Polisen kan som framgår ovan också ingripa med stöd av ordningslagen och, om förutsättningarna för det är uppfyllda, ställa in eller upplösa sammankomsten eller tillställningen.

Tillfälliga omhändertaganden kan inte ske enligt denna paragraf utan sådana kan göras endast efter prövning i varje enskilt fall.

5.3 Vissa straffbestämmelser

De brott som i detta sammanhang främst är aktuella kallas med ett samlingsnamn brott mot allmän ordning. Dessa brott regleras i 16 kap. brottsbalken. Kapitlet innehåller bl.a. bestämmelser om upplopp, våldsamt upplopp, ohörsamhet mot ordningsmakten och uppvigling.

5.3.1 Upplopp

Om en folksamling stör den allmänna ordningen med uppsåt – dvs. med avsikt – att med förenat våld sätta sig upp mot myndighet eller på annat sätt framtvunga eller hindra viss åtgärd och skingrar den sig inte på myndighets befallning döms, enligt 16 kap. 1 § brottsbalken, deltagare i folksamlingens förehavande för upplopp till böter eller fängelse i högst två år. Anstiftare och anförare döms enligt samma bestämmelse till fängelse i högst fyra år. Om folksamlingen skingrar sig på myndighets befallning straffas endast anstiftare och anförare. Straffskalan är i detta fall böter eller fängelse i högst två år.

5.3.2 Våldsamt upplopp

Enligt 16 kap. 2 § brottsbalken döms den som har deltagit i en folksamlings förehavande för våldsamt upplopp om folksamlingen, med uppsåt att med förenat våld sätta sig upp mot myndighet eller på annat sätt framtvunga eller hindra viss åtgärd, gått till förenat våld mot person eller egendom. Som deltagare i en folksamlings förehavande anses även den som inte själv utövat våld, men han eller hon måste då ha visat sig vara sympatisör med utövningen av våldet, t.ex. genom hotande eller upphetsande rop eller genom att springa med i en folksamling som gått till attack. Enligt denna bestämmelse spelar det, i motsats till vad som gäller enligt bestämmelsen om upplopp, inte någon roll om en skingringsbefallning meddelats eller ej eftersom det i detta fall inte krävs att en myndighet varit närvarande.

Straffet för anstiftare och anförare är fängelse i högst tio år och för annan deltagare böter eller fängelse i högst fyra år.

5.3.3 Ohörsamhet mot ordningsmakt

Om en deltagare i en folksamling som stör den allmänna ordningen inte rättar sig efter en för ordningens upprätthållande meddelad befallning gör han eller hon – under förutsättning att det inte är fråga om ett upplopp – sig skyldig till ohörsamhet mot ordningsmakten. Det gör även, under samma förutsättning, den som deltar i en ordningsstörande folksamling och som tränger in på ett område som blivit för sådant ändamål fridlyst eller avspärrat. För straffbarhet fordras att deltagaren i folksamlingen verkligen uppfattat befallningen eller fått kännedom om fridlysningen eller avspärrningen.

Straffet för ohörsamhet mot ordningsmakten är, enligt 16 kap. 3 § brottsbalken, böter eller fängelse i högst sex månader.

5.3.4 Uppvigling

Den som muntligen inför menighet eller folksamling, i skrift som sprids eller utlämnas för spridning eller i annat meddelande till allmänheten uppmanar eller på annat sätt söker förleda till brottslig gärning, svikande av medborgerlig skyldighet eller ohörsamhet mot myndighet, döms enligt 16 kap. 5 § brottsbalken för uppvigling till böter eller fängelse i högst sex månader.

Ringa fall är inte straffbara. Vid bedömning av huruvida en gärning är att anse som ringa skall hänsyn särskilt tas till om det förelegat endast obetydlig fara för att uppmaningen eller försöket skulle leda till efterföljd.

Är brottet med hänsyn till att gärningsmannen sökt förleda till allvarligt brott eller annars att anse som grovt, är straffskalan fängelse i högst fyra år.

6 Tidigare behandling av frågan om maskeringsförbud

Frågan om maskeringsförbud har under senare år vid flera tillfällen behandlats i riksdagen. Första gången var i bet. 1993/94:JuU01 i anslutning till beslut om införande av den nya ordningslagen. Justitieutskottet tog då upp en motion från allmänna motionstiden om förbud mot att bära mask för ansiktet vid demonstrationer. Utskottet redogjorde för de begränsningsmöjligheter som finns vad gäller demonstrationsfriheten och avstyrkte bifall till motionen. Riksdagen följde utskottets förslag.

Frågan togs ånyo upp av justitieutskottet vid samma riksmöte med anledning av en motion i anslutning till att frågan om anslag till polisväsendet behandlades. Utskottet anförde därvid att det tagit ställning till ett liknande motionsönskemål våren 1993 och då konstaterat att regeringsformen lade hinder i vägen för en sådan begränsning av demonstrationsfriheten som motionärerna förordat och avstyrkte bifall till motionen (bet. 1993/94:JuU19). Frågan återkom vid riksmötet 1995/96 och ledde till samma beslut (bet. 1995/96:JuU14).

Därefter har frågan om maskeringsförbud vid flera tillfällen behandlats i konstitutionsutskottet som ansett att det inte finns anledning för riksdagen att frånga sin tidigare bedömning (bet. 1996/97:KU14, bet. 1997/98:KU32 och bet. 1999/2000:KU11).

Vid 2000/01 års riksmöte behandlades frågan på nytt av justitieutskottet, som intog samma ståndpunkt som tidigare (bet. 2000/01:JuU11).

Även under senare års riksmöten har det väckts motioner i frågan om maskeringsförbud. Vid 2001/02 års riksmöte behandlade justitieutskottet motioner i frågan. Dessa avlogs med motiveringen att frågan utreddes av Göteborgskommittén och att detta arbete inte borde föregripas (bet. 2001/02:JuU13). Vid 2002/03 och 2003/04 års riksmöten föreslog justitieutskottet att motionerna i frågan skulle avslås med hänvisning till pågående utrednings- och beredningsarbete (bet. 2002/03:JuU09 och 2003/04:JuU15).

7 Förhållandet i andra länder

7.1 Norden

Danmark

I den danska straffeloven finns sedan sommaren 2000 ett generellt maskeringsförbud (§ 134 b). Bakgrunden till införandet av maskeringsförbudet är att Danmark under 1980- och 90-talen hade problem med allvarliga ordningsstörningar vid demonstrationer och andra sammankomster. Vid flera tillfällen förekom det våldsamma konfrontationer mellan polis och demonstranter. Dessa innefattade allvarlig brottslighet såsom våld mot person och omfattande skadegörelse på såväl offentlig som privat egendom. Oroligheterna på Nørrebro i Köpenhamn år 1993 och i november 1999 samt i byn Torup ved Randers i november 1999 utgör exempel på sådana händelser. Trots stora polisinsatser kunde bara en liten del av de personer som deltog i konfrontationerna och gjorde sig skyldiga till brott lagföras. Den huvudsakliga orsaken till detta var, enligt förarbetena till lagstiftningen om maskeringsförbudet, att polisen inte kunde identifiera gärningsmännen eftersom dessa ofta uppträdde maskerade.

Enligt de danska reglerna om maskeringsförbud är det straffbart att helt eller delvis täcka ansiktet med hatt, mask, ansiktsmålning eller liknande på ett sätt som är ägnat att förhindra identifikation i samband med möten, sammankomster och liknande på en offentlig plats.

Det är vidare straffbart att inneha föremål som typiskt sett kan användas för att täcka ansiktet under nu nämnda omständigheter, dvs. under förutsättning att innehavet sker på en offentlig plats i samband med möten, sammankomster eller liknande och att föremålet är ägnat att förhindra eller försvåra en identifikation.

Straffelovens allmänna bestämmelser om försök och medverkan är tillämpliga. T.ex. kan en person som innehar ett större lager masker, hattar eller liknande straffas för försök till brott mot maskeringsförbudet oavsett om innehavet sker i anslutning till ett möte eller en demonstration på en offentlig plats. För medverkan kan den dömas som exempelvis förser en deltagare i en demonstration med maskering liksom den som uppmanar andra demonstrationsdeltagare att maskera sig eller medföra maskering vid ett sådant tillfälle.

Maskeringsförbudet gäller uttryckligen inte personer som täcker ansiktet för att skydda sig mot väderleken eller som av annan anledning täcker ansiktet under förutsättning att ändamålet är godtagbart. Som exempel på situationer då ändamålet måste anses vara godtagbart nämns i förarbetena när någon med hänvisning till sin religiösa övertygelse skyler sitt ansikte, när deltagare i karnevaler, sportevenemang och liknande bär masker eller annan beklädnad samt när politiska flyktingar under demonstrationer mot regimen i hemlandet bär identitetsförsvårande klädsel av rädsla för förföljelse eller repressalier.

För att kunna straffas för att ha brutit mot maskeringsförbudet krävs att personen ifråga haft uppsåt i sitt handlande, dvs. varit medveten om de faktiska omständigheterna såsom att det rört sig om ett möte eller en de-

monstration på en offentlig plats och att han eller hon har burit identitetsförsvårande maskering.

Påföljden för brott mot maskeringsförbudet är böter eller fängelse i högst sex månader.

Det danska maskeringsförbudet är dispositivt i den meningen att polisen enligt förarbetena har möjlighet att inte tillämpa det. Om det på polistaktiska grunder kan antas att ett ingripande kan leda till konfrontationer, kan polisen således välja att inte ingripa.

Företrädare för polisen i Danmark har uppgett att Danmark efter förbudets tillkomst inte haft några allvarliga ordningsstörningar. De var eniga om att maskeringsförbudet haft en preventiv effekt, färre personer maskerar sig och ordningen har blivit bättre.

I november 2003 prövades maskeringsförbudet för första gången i högre domstol. Målet gällde innehav av maskeringsutrustning och i Københavns Byret blev domen 1 000 kr i böter, vilket Østre Landsretten fastställde. Landsretten, dvs. motsvarande svensk hovrätt, konstaterade först att tygstycket som den tilltalade bar runt halsen hade hål för ögon och mun. Vidare anförde domstolen att den tilltalade, som bar en jacka med texten ”bojkotta Israel” och som kom från demonstrationsområdet i en grupp med demonstranter, hade varit på plats för att demonstrera och att tygstycket var avsett för att användas som maskering. Domstolen fann mot denna bakgrund den tilltalade skyldig till överträdelse av förbudet mot innehav av maskering.

Finland

I Finland överlämnade regeringen den 7 maj 2004 en proposition om maskeringsförbud till riksdagen. Enligt uppgift från det finska justitiedepartementet kommer riksdagen troligen att behandla propositionen först under hösten. Förslaget bygger i huvudsak på de danska reglerna om maskeringsförbud och på Göteborgskommitténs förslag till svensk lagstiftning.

Det föreslås att straffbestämmelser om olaglig maskering skall tas in i strafflagen. Det skall vara förbjudet att täcka ansiktet på ett sätt som försvårar identifikation i anslutning till en allmän sammankomst, en offentlig tillställning eller i någon annan folksamling på allmän plats. Det skall vara straffbart att uppträda med ansiktet helt eller delvis täckt av en huva, mask, målning eller liknande på ett sätt som försvårar identifikation. Som olaglig maskering anses dock inte att en person uppträder maskerad, om avsikten är att skydda sig mot väderleken eller att delta i en karneval eller någon annan liknande offentlig tillställning eller om det sker av religiösa eller andra godtagbara skäl. Den föreslagna påföljden för olaglig maskering är böter eller fängelse i högst tre månader.

Dessutom föreslås att det i ovan nämnda sammanhang skall vara förbjudet att inneha ett föremål som det finns grundad anledning att misstänka att det kan användas för att täcka ansiktet på ett sätt som försvårar identifikation, om inte avsikten är att skydda ansiktet mot väderleken eller att delta i karneval eller någon annan liknande offentlig tillställning eller om det inte föreligger religiösa eller andra godtagbara skäl till att föremålet innehas.

I förarbetena till förbudet anges att syftet är att trygga att mötesfriheten kan utövas under fredliga former genom att förhindra våldsamheter och kravaller under demonstrationer och andra folksamlingar samt att förbättra möjligheterna att kunna väcka åtal mot personer som misstänks för brott.

Norge

Norge har sedan år 1995 ett generellt maskeringsförbud. Dessförinnan var det tillåtet att utfärda maskeringsförbud i enlighet med lokala ordningsstadgor.

Det generella maskeringsförbudet finns i den norska polislagen och innebär att det är förbjudet för deltagare i ett arrangemang på en offentlig plats, t.ex. en demonstration eller ett möte, att uppträda maskerad. Förbudet omfattar uttryckligen inte deltagare i skådespel, maskerad eller liknande. Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot maskeringsförbudet kan straffas. Påföljden är böter eller fängelse i upp till tre månader.

I förarbetena till bestämmelsen betonas att maskering i samband med politisk verksamhet kan verka skrämmande och provocerande. Vidare framhålls att det mot bakgrund av att det i Norge råder yttrandefrihet och att medborgarna är fria att engagera sig politiskt inte finns några beaktansvärda skäl för att folk skall uppträda maskerade i samband med politiska demonstrationer och liknande manifestationer.

7.2 Övriga Europa

Nederländerna

Nederländerna har inget generellt maskeringsförbud. Enligt den nationella lagen om offentliga manifestationer kan emellertid den lokale borgmästaren generellt eller specifikt meddela närmare bestämmelser om villkor för möten och demonstrationer. Borgmästaren kan således besluta om ett för området generellt maskeringsförbud eller om ett maskeringsförbud i ett konkret fall. Förutsättningen för att ett sådant beslut skall vara lagligt är att förbudet är nödvändigt för att ordningen skall kunna upprätthållas eller för att lagöverträdelser skall kunna förhindras.

Ett exempel på ett generellt förbud meddelat av borgmästaren finns i en för Haag gällande polisförordning (förordning nr 5/1982). Enligt denna är det förbjudet att tillsammans med andra bege sig i riktning mot ett upplopp eller mot andra pågående oroligheter bärande på föremål som kan användas vid ett deltagande såsom hattar, hjälmar, påkar och kedjor.

Italien

Italien har ett generellt maskeringsförbud. I en lag från år 1975 avseende allmän ordning förbjuds maskering i samband med deltagande i manifestationer som hålls på en allmän plats eller på en plats som är öppen för allmänheten. Enligt lagen är det förbjudet att använda skyddshjälmar eller helt eller delvis dölja ansiktet på annat sätt som försvårar en identi-

fikation. Påföljden för brott mot maskeringsförbudet är böter eller fängelse i högst sex månader.

Storbritannien

Storbritannien har inget generellt maskeringsförbud. Sedan år 1998 har dock polisen möjlighet att meddela maskeringsförbud för att förebygga ordningsstörningar. I praktiken innebär det att en överordnad polisman (motsvarande en befattning som svensk poliskommissarie eller högre) kan förbjuda personer att bära maskering som hindrar identifikation i ett område där det finns risk för att allvarliga oroligheter skall uppstå. Förbudet får meddelas för högst 24 timmar och det kan, om det finns särskilda skäl, förlängas i ytterligare sex timmar. Polisen har också rätt att beslagta föremål som typiskt sett kan användas för maskering.

Det förutsätts att polisens befogenhet att meddela maskeringsförbud används efter omdöme och med respekt för att viss beklädnad kan bäras av religiösa skäl eller till skydd mot väderleken. Vidare antas det att ett meddelat förbud inte gäller t.ex. ansiktsmålning och makeup eftersom det inte är fråga om något som kan beslagtas.

Överträdelse av ett maskeringsförbud kan straffas med böter eller fängelse i högst en månad.

Tyskland

Tyskland har sedan år 1985 ett generellt maskeringsförbud. Det finns i den tyska förbundslagen om församlingar (Versammlungsgesetz). Sedan år 1989 är det straffbart att bryta mot maskeringsförbudet.

Reglerna om maskeringsförbud innebär att det är förbjudet att, vid offentliga sammankomster, demonstrationer, processioner och liknande offentliga arrangemang, delta i dräkter eller förklädnader som är ägnade att dölja identiteten. Även ansiktsmålning omfattas av förbudet. Förbudet gäller inte bara under själva sammankomsten utan också för personer på väg till denna. Den som överträder förbudet straffas med böter eller fängelse i upp till ett år.

Samma straff riskerar den som maskerar sig i syfte att dölja sin identitet om personen sluter sig samman med andra i anslutning till sådana sammankomster som nämns ovan.

Det är inte heller tillåtet att under eller på väg till dylika sammankomster inneha förklädnader som är ägnade att dölja identiteten. En överträdelse av detta förbud kan straffas med böter.

I Tyskland ges i lagen vidare en generell möjlighet att utesluta personer som handlar i strid med reglerna om maskeringsförbud från deltagande i offentliga sammankomster.

En rad offentliga tillställningar är generellt undantagna från maskeringsförbudet. Detta gäller t.ex. gudstjänster under bar himmel, kyrkliga processioner, vallfärder, begravnings- och bröllopståg samt traditionella folkfester.

Den tyska polisen är till skillnad från vad som t.ex. gäller i Danmark skyldig att ingripa om någon överträder straffbestämmelserna rörande maskeringsförbudet. Det finns dock i den tyska lagstiftningen en möjlig-

het att på förhand meddela dispens från maskeringsförbudet om det saknas grund för att frukta ordningsstörningar.

8 Överväganden

8.1 Polisens möjligheter att identifiera deltagare i ordningsstörande folksamling

Polisens möjligheter att identifiera deltagare i ordningsstörande folksamlingar har berörts i avsnitt 5.2.2. Enligt 19 § första stycket polislagen får en polisman som med laga stöd griper eller annars omhändertar eller avlägsnar någon kroppsvisitera denne i anslutning till ingripandet i den utsträckning som är nödvändig bl.a. för att personens identitet skall kunna fastställas.

Vidare innehåller 14 § polislagen regler om s.k. polisiering, dvs. en polismans rätt att under vissa förutsättningar omhänderta en okänd person för identifiering. Förutsättningar för ett sådant omhändertagande är att polismannen har särskild anledning att anta att den okände personen är efterspanad eller efterlyst och med stöd av lag skall berövas friheten vid anträffandet samt att personen vägrar lämna uppgift om sin identitet eller det finns anledning att anta att hans eller hennes uppgift om denna är oriktig.

Regler om identitetskontroll finns också i andra författningar. Utlänningslagen (1989:529) innehåller en sådan bestämmelse. Enligt 5 kap. 6 § är en utlänning som vistas i Sverige skyldig att på polisens begäran uppvisa pass eller andra handlingar som visar att han eller hon har rätt att uppehålla sig i Sverige.

Polisen har således enligt huvudregeln rätt att identifiera en deltagare i en ordningsstörande folksamling endast under förutsättning att deltagaren gripits på grund av misstanke om brott, blivit omhändertagen på annan grund eller avlägsnad. Andra personer än dessa är – om man bortser från specialbestämmelsen i utlänningslagen – inte skyldiga att låta sig identifieras.

8.2 Utgångspunkter

8.2.1 Grundläggande förutsättningar

Regeringen har i avsnitt 4.2 framhållit värdet av att det i Sverige råder fri åsikts- och opinionsbildning. En sådan är grundläggande i en demokrati och innebär att den enskilde har en garanterad rätt att hysa vilka åsikter han eller hon vill, att sprida dem och att försöka övertyga andra om att de är riktiga. Demonstrations- och mötesrätten utgör i detta sammanhang ett väsentligt instrument. Den är av fundamental betydelse i värnandet om demokratin och regeringens utgångspunkt är att denna frihet snarare bör stärkas än inskränkas.

En grundläggande förutsättning för att införa ett förbud mot maskering i samband med opinionsbildande verksamhet måste därför vara att det utgör en från demokratisk utgångspunkt godtagbar avvägning mellan den

fundamentala rätten att demonstrera och samhällets intresse av att förebygga och klara upp ordningsstörningar och brottslighet. Ett maskeringsförbud skall förbättra statens möjligheter att uppfylla sitt ansvar för att sammankomster kan ske i ordnade former, vilket i sig är ägnat att stärka möjligheterna till fri opinionsbildning.

Rätten att demonstrera eller mötas och öppet kunna ge uttryck för en åsikt är en rättighet som är skyddad i regeringsformen. Förutsatt att den som demonstrerar eller på annat sätt öppet manifesterar en åsikt inte begår brott eller stör den allmänna ordningen, skall han eller hon inte riskera några repressalier. Det finns därför *normalt* inte någon anledning för deltagare i demonstrationer eller andra manifestationer att maskera sig.

Under senare år har det varit vanligt att internationella möten om t.ex. världshandelsfrågor har uppmärksammats av olika opinionsgrupper som har anordnat demonstrationer eller gjort sina åsikter hörda på annat sätt. Samtidigt har det vid flera tillfällen förekommit att sådana möten har skakats av ordningsstörande folksamlingar där deltagare bl.a. kastat sten, förstört egendom samt angripit polisen. Detta inträffade också vid Europeiska rådets möte i Göteborg i juni 2001. Kommittén har utförligt redovisat de våldsamma upplopp som ägde rum i samband med toppmötet. Kommittén konstaterar också i utredningen att ett stort antal av deltagarna i upploppen var maskerade (SOU 2002:122 s. 271 ff. och 741 f.).

8.2.2 Utvecklingen efter upploppen i Göteborg

Upploppen i Göteborg är ingen isolerad företeelse. Det har vid ett flertal tillfällen därefter förekommit demonstrationer eller manifestationer med liknande händelseförlopp, som t.ex. vid Reclaim the Streets/City-fester, vid den s.k. Salem-manifestationen och senast i mars 2004 vid en demonstration i centrala Stockholm mot Förenade Israelinsamlingens festival. Utifrån polisens rapporter om kommenderingarna vid dessa händelser kan det konstateras att de konfrontationssökande demonstranternas eller aktivisternas agerande är tämligen likartat.

Av video- och fotodokumentation från antirasisternas manifestation i Salem kan konstateras att de maskerade personerna i det närmaste är helt oidentifierade genom likformig maskering som kan jämföras med kravallutrustning; svarta hjälmar, svarta skyddsjackor av typen Fristads arbetsjackor, mörka skyddsglasögon eller solglasögon samt mörk klädsel. Den omständigheten att vissa maskerade demonstranter under tidigare ordningsstörningar i efterhand har kunnat identifieras p.g.a. avvikande klädsel i övrigt har således lett till större likformighet i såväl maskeringsutrustning som klädsel.

Vid en genomgång av arbetsförhållandena för polisen vid den s.k. Salem-manifestationen framgår att vid kommenderingen skadades 40 poliser och 27 poliser anmälde tillbud till arbetsskada (Polismyndigheten i Stockholms län, Operativa avdelningen, Arbetsmiljö, 040205). Ett flertal aktivister torde också ha skadats i oroligheterna, men ingen av dem har gjort någon anmälan.

8.2.3 Polisens uppfattning om ett maskeringsförbud

Enligt uppgift från polisen (promemoria från Rikspolisstyrelsen som inkom den 20 april 2004 till justitiedepartementet och promemoria från Polismyndigheten i Stockholms län av den 11 december 2003, dnr Ju 2003/480/PO) skulle ett maskeringsförbud utgöra ett verktyg för polisen att genom förebyggande ingripanden kunna undvika sammanstötningar som kan eskalera till upplopp. Polisen kan välja att ingripa i ett tidigare skede om någon bryter mot maskeringsförbudet. Maskeringen, som sådan, kan redan idag sägas ge en signal till polisen att demonstrationen har förtecken av våld eller i vart fall störande av allmän ordning och säkerhet.

I stället för att polisen införskaffar alternativa vapen för att behålla distansen till aggressiva aktivister skulle ett maskeringsförbud ge större möjligheter till dialog och förhandling mellan polisen och aktivisterna.

Polisen menar vidare att ett maskeringsförbud skulle ha en stor preventiv effekt genom att den grupp som vanligtvis maskerar sig, utan maskering skulle sakna den sociala identitet som innebär en vilja att skapa konfrontation med polisen och mindre vilja att framföra ett budskap. Den omständigheten att anonymiteten bryts och personen blir synlig ger lägre benägenhet att begå brott.

En annan viktig aspekt av maskeringsförbudet är enligt polisen att personer kan identifieras i efterhand och därmed lagföras för begångna brott. Stora ansträngningar har gjorts för att lagföra gärningsmän efter de ovan beskrivna händelserna men lagföringen har begränsats p.g.a. maskeringen. Vid händelserna var, enligt polisen, de maskerade personerna de mest brottsaktiva. Ingen av de likformigt klädda och maskerade personerna vid Salem-manifestationen kunde identifieras i efterhand. En maskerad aktivist med avvikande klädsel i övrigt kunde dock identifieras.

Som ytterligare skäl för ett maskeringsförbud framhåller polisen den omständigheten att anordnaren av en demonstration med kraft skulle kunna be maskerade personer att lämna demonstrationståget. I detta sammanhang pekar polisen på Nätverket Göteborgs demonstrationståg den 15 juni 2001 där ett maskeringsförbud stod tydligt inskrivet på inbjudan till demonstrationen och deltagarna flera gånger innan tåget avlöpte uppmanades att gå omaskerade. Demonstrationen med ca 20 000 deltagare genomfördes på ett lugnt sätt utan våld (rapporten från Polismyndigheten i Västra Götaland, EU-kommenderingen i Göteborg 2001, En utvärdering s. 167).

8.2.4 Polisens befogenheter att ingripa

Som redovisats ovan i avsnitt 5.2 har polisen vissa befogenheter att ingripa mot ordningsstörningar i samband med allmänna sammankomster och folksamlingar. Polisen kan enligt 13 § polislagen avvisa eller avlägsna en person som genom sitt uppträdande stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna. Om ett avvisande eller avlägsnande är otillräckligt får polisen tillfälligt omhänderta personen. Omhändertagandet får bestå i högst sex timmar (16 §). Enligt 13 b och 13 c §§ föreligger vissa befogenheter för polisen att avvisa eller

avlägsna personer i samband med att en sammankomst upplösts eller ställts in och i samband med folksamlingar som stör den allmänna ordningen eller som utgör en omedelbar fara för denna.

Ett maskeringsförbud skulle medföra utökade möjligheter för polisen att ingripa mot ordningsstörningar eller befarade sådana. Liksom idag skulle polisen kunna avvisa, avlägsna eller tillfälligt omhänderta personer enligt bestämmelserna i polislagen. Vidare skulle polisen i ett tidigare skede kunna ingripa mot personer som begår brott genom att maskera sig. Polisen skulle få möjlighet att identifiera personerna och ta maskeringsutrustningen i beslag. För det fall personerna inte uppger sin identitet eller den inte på annat sätt kan fastställas kan det bli fråga om gripande, anhållande och häktning enligt reglerna i 24 kap. rättegångsbalken. Detsamma gäller om personen saknar hemvist inom riket och det finns risk för att personen undandrar sig lagföring eller straff genom att resa ut ur landet.

8.3 Ett maskeringsförbud är förenligt med regeringsformen

Regeringens bedömning: Ett förbud mot att vara maskerad vid demonstrationer och andra liknande sammankomster samt i folksamlingar som stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna är förenligt med regeringsformen.

Kommitténs bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna

Förslagets förenlighet med 2 kap 12 § regeringsformen

Flertalet remissinstanser delar kommitténs bedömning att ett maskeringsförbud inte begränsar demonstrations- och mötesfriheterna mer än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med begränsningen (bl.a. *Svea hovrätt, Stockholms tingsrätt, Göteborgs tingsrätt, Kammarrätten i Göteborg, Domstolsverket och Sveriges Domarförbund*).

Några remissinstanser är dock av motsatt uppfattning. *Riksdagens ombudsmän (JO)* anser att ett maskeringsförbud inte kan antas främja det i regeringsformen angivna intresset för ordning och säkerhet på det sätt som krävs för att förbudet skall vara förenligt med grundlagsskyddet för demonstrationsfriheten.

Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet och *Svenska avdelningen av internationella Juristkommissionen* menar att det är tveksamt om ett maskeringsförbud överhuvudtaget går att förena med grundlagens krav på att en rättighetsbegränsning inte får gå längre än nödvändigt. Remissinstanserna har härvid hänvisat till risken för att ett förbud snarare leder till konfrontationer än motverkar dem, den låga sannolikheten för att ett förbud rent faktiskt leder till att brott inte begås och det faktum att man vid en granskning av förhållandet i andra länder inte kan se några tydliga vinster med ett maskeringsförbud när det gäller att upprätthålla ordningen vid större evenemang.

Kriminologiska institutionen vid Stockholms universitet uttalar att ett maskeringsförbud inte kan förväntas förbättra polisens möjligheter att skydda ordning och säkerhet eller bekämpa brott i någon högre grad. Däremot anser institutionen att förbudet innebär en påtaglig begränsning av yttrande- och demonstrationsfriheten för grupper som ur ett yttrandefrihetsperspektiv tillhör de mest skyddsvärda – de obekväma, de rädda och de förföljda.

Förslagets förenlighet med 2 kap. 14 § regeringsformen

En majoritet av remissinstanserna har delat kommitténs bedömning att syftet med ett maskeringsförbud ryms inom begränsningsgrunden ”ordning och säkerhet vid sammankomsten” (bl.a. *Svea hovrätt, Stockholms tingsrätt, Göteborgs tingsrätt, Kammarrätten i Göteborg, Justitiekanslern, Domstolsverket* och *Sveriges Domarförbund*).

Några remissinstanser har dock ifrågasatt denna tolkning. *Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet, Kriminologiska institutionen vid Stockholms universitet, Svenska Helsingforskommittén* och *Svenska avdelningen av internationella Juristkommissionen* menar att syftet med maskeringsförbudet – brottsbekämpning vid och i anslutning till demonstrationen – synes vara svårt att förena med de skäl som grundlagen medger som begränsningsgrunder.

Skälen för regeringens bedömning

Om demonstrations- och mötesfrihet – en bakgrund

I avsnitt 5.1.1 har redogjorts för innebörden av regeringsformens bestämmelser om demonstrations- och mötesfriheterna och bakgrunden till dem. I det lagstiftningsärende där fri- och rättighetsregleringen avseende bl.a. de s.k. positiva opinionsfriheterna genomfördes, gjordes vissa uttalanden om innebörden av regleringen och om vad som skall anses vara en inskränkning i en grundlagsskyddad rättighet. Det framhölls bl.a. att det låg i sakens natur att grundlagsskyddet för en viss rättighet inte sträcker sig längre än vad som följer av det syfte som från demokratisk utgångspunkt bär upp rättigheten i fråga. Det påpekades också att yttranden som saknar varje samband med den fria åsiktsbildningen i samhället inte omfattades av grundlagens yttrandefrihetsbegrepp. Straffstadganden om bedrägeri och svindleri var inte att betrakta som begränsningar av yttrandefriheten (prop. 1975/76:209 s. 139).

Vidare anfördes i propositionen att varje föreskrift som rent faktiskt inskränker en persons möjligheter att utöva sina fri- och rättigheter inte alltid anses innebära en rättighetsbegränsning. En föreskrift anses innebära en begränsning endast om det av föreskriften uttryckligen eller underförstått framgår att en rättighetsbegränsning är åsyftad eller ingår som ett naturligt led i regleringen (a.a. s. 154).

I propositionen betonades också vikten av att lagstiftaren, när en fri- och rättighetsinskränkande lag beslutas, noga redovisar sina syften (a.a. s. 153).

Demonstrations- och mötesfriheterna har, på samma sätt som yttrandefriheten, till syfte att tillförsäkra medborgarna rätten till en fri åsiktsbildning. I demonstrations- och mötesfriheterna ingår ett yttrandefrihetsmoment (a.a. s. 112). I anslutning till bestämmelserna om demonstrations- och mötesfriheterna uttalades i den tidigare nämnda propositionen att den grundläggande regeln bör vara att ett ingrepp mot en person föranlett *enbart* av att denne deltar i ett möte eller en demonstration skall betraktas som riktat också mot mötet resp. demonstrationen och därmed som ett ingrepp i mötes- respektive demonstrationsfriheten (a.a. s.144).

Det synsätt som de redovisade motivuttalandena speglar skulle närmast leda till slutsatsen att en bestämmelse om maskeringsförbud lika lite som bestämmelser om bedrägeri, svindleri och tillfälligt omhändertagande träffar den grundlagsskyddade sfären. Förbudet är inte riktat mot någon enbart därför att denne deltar i ett möte eller en demonstration.

Gränsdragningen är dock inte helt lätt att göra. Det kan i detta fall å ena sidan sägas att syftet med begränsningen inte är att inskränka demonstrations- och mötesfriheterna utan att upprätthålla ordning och säkerhet. Å andra sidan riktar den sig just mot demonstrationer och möten på allmän plats och får till följd att den som inte tar av sig sin maskering förvägras rätten att delta i demonstrationen. Detta kan de facto innebära en begränsning i personens möjlighet att demonstrera. Det kan ju finnas den som av en eller annan anledning vill uppträda maskerad av godtagbara – eller i vart fall harmlösa – skäl och som med ett maskeringsförbud kommer att avstå från att utöva sin rätt.

Mötesfrihetens respektive demonstrationsfrihetens skyddsområden har varit föremål för överväganden i domstol vid några tillfällen.

I regeringsrättens avgörande RÅ 1986 ref. 108 gällde frågan om möjligheterna att ingripa mot gatumusikanter. Framförandet av gatumusik är ofta att betrakta som en allmän sammankomst och omfattas därmed av skyddet för mötesfriheten. Enligt 14 § i dåvarande hälsoskyddslagen gällde att en kommun i särskilda fall fick ställa villkor som behövdes för att förhindra uppkomsten av sanitära olägenheter eller undanröja sådana olägenheter. Med stöd av denna bestämmelse beslutade Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Stockholms kommun vissa villkor för rätten att utöva gatumusik i Gamla stan, bl.a. vad gällde tidpunkter, antal deltagare m.m. Beslutet överklagades. Regeringsrätten – som i första hand hade att ta ställning till om Miljö- och hälsoskyddsnämndens beslut var ett beslut i särskilt fall eller en generell föreskrift – fick också anledning att uttala sig om beslutet stod i strid med bestämmelserna om mötesfrihet i regeringsformen. Regeringsrätten fann att nämndens beslut, som grundades på hälsoskyddslagens regler om sanitär olägenhet och som sålunda inte avsåg det område som skyddades av regeringsformens reglering av mötesfriheten, inte kunde anses som en rättighetsbegränsning.

Vidare har Högsta domstolen i rättsfallet NJA 1982 s. 621 ansett att brottet egenmäktigt förfarande inte utgjorde någon begränsning av demonstrationsfriheten. En aktionsgrupp hade genom att sätta sig på en transportväg hindrat en vägmaskin från att komma fram till platsen för provborrningar inför tilltänt förvaring i urberget av radioaktivt avfall. Högsta domstolen konstaterade att brottsbalkens stadgande om egenmäktigt förfarande inte var att betrakta som någon begränsning av demonstrationsfriheten. Enbart den omständigheten att ett egenmäktigt för-

farande ingår som ett led i utövandet av demonstrationsfriheten medförde enligt domstolen med andra ord inte att handlingen går fri från straff.

Det sist nämnda avgörandet har kritiserats av f.d. regeringsrådet Bertil Wennergren. Han motsätter sig påståendet att brottet egenmäktigt förfarande inte skulle vara att betrakta som någon begränsning av demonstrationsfriheten. Det borde enligt honom ha stått att demonstrationsfriheten inte uteslöt en tillämpning av stadgande om egenmäktigt förfarande (Om våra rättigheter IV, Rättsfonden, 1990).

Det har också i andra sammanhang framförts kritik mot förarbetena och domstolspraxis snäva syn på rättighetsbegränsningar (se Thomas Bull, Mötes- och demonstrationsfriheten En statsrättslig studie av mötes- och demonstrationsfrihetens innehåll och gränser i Sverige, Tyskland och USA, Uppsala 1997, s. 424 och där gjorda hänvisningar).

Bull menar att det framstår som väl formellt och lite orealistiskt att binda begränsningsbestämmelserna i 2 kap. 12 § regeringsformen enbart till de regleringar där man direkt uttalat att man avsett att begränsa en rättighet, utan att fästa uppmärksamhet på regleringens effekter. De verkliga effekterna av en reglering måste kunna beaktas för att avgöra om den är att betrakta som rättighetsbegränsande eller ej (a.a. s. 425 f.). Slutsatsen hos Bull är att en rättighets skyddsområde måste bestämmas utifrån grundlagens ordalydelse och syfte, inte utifrån den påstått begränsande lagen eller beslutet (a.a. s. 427).

Ser man inte enbart till syftet med en reglering rörande maskeringsförbud utan också till effekten är det ofrånkomligt att ett förbud har en begränsande effekt. Med ett sådant synsätt ligger det närmast till hands att betrakta maskeringsförbudet som en begränsning och att därefter ta ställning till om det är fråga om en tillåten begränsning eller ej.

Förslagets förenlighet med 2 kap. 12 § regeringsformen

Enligt 2 kap. 12 § regeringsformen får de grundläggande fri- och rättigheterna begränsas genom lag endast om ändamålet med begränsningen är godtagbart i ett demokratiskt samhälle, begränsningen inte går utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med begränsningen och begränsningen inte innebär diskriminering på grund av åskådning i centrala hänseenden. Denna reglering av hur de grundläggande fri- och rättigheterna får begränsas avser att understryka kravet på att lagstiftaren, när en fri- och rättighetsinskränkande lag beslutas, noga redovisar sina syften (prop. 1975/76:209 s. 153, SOU 1975:75 s. 202).

Regeringen har i avsnitt 8.2 utförligt redovisat utgångspunkterna för ett maskeringsförbud. Syftet med ett förbud är att upprätthålla ordning och säkerhet vid möten och demonstrationer så att dessa kan genomföras under fredliga former. Därmed kan demonstrations- och mötesfriheterna värnas. Enligt Europakonventionen har också staten en förpliktelse att genom positiva åtgärder, t.ex. lagstiftning, se till att sammankomster kan genomföras i ordnade former (se bl.a. Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, 2:a uppl., s. 336). Det kan konstateras att i övriga Norden finns det generella maskeringsförbud med tämligen brett tillämpningsområde i såväl Norge som Danmark, medan det för närvarande pågår ett lagstiftningsarbete i Finland. Mot denna bakgrund

anser regeringen att ändamålet med ett maskeringsförbud är godtagbart i ett demokratiskt samhälle.

Ett maskeringsförbud får dock inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med begränsningen av demonstrations- och mötesfriheterna. Det är således angeläget att förbudets omfattning avgränsas väl. Till dessa avgränsningar återkommer regeringen i det följande.

Ett generellt maskeringsförbud är inte heller diskriminerande. Det riktar sig mot alla som deltar eller uppehåller sig i anslutning till sammankomsten. Begränsningen görs således inte enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan åskådning.

Sammanfattningsvis anser således regeringen att ett maskeringsförbud är förenligt med 2 kap. 12 § regeringsformen.

Förslagets förenlighet med 2 kap. 14 § regeringsformen

Demonstrations- och mötesfriheterna får begränsas av hänsyn till ordningen och säkerheten vid sammankomsten. De begränsningar i demonstrations- och mötesfriheterna utifrån ordning och säkerhet som finns redan idag utgörs bl.a. av tillståndskravet för allmänna sammankomster och offentliga tillställningar i 2 kap. 4 § ordningslagen. Det kan på goda grunder antas att den tillståndsprövningen haft en avgörande betydelse för att demonstrations- och mötesfriheterna i flertalet fall har kunnat utövas under fredliga och ordnade förhållanden. Prövningen i dessa tillståndsärenden ger nämligen polisen en möjlighet att se till att demonstrationer inte kolliderar och att varje sammankomst kan genomföras utan störningar från andra aktiviteter som också kräver tillstånd.

Syftet med ett maskeringsförbud är att förhindra ordningsstörningar, bl.a. i form av att brott begås i samband med demonstrationer och andra sammankomster, dvs. att upprätthålla ordningen och se till att manifestationen kan genomföras under fredliga förhållanden. Som kommittén anger kan maskeringen – i de situationer där ordningsstörningar framför allt utgör ett problem – rimligen inte ha något annat syfte för majoriteten av de maskerade än att försvåra identifiering och på det viset hindra lagföring för begångna brott (SOU 2002:122 s. 742). Genom ett maskeringsförbud ges polisen möjlighet att ingripa mot maskerade demonstranter i ett tidigt skede vilket skapar bättre förutsättningar för att hindra ordningsstörningar, däribland upplopp och andra brottsliga handlingar. Ett maskeringsförbud skulle också ha betydelse för säkerheten vid sammankomsten eftersom det blir säkrare för såväl med- och motdemonstranter som för allmänheten i övrigt.

Vissa remissinstanser anser att ett maskeringsförbud kräver en grundlagsändring av 2 kap. 14 § så att det klart framgår att demonstrations- och mötesfriheterna – på samma sätt som yttrande- och informationsfriheterna i 2 kap. 13 § – får begränsas för att förebygga eller beivra brott.

När det gäller ramarna för begränsningsgrunderna för yttrande- och informationsfriheterna anges i motiven till 2 kap. 13 § regeringsformen att ändamålet *förebygga och beivra brott* i första hand tjänar till att ge underlag för tystnadspliktsbestämmelser (prop. 1975/76:209 s. 155). Det uttrycks även att ”förebygga och beivra brott” huvudsakligen avser sådan

tystnadsplikt som kan behövas i en brottsutredning för att syftet med denna inte skall äventyras (SOU 1975:75 s. 204).

Enligt regeringens uppfattning måste begränsningsgrunderna läsas och tolkas utifrån de frihetsintressen som de anknyter till (jfr. SOU 1975:75 s. 203 beträffande hur inskränkingsändamålet *allmän ordning och säkerhet* måste tolkas). Den omständigheten att "förebygga och beivra brott" inte nämns som begränsningsgrund för demonstrations- och mötesfriheterna kan således inte tolkas som att "hänsyn till ordning och säkerhet vid sammankomsten" inte innefattar att förhindra brott. Denna tolkning vinner, som *Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet* påpekat, också visst stöd av rättstillämpningen där "ordningen" som begrepp har tolkats som att det innefattar en bredare samhällsordning där även kriminalitet ses som en störning av ordningen (se justitierådet Muncks särskilda yttrande i NJA 1989 s. 308.).

Mot bakgrund av vad som ovan anförts anser regeringen att ett maskeringsförbud, som ytterst syftar till att upprätthålla ordning och säkerhet vid sammankomsten, är förenligt med 2 kap. 14 § regeringsformen.

Förhållandet till Europakonventionen

I den europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) finns skydd för yttrandefriheten (artikel 10) och mötesfriheten (artikel 11). Konventionen gäller som lag här i landet, se lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Frågan om ett maskeringsförbud inkräktar på dessa rättigheter på ett oproportionerligt sätt har inte prövats av den Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna.

För båda artiklarna gäller att en inskränkning av rättigheterna endast får ske om den föreskrivs i lag (legalitetsprincipen) och om den uppfyller ett legitimt syfte, t.ex. upprätthållande av den allmänna säkerheten, förebyggande av oordning eller brott eller skydd för andra personers fri- och rättigheter. Därutöver gäller att en inskränkning måste vara proportionerlig, dvs. den får inte vara mer långtgående än vad som framstår som rimligt med hänsyn till sitt ändamål (proportionalitetsprincipen). Det är således, liksom i fråga om förbudets förenlighet med 2 kap. 12 § regeringsformen, viktigt att förbudets omfattning avgränsas väl.

Ett maskeringsförbud syftar till att trygga den allmänna säkerheten och förebygga kriminella handlingar i samband med demonstrationer och andra sammankomster. Det kan också sägas skydda andra personers fri- och rättigheter eftersom det torde medföra att de i större utsträckning vågar utnyttja sin demonstrationsfrihet. Enligt regeringens mening måste ett maskeringsförbud därför anses vara förenligt med Europakonventionens bestämmelser och dess grundläggande principer.

9 Förslag

9.1 Maskeringsförbud

9.1.1 Ett generellt maskeringsförbud införs

Regeringens förslag: Det införs ett generellt förbud mot maskering vid vissa allmänna sammankomster och folksamlingar.

Kommitténs förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna tillstyrker att det införs ett generellt maskeringsförbud. Flera av dessa pekar dock på att det av kommittén föreslagna förbudet innebär praktiska tillämpnings- och tolkningsproblem. Vissa remissinstanser, däribland *JO*, *Juridiska fakulteten vid Lunds universitet*, *Sveriges advokatsamfund*, *Svenska Helsingforskommittén* och *Svenska avdelningen av internationella Juristkommissionen*, avstyrker kommitténs förslag till maskeringsförbud.

Skälen för regeringens förslag

Ett förbud mot maskering

Ordningsstörningar och våld av det slag som utförligt beskrivits i föregående avsnitt utgör ett hot mot demokratin och ett missbruk av demonstrations- och mötesfriheterna. Det kan hindra medborgarna och deras demokratiskt valda företrädare att mötas och diskutera samarbete kring viktiga politiska frågor. Det hindrar även demokratiska organisationer från att utöva sin grundlagsfästa rätt att anordna demonstrationer eller på annat sätt uttrycka sin åsikt. När det uppstår oroligheter i anslutning till en manifestation tenderar också budskapet med manifestationen att överskuggas av rapporter om ordningsstörningar och brottslighet. Dessutom känner många människor rädsla eller starkt obehag inför maskerade demonstranter. Regeringen anser därför, i likhet med kommittén och flertalet remissinstanser, att ett maskeringsförbud skulle verka i positiv riktning vad gäller undvikande av våldsyttningar. Detta styrks också av att flertalet organisationer inte tillåter maskerade deltagare i sina demonstrationståg.

Sammanfattningsvis menar regeringen att ett maskeringsförbud på goda grunder 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. Övervägande skäl talar därför för att ett förbud mot maskering införs.

Ett generellt förbud

Regeringen anser, i likhet med kommittén och flertalet remissinstanser, att ett generellt maskeringsförbud är att föredra framför ett förbud som kan meddelas i vissa situationer. Ett välreglerat generellt straffsanktionerat förbud motsvarar allmänna straffrättsliga krav på rätts-

säkerhet, tydlighet och förutsägbarhet bättre än ett förbud som kan meddelas under vissa förhållanden. Det är viktigt att den enskilde vet vad som är tillåtet respektive förbjudet och utifrån det kan välja att anpassa sina handlingar.

Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet och Svenska avdelningen av internationella Juristkommissionen har framfört att i 2 kap. 16 § ordningslagen ges polisen befogenhet att ställa de villkor som behövs för att ordningen vid en sammankomst skall upprätthållas. Remissinstanserna ser inget hinder för att polisen skulle kunna utnyttja denna befogenhet till att i samband med särskilt riskfyllda demonstrationer ställa som villkor att maskering inte får förekomma.

Regeringen menar dock att en sådan reglering lätt skulle kunna kringgå och därigenom inte skulle få samma effekt som ett generellt förbud. Om det enbart förelåg en möjlighet för polisen att meddela maskeringsförbud i samband med prövning av tillstånd skulle förbudet inte träffa de sammankomster som underlåter att ansöka om tillstånd. Förbudet skulle heller inte 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.

Det kan också på goda grunder antas att ett generellt förbud har en större preventiv effekt än ett förbud som meddelas i vissa situationer. Vidare skulle, som ovan anförts, ett sådant situationsanpassat förbud vara mindre förutsägbart och tydligt för den enskilde. Bl.a. skulle det kunna uppstå problem med att förmedla informationen om det meddelade förbudet till deltagarna i sammankomsten.

9.1.2 Det straffbara området

Regeringens förslag: Den som på allmän plats deltar i eller uppehåller sig i anslutning till en allmän sammankomst, som utgör demonstration eller som annars hålls för överläggning, opinionsyttring eller upplysning i allmän eller enskild angelägenhet, får inte helt eller delvis täcka sitt ansikte på ett sätt som försvårar identifikation. Förbudet skall även omfatta 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.

Regeringens bedömning: Innehav av maskeringsutrustning bör inte kriminaliseras.

Kommitténs förslag: Kommitténs förslag är mer vidsträckt och innebär att det straffbara området skall omfatta alla som befinner sig i eller i anslutning till en folksamling på en allmän plats. Dessutom föreslår kommittén att innehav av maskeringsutrustning skall kriminaliseras.

Remissinstanserna: Ett flertal remissinstanser anser att kommitténs förslag har ett alltför brett tillämpningsområde.

JO anser att begreppet ”folksamling” bör avgränsas till att avse sådan folksamling som stör allmän ordning, på motsvarande sätt som i bestämmelserna i 16 kap. 1–3 §§ brottsbalken och i 13 c § polislagen. JO anför vidare att kommitténs angivna syfte, att regleringen skall avse demonstrationer och sådana folksamlingar som – utan att utgöra demonstrationer eller allmänna sammankomster – uppkommer i demonstrationssituationer, inte avspeglas i lagtexten.

Rikspolisstyrelsen (RPS) framhåller att det är viktigt att ett maskeringsförbud inte bara begränsas till allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Orsaken är att de allvarligaste ordningsstörningarna i Göteborg under EU-toppmötet 2001, t.ex. skadegörelsen på Kungssportsavenyn, med maskerade personer som medverkande ägde rum utanför ramen för de egentliga demonstrationerna.

Riksåklagaren (RÅ) anser att maskering snarast är att se som ett förstadium till ett tänkt allvarligare brott. När förstadier till brott straffbeläggs används vissa begränsande rekvisit, t.ex. att det skall föreligga fara för brottets fullbord. Kommitténs förslag innehåller inte någon som helst begränsning eller precisering av vilket tänkt allvarligare brott som skulle kunna föreligga utan det är tillräckligt att mask bärs i eller i anslutning till en folksamling på allmän plats. RÅ befarar därför att det straffbara området blir alltför vidsträckt jämfört med vad som gäller för kriminalisering av andra handlingar som utgör förstadium till ett allvarligare brott.

Sveriges advokatsamfund är kritiskt till den vida omfattningen av det straffbara området och framhåller att bestämmelsen träffar handlingar långt utanför problembeskrivningen såsom ansiktsmålade fotbollssupportrar.

Domstolsverket (DV) menar att den föreslagna utformningen av straffbestämmelsen kan medföra tillämpningsproblem. Det kan uppstå situationer där en överträdelse är harmlös eller befogad. Vidare anser DV att förbudets vidsträckta tillämpningsområde innebär problem eftersom redan den som befinner sig i anslutning till en folksamling eller innehar klädesplagg kan dömas för fullbordat brott.

Även ett flertal andra remissinstanser framhåller att en kriminalisering av innehav leder till praktiska tillämpningssvårigheter. Anledningen till detta är att vanliga klädesplagg som mössa, halsduk, sjal och tröja med huva ofta används för att maskera sig. Det kan därför uppstå problem vid bedömningen av en persons uppsåt till att använda plagget i maskerings-syfte.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Förbudets tillämpningsområde

Göteborgskommittén har redovisat att de ordningsstörningar och brott som ägde rum under toppmötet förekom i samband med dels demonstrationer och andra åsiktsmanifestationer, dels i mer lösliga folksamlingar som inte är att betrakta som allmänna sammankomster eller offentliga tillställningar.

Mot denna bakgrund framstår det som om kommitténs förslag har ett alltför brett tillämpningsområde eftersom det omfattar alla typer av folksamlingar, däribland samtliga allmänna sammankomster och offentliga

tillställningar. Regeringen kan därför instämma i den av *JO* framförda synpunkten att det av kommittén angivna syftet med ett maskeringsförbud, att regleringen skall avse demonstrationer och sådana folksamlingar som – utan att utgöra demonstrationer eller allmänna sammankomster – uppkommer i demonstrationssituationer, inte avspeglas i lagtexten. Det är endast i de sammanhang där det föreligger problem med maskering som ett led i ordningsstörningar och våldsytringar som det finns skäl att införa ett maskeringsförbud. Regeringen anser därför, i likhet med flertalet remissinstanser, att tillämpningsområdet för maskeringsförbudet bör begränsas i förhållande till kommitténs förslag.

Som framgår ovan kan det konstateras att den form av allmänna sammankomster där det bevisligen uppstår ordningsstörningar är den där någon slags åsiktsmanifestation eller opinionsyttring förs fram. I 2 kap. 1 § första stycket 1 ordningslagen uttrycks denna form av sammankomst som en allmän sammankomst som utgör demonstration eller som annars hålls för överläggning, opinionsyttring eller upplysning i allmän eller enskild angelägenhet. Härmed avses demonstrationer och politiska möten. För en närmare redogörelse för vad som omfattas av den bestämmelsen i ordningslagen hänvisas till förarbetena till lagen (prop. 1992/93:210 och bet. 1993/94:JuU1). Denna typ av allmänna sammankomster bör således omfattas av maskeringsförbudet.

Utifrån syftet med ett maskeringsförbud – att förebygga våldsytringar och andra ordningsstörningar – finns det däremot ingen anledning att innefatta övriga former av allmänna sammankomster som anges i ordningslagen och som avser bl.a. biograf- och teaterföreställningar, konserter m.m. i det straffbara området. Detsamma gäller de offentliga tillställningarna som enligt 2 kap. 3 § ordningslagen bl.a. avser tävlingar och uppvisningar i sport och idrott, tivolinöjen och festtåg, danstillställningar samt marknader och mässor. Därmed utesluts bl.a. personer som maskerar sig under deltagande i parad, karneval eller liknande från det straffbara området.

Regeringen anser således att när det gäller de sammankomster och tillställningar som anges i ordningslagen så bör maskeringsförbudet begränsas till att gälla endast sådana allmänna sammankomster som anges i 2 kap. 1 § första stycket 1. Därigenom torde flera av de gränsdragnings- och tillämpningsproblem som remissinstanserna pekat på undanröjas.

Under EU-toppmötet i Göteborg ägde dock flera av de allvarligaste ordningsstörningarna rum i folksamlingar som inte kan definieras som en allmän sammankomst. *RPS*, men även *JO*, har utifrån denna omständighet framhållit att ett maskeringsförbud, för att få den av kommittén avsedda verkan, även måste omfatta folksamlingar som stör den allmänna ordningen. Regeringen delar denna uppfattning. Genom att avgränsa förbudet till sådana ordningsstörande folksamlingar kommer samtidigt de beteenden som ett antal remissinstanser har pekat på som icke straffvärda, t.ex. skötsamma ansiktsmålade fotbollssupportrar eller personer i hatt och solglasögon i en busskö, att falla utanför det straffbara området.

De ordningsstörande folksamlingar som kommer att omfattas är t.ex. grupper av personer som inte ger uttryck för någon egentlig opinionsytt-

ring och som i samband med en demonstration samlas på en annan plats eller tid. Vidare kommer förbudet att få praktisk betydelse exempelvis vid oroligheter i samband med fotbollsmatcher eller andra idrotts-evenemang samt när rivaliserande ungdomsgäng samlas.

I 13 c § polislagen beskrivs på visst sätt de folksamlingar där polisen kan avlägsna enskilda deltagare för att undvika ordningsstörningar. Det framstår som mest ändamålsenligt att använda samma beskrivning av de folksamlingar som skall omfattas av maskeringsförbudets tillämpningsområde. Det bör således vara förbjudet för deltagare i en folksamling, som inte är en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning enligt ordningslagen, att helt eller delvis täcka sitt ansikte på ett sätt som försvårar identifikation om folksamlingen genom sitt uppträdande stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna. Detta bör gälla oavsett om var och en av deltagarna kan sägas ha bidragit till ordningsstörningen eller inte. Det bör alltså inte för tillämpning av förbudet krävas att den enskilde maskerade deltagaren för egen del har bidragit till ordningsstörningen, utan det bör vara tillräckligt att han eller hon kan betraktas som deltagare i folksamlingen. Vid avgörande av vem som är deltagare i en folksamling bör, i likhet med vad som gäller för 13 c § polislagen, den praxis som vuxit fram i anslutning till 16 kap. 3 § brottsbalken vara vägledande (jfr prop. 1996/97:175 s. 27).

Sammanfattningsvis föreslår således regeringen att det straffbara området skall omfatta den som på allmän plats deltar i eller uppehåller sig i anslutning till en allmän sammankomst, som utgör demonstration eller som annars hålls för överläggning, opinionsyttring eller upplysning i allmän eller enskild angelägenhet, och helt eller delvis täcker sitt ansikte på ett sätt som försvårar identifikation. Maskeringsförbudet bör även omfatta 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. Härigenom torde tillämpningsområdet för maskeringsförbudet stå i bättre överensstämmelse med vad remissinstanserna ansett vara en lämplig avgränsning.

Innehav av maskeringsutrustning bör inte kriminaliseras

Flera remissinstanser har ifrågasatt kommitténs förslag om kriminalisering av innehav av maskeringsutrustning. De synpunkter som framför allt har förts fram är att det ofta är fråga om vanliga klädesplagg som huva, sjal, halsduk eller liknande som används för maskering och att det därför kommer att bli svårt att visa att plagget var avsett att användas i maskeringssyfte.

Vidare menar flera av remissinstanserna att en kriminalisering av innehav av dessa klädesplagg medför att det straffbara området blir alltför omfattande. JO påpekar att det skulle innebära att den som deltar i eller uppehåller sig i anslutning till ett demonstrationståg iklädd jacka med huva gör sig skyldig till brott, även om huvan inte är uppfälld.

Sveriges advokatsamfund anser att en kriminalisering av innehav av maskeringsutrustning öppnar för ett betydande godtycke och en särbehandling i rättstillämpningen eftersom polisingripandena kan förutspås komma att riktas mot vissa kretsar av personer.

Regeringen kan konstatera att det av naturliga skäl föreligger stora svårigheter med att kriminalisera innehav av maskeringsutrustning. Som flera remissinstanser har framhållit sker ofta maskeringen med klädesplagg som också har ett normalt användningsområde. Denna omständighet medför problem framför allt för bedömningen av om innehavet sker i förbjudet maskeringssyfte eller inte. Detta kan föranleda svårigheter för såväl enskilda poliser att avgöra när det föreligger grund för ett polisingripande som för rättsväsendet att avgöra när åtal skall väckas eller fällande dom meddelas.

Regeringen delar således, mot bakgrund av vad som ovan anförts, flertalet remissinstansers uppfattning att det inte finns tillräckliga skäl för att kriminalisera innehav av maskeringsutrustning.

9.1.3 Undantag från det straffbara området

Regeringens förslag: Maskeringsförbudet skall inte gälla om det med hänsyn till den allmänna sammankomstens art eller omständigheterna i övrigt kan anses befogat att täcka ansiktet.

Kommitténs förslag: Kommittén föreslår att maskeringsförbudet inte skall gälla den som täcker sitt ansikte för att skydda sig mot väderleken, av religiösa skäl eller under deltagande i parad, karneval eller liknande.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser anser att ett mer generellt undantag som exemplifieras i motiven är bättre ur rättvise- och tillämpningssynpunkt. *Svea hovrätt* och *Justitiekanslern (JK)* framhåller att 1 § andra stycket lagen (1988:254) om förbud mot knivar och andra farliga föremål torde kunna tjäna som förebild.

Skälen för regeringens förslag: Ett maskeringsförbud får, som ovan redogjorts för, inte vara mer omfattande än vad som är nödvändigt för att ändamålet med begränsningen skall uppnås. Regeringen har därför föreslagit ett förbud som är begränsat till vissa allmänna sammankomster och folksamlingar.

Inte heller i samtliga dessa fall kan det emellertid anses befogat med ett maskeringsförbud. Det kan t.ex. förekomma situationer där den enskilde har berättigade skäl att i anslutning till sammankomster täcka ansiktet. Det är därför ofrånkomligt att maskeringsförbudet förses med en undantagsregel som ger utrymme för rimliga och flexibla lösningar i det enskilda fallet.

Flera remissinstanser har föreslagit att undantagsregeln ges en mer generell karaktär. Anledningen är att man kan tänka sig många situationer där den som är maskerad inte har ett otillbörligt syfte med maskeringen men ändå inte kan åberopa de av kommittén föreslagna undantagen. Som exempel på maskering som inte skulle falla in under kommitténs undantagsregel nämner remissinstanserna bl.a. ansiktsmålning i samband med idrottsevenemang. *Umeå tingsrätt* har framhållit att det är särskilt viktigt att undantagsreglerna utformas på ett adekvat sätt eftersom möjligheten att begära tillstånd för maskering bara finns för allmänna sammankomster medan tillämpningsområdet för maskeringsförbudet är vidare.

Regeringen har, genom att begränsa maskeringsförbudet till att endast gälla allmänna sammankomster där opinionsyttring förs fram samt ordningsstörande folksamlingar, uttryckligen uteslutit flera av de situationer som remissinstanserna pekat på från förbudets omfattning. Det gäller t.ex. kostymering vid teaterföreställningar, ansiktsmålning vid idrottsevenemang, damer i hatt och solglasögon i buskö och mopedister iklädda hjälm.

Det kan emellertid, även med den utformning av förbudet som regeringen föreslår, finnas situationer där det kan vara befogat att täcka ansiktet men där inget av de av kommittén uttryckligen angivna undantagen – av religiös övertygelse eller för att skydda sig mot väderleken – är tillämpliga. Bl.a. måste undantagsregeln utformas så att även polismän och räddningspersonal iklädda skyddsutrustning i anslutning till demonstrationer eller andra sammankomster faller in under undantagsregeln.

Det är dock inte möjligt att på förhand ange samtliga de situationer där det kan anses befogat att täcka ansiktet. En alltför kasuistisk undantagsregel skulle därför kunna ge upphov till orimliga resultat. *Svea hovrätt* och *JK* har ansett att det vid utformningen av undantagsregeln bör kunna hämtas inspiration från lydelsen av 1 § andra stycket lagen om förbud mot knivar och andra farliga föremål (den s.k. knivlagen). Regeringen instämmer i detta. Erfarenheterna från de dryga femton år som knivlagen varit i kraft har visat att modellen med en generellt utformad undantagsregel som exemplifieras i motiven har fungerat väl ur tillämpningssynpunkt eftersom den ger utrymme för rimliga och flexibla lösningar i det enskilda fallet.

Enligt regeringens mening bör därför undantagsregeln utformas så att förbudet inte gäller om det med hänsyn till den allmänna sammankomstens art eller omständigheterna i övrigt kan anses befogat att täcka ansiktet.

Det är, mot bakgrund av 2 kap. 12 § regeringsformen, naturligt att undantagsreglerna tillämpas med förnuft och generositet så att inte maskeringsförbudet uppfattas som ett onödigt långtgående ingrepp i demonstrations- och mötesfriheterna. Man bör vid tillämpningen hålla i minnet att förbudet är avsett att i första hand träffa maskering som ökar risken för ordningsstörningar och våldsyttningar och inte fall då maskeringen framstår som nödvändig eller berättigad utifrån ett naturligt betraktelsesätt. För en närmare redogörelse av undantagsbestämmelsens tillämpningsområde hänvisas till författningskommentaren.

Personer som av något skäl vill demonstrera maskerade bör vidare få en möjlighet att på förhand få tillstånd till detta. En sådan möjlighet skulle, för de personer som är osäkra på hur undantagsregeln skulle komma att tillämpas i den enskilda situationen, tjäna som ett sorts förhandsbesked. Regeringen föreslår i det följande (se avsnitt 9.1.7) att anordnaren av en allmän sammankomst, som omfattas av maskeringsförbudet, hos polismyndigheten skall kunna begära tillstånd för deltagare i sammankomsten att helt eller delvis täcka ansiktet. Om polismyndigheten meddelar tillstånd skall den som deltar i den allmänna sammankomsten naturligtvis inte omfattas av förbudet. Enligt undantagsregeln skall förbudet således inte heller gälla i den utsträckning

deltagare i sammankomsten fått tillstånd att helt eller delvis täcka ansiktet.

9.1.4 Det subjektiva rekvisitet, straffskalan och ringa fall

Regeringens förslag: Straffstadgandet skall bara omfatta uppsåtliga gärningar. Straffskalan skall vara böter eller fängelse i högst sex månader. I ringa fall skall inte dömas till ansvar.

Kommitténs förslag överensstämmer med regeringens såvitt avser det subjektiva rekvisitet och straffskalan. Kommittén föreslår dock ingen ansvarsfrihetsregel.

Remissinstanserna har inte uttalat sig särskilt i dessa delar.

Skälen för regeringens förslag: Straffstadgandet föreslås omfatta endast uppsåtliga gärningar.

Med hänsyn till straffvärdet av en överträdelse av maskeringsförbudet föreslås att den som bryter mot förbudet skall dömas till böter eller fängelse i högst sex månader. När det gäller brott med den straffskalan är enligt praxis normalpåföljden böter.

Det kan finnas situationer då det i och för sig inte kan anses befogat att täcka ansiktet och undantagsregeln därför inte kan tillämpas, men där det ändå skulle framstå som stötande att upprätthålla ett maskeringsförbud. Det kan gälla personer som uppsåtligen täcker ansiktet under deltagande i en demonstration, men där handlingen framstår som uppenbart oförarglig och risken för ordningsstörningar som obetydlig. Som exempel kan nämnas sjukvårdspersonal som, iförd sin arbetsmundering, t.ex. operationskläder och munskydd, demonstrerar mot minskade resurser inom sjukvården. Andra situationer kan vara då personal inom barnomsorgen, iförda masker föreställande seriefigurer, demonstrerar mot nedläggningen av en förskola eller arbetstagare som med papperspåsar över huvudet uttrycker missnöje mot sin arbetsgivare. I de fallen kan det inte sägas vara befogat med hänsyn till sammankomstens art eller omständigheterna i övrigt att maskera sig. Däremot skulle det kunna anses stötande att döma till ansvar för brott. Ett undantag från det straffbara området föreslås därför för ringa fall.

Liknande former av ansvarsfrihetsregler återfinns i bl.a. knivlagen samt i lagen (1988:688) om besöksförbud.

9.1.5 Försök m.m.

Regeringens bedömning: Försök, förberedelse och stämpling bör inte kriminaliseras.

Kommitténs bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna har inte framfört några synpunkter i detta avseende.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen anser att försök, förberedelse och stämpling inte skall kriminaliseras. Skälet till detta är bl.a. de praktiska tillämpningssvårigheter som redogjorts för när det

gäller kriminalisering av innehav av klädesplagg och andra föremål som är särskilt ägnade att användas för maskering. Vidare menar regeringen att maskeringsförbudet kan antas vara tillräckligt omfattande och effektivt utan att också försök, förberedelse och stämpling straffbeläggs.

De allmänna straffrättsliga principer som rör medverkan till brott och som finns i 23 kap. brottsbalken bör emellertid tillämpas även här. De innebär t.ex. att den som förser en annan person med maskeringsföremål kan dömas för medhjälp under förutsättning att övriga brottsrekvisit är uppfyllda.

9.1.6 Förverkande

Regeringens förslag: Egendom som använts för att täcka ansiktet vid brott mot det föreslagna maskeringsförbudet får förklaras förverkad, om det behövs för att förebygga brott eller om det finns andra särskilda skäl till det.

Kommitténs förslag: Kommittén har inte särskilt behandlat frågan om förverkande, men eftersom kommittén föreslog ett nytt brott, olaga maskering, i brottsbalken skulle de allmänna reglerna om förverkande i 36 kap. samma balk bli tillämpliga.

Remissinstanserna: *JK*, som anser att bestämmelserna om ett maskeringsförbud bör placeras i en egen lag, menar att särskilda regler om förverkande också bör tas in i denna lag. I övrigt har remissinstanserna inte framfört några synpunkter i denna del.

Skälen för regeringens förslag: Enligt 36 kap. 2 § brottsbalken får egendom som använts som hjälpmedel vid brott enligt brottsbalken förklaras förverkad, om det är påkallat till förebyggande av brott eller om det annars föreligger särskilda skäl för det. Det är enligt regeringens mening rimligt att detsamma gäller egendom som använts vid överträdelse av maskeringsförbudet.

Eftersom regeringen föreslår att maskeringsförbudet skall införas i en särskild lag (se nedan avsnitt 9.1.8) behövs det en regel om förverkande i den lagen. Bestämmelsen bör utformas i enlighet med vad som föreskrivs om förverkande i 36 kap. 2 § brottsbalken och i diverse specialstraffrättsliga författningar. Det innebär att egendom som använts som hjälpmedel vid brott får förverkas om det behövs för att förebygga brott eller om det annars finns särskilda skäl till det. Det saknas enligt regeringens mening skäl att föreskriva förverkande av annat än den egendom som använts för att täcka ansiktet vid brott enligt lagen. Det finns heller knappast behov av annat än en möjlighet till sakförverkande. Till skillnad från vad som föreskrivs i brottsbalken föreslår regeringen därför inte att värdet av egendom skall kunna förverkas.

9.1.7 Tillstånd

Regeringens förslag: I ordningslagen införs bestämmelser som innebär att en anordnare av en sådan allmän sammankomst, som omfattas av maskeringsförbudet, hos polismyndigheten kan begära tillstånd för deltagare i sammankomsten att helt eller delvis täcka ansiktet. Tillstånd skall meddelas under förutsättning att risken för ordningsstörningar är obetydlig.

Kommitténs förslag innebär att tillstånd skall meddelas under förutsättning att skälen för begäran är beaktansvärda och risken för ordningsstörningar obetydlig.

Remissinstanserna: Remissinstanserna har framför allt synpunkter på förutsättningarna för när tillstånd skall meddelas. *JO* anser att rekvisitet ”beaktansvärda skäl” medför tolkningsproblem. Vidare menar *JO* att bestämmelsen är alltför allmänt hållen och att det inte bör få förekomma i ett regelsystem som gäller utövandet av grundlagsskyddade fri- och rättigheter. *Svea hovrätt* anser att bedömningen vid tillståndsgivningen bör vara generös till sökandens förmån, vilket möjligen bör uttryckas tydligare i lagtexten. Detta eftersom maskeringsförbudet i sig kan anses innebära en begränsning av grundlagsskyddade fri- och rättigheter. *Hovrätten för övre Norrland* och *Kammarrätten i Sundsvall* föreslår att även enskilda individer skall få möjlighet att ansöka om tillstånd. *Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet* och *Sveriges avdelning av internationella Juristkommissionen* förespråkar en mer generös hållning till beviljande av tillstånd till maskering. De menar att syftet med regleringen – att stärka demonstrationsfriheten – annars riskerar att motverkas.

Skälen för regeringens förslag: Det kan konstateras att ingen av remissinstanserna har synpunkter på kommitténs förslag att det skall finnas en möjlighet att ansöka om tillstånd att helt eller delvis täcka ansiktet. Den fråga som är föremål för diskussion bland remissinstanserna är i stället under vilka förutsättningar sådant tillstånd skall meddelas.

Regeringen anser, liksom kommittén och remissinstanserna, att det måste finnas en möjlighet att ansöka om tillstånd för personer som av något skäl vill demonstrera maskerade.

Syftet med ett maskeringsförbud är, som ovan utvecklats, att upprätthålla ordning och säkerhet vid möten och demonstrationer så att dessa kan genomföras under fredliga former. Därmed kan demonstrations- och mötesfriheterna värnas. Utifrån syftet med förbudet bör, enligt regeringens mening, en förutsättning för tillstånd vara att risken för ordningsstörningar är obetydlig. I annat fall skulle reglerna om maskeringsförbud inte få den effekt som eftersträvas.

Kommittén har föreslagit att ett ytterligare villkor för tillstånd bör gälla, nämligen att deltagarna har beaktansvärda skäl att vara maskerade. Regeringen anser dock att de skäl som deltagare i sammankomsten har för att täcka ansiktet inte är relevanta för tillståndsprövningen. Det gäller särskilt som det här rör sig om utövandet av grundlagsskyddade fri- och rättigheter och maskeringsförbudet som sådant avser att värna dessa friheter genom att förebygga ordningsstörningar. Att ställa upp ytterligare villkor för tillstånd riskerar att göra reglerna om

maskeringsförbud mer långtgående än nödvändigt. Liksom framförts från flera remissinstanser menar regeringen således att möjligheten att få tillstånd bör vara mer generös och endast ta sin utgångspunkt i risken för ordningsstörningar.

En begäran om tillstånd att helt eller delvis täcka ansiktet bör göras i samband med ansökan om tillstånd respektive anmälan om sammankomsten till polismyndigheten. Begäran bör prövas av polismyndigheten. Skälen för det är flera.

För det första skall polismyndigheten vid den prövning som görs i samband med tillståndsansökningar ta hänsyn till ordningen och säkerheten. Sådan hänsyn skall också tas vid prövning av en begäran om tillstånd att helt eller delvis täcka ansiktet. Förutsättningen för att en dylik begäran skall kunna bifallas bör, som ovan understrukits, vara att risken för ordningsstörningar framstår som obetydlig. Polisen är den myndighet som har bäst underlag för att kunna göra dessa riskbedömningar.

Vidare medför ett förfarande där en begäran om tillstånd att helt eller delvis täcka ansiktet skall göras hos polismyndigheten i samband med tillståndsansökan eller anmälan också andra samordningsfördelar. Enligt gällande regler skall en tillståndsansökan respektive anmälan innehålla vissa uppgifter. Dessa uppgifter behövs även för att kunna bedöma en begäran om tillstånd att helt eller delvis täcka ansiktet.

Ett tillstånd att helt eller delvis täcka ansiktet bör kunna förenas med de villkor som behövs för att ordningen och säkerheten vid sammankomsten skall kunna upprätthållas.

Flera remissinstanser har föreslagit att även enskilda individer skall ha möjlighet att ansöka om tillstånd. I en demonstration kan det finnas enskilda personer eller grupper av deltagare som har skäl att helt eller delvis täcka ansiktet, t.ex. av religiös övertygelse. Det finns ett värde i att dessa personer, liksom polis och allmänhet, på förhand får veta att de är undantagna från maskeringsförbudet och kan delta i demonstrationen med ansiktet helt eller delvis täckt. Regeringen delar därför uppfattningen att det bör finnas en möjlighet även för enskilda deltagare eller grupper av deltagare i en allmän sammankomst att få sådant tillstånd. Ansökan om tillstånd bör även i dessa fall göras av anordnaren av sammankomsten.

Polismyndighetens beslut bör, likt andra beslut som en polismyndighet fattar och som avser allmänna sammankomster, kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

9.1.8 En särskild lag

Regeringens förslag: Bestämmelserna om ett maskeringsförbud tas in i en särskild lag

Kommitténs förslag: Kommittén föreslår att bestämmelserna om ett maskeringsförbud tas in i 16 kap. brottsbalken.

Remissinstanserna: Av remissinstanserna är det endast *JK* som framfört synpunkter på var bestämmelserna bör placeras. *JK* anser att en straffsanktionerad förbudsregel passar mindre väl in i den renodlat straff-

rättsliga systematik som gäller i brottsbalken och föreslår därför att bestämmelserna förs in i en särskild lag, där förbudet ställs upp först och straffsanktionen därefter.

Skälen för regeringens förslag: Kommittén har resonerat om bestämmelsernas placering bl.a. utifrån maskeringsförbudets omfattning. Kommittén anser att en placering i 2 kap. ordningslagen skulle vara mindre lämplig med hänsyn till att förbudet även bör gälla för vissa folksamlingar, som inte utgör allmänna sammankomster eller offentliga tillställningar. Regeringen delar denna uppfattning.

Kommittén anser vidare att ett maskeringsförbud har ett naturligt samband med bestämmelserna i 16 kap. brottsbalken *Om brott mot den allmänna ordningen*. Kommittén menar att det till exempel kan uppstå konkurrenssituationer mellan brotten och att det också ur straffvärdes- och straffmätningssynpunkt kan vara värdefullt att brotten finns samlade på ett och samma ställe. Regeringen instämmer i att ett maskeringsförbud med tillhörande straffbud, liksom övriga brott i 16 kap. brottsbalken, är ett brott mot den allmänna ordningen. De brott i 16 kap. 1–3 §§ brottsbalken som en överträdelse av maskeringsförbudet närmast har samband med riktar sig dock enbart mot folksamlingar som stör den allmänna ordningen medan maskeringsförbudet skall omfatta såväl folksamlingar som stör den allmänna ordningen, eller utgör en omedelbar fara för denna, som vissa allmänna sammankomster.

I likhet med JK anser regeringen därför att en förbudsregel av det slag som maskeringsförbudet är hellre bör placeras i en särskild lag än i brottsbalken.

10 Ikraftträdande

<p>Regeringens förslag: Lagändringarna skall träda i kraft den 1 april 2005.</p>

Kommittén förslag: Betänkandet innehåller inget förslag på när lagändringarna skall träda ikraft.

Remissinstanserna: Inte heller remissinstanserna har uttalat sig om när lagändringarna bör träda ikraft.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Regeringen anser att lagändringarna lämpligen bör träda ikraft så snart det är möjligt, vilket bedöms vara den 1 april 2005.

11 Ekonomiska konsekvenser

Initialt kan maskeringsförbudet medföra marginellt ökade kostnader för det allmänna, såsom för polis-, åklagar- och domstolsväsendet. Eventuella merkostnader skall finansieras inom befintliga anslag. På sikt bör däremot förslagen kunna medföra en samhällsekonomisk vinst i det att allvarliga ordningsstörningar och kriminalitet förebyggs.

12 Författningskommentar

12.1 Förslag till lag om förbud mot maskering i vissa fall

1 §

I paragrafens *första stycke* anges den yttre ramen för förbudet. Enligt *första meningen* omfattar det den som på allmän plats deltar i eller uppehåller sig i anslutning till en allmän sammankomst, som utgör demonstration eller som annars hålls för överläggning, opinionsyttring eller upplysning i allmän eller enskild angelägenhet, dvs. allmänna sammankomster som anges i 2 kap. 1 § första stycket 1 ordningslagen (1993:1617). Härmed avses demonstrationer och politiska möten. För en närmare redogörelse för vad som omfattas av den bestämmelsen i ordningslagen hänvisas till förarbetena till den lagen (prop. 1992/93:210, bet. 1993/94:JuU1). De övriga former av allmänna sammankomster som anges i ordningslagen omfattas således inte av förbudet.

Begreppet *allmän plats* har samma innebörd som det har i brottsbalken, t.ex. i brottet förargelseväckande beteende i 16 kap. 16 §. Begreppet har en mera vidsträckt omfattning än uttrycket offentlig plats i ordningslagen. En allmän plats anses i princip innefatta varje plats, inomhus eller utomhus, som är upplåten för allmänheten. Om allmänheten har tillträde till området endast under vissa tider är platsen att anse som allmän under sådan tid men inte i övrigt (för en närmare redogörelse se bl.a. Holmqvist m.fl., Brottsbalken – En kommentar, s. 16:104 f).

Med uttrycket *uppehåller sig i anslutning till* menas att maskeringsförbudet inte bara omfattar deltagare i demonstrationer och politiska möten utan också personer som utan att delta i sammankomsten ändå uppehåller sig i dess omedelbara närhet.

Själva maskeringshandlingen beskrivs i paragrafen som att någon helt eller delvis täcker sitt ansikte på ett sätt som försvårar identifikation. Med *ansikte* menas enligt vanligt språkbruk den del av huvudet som omger och innefattar ögon, näsa och mun vilka utgör de viktigaste igenkänningstecknen för personen ifråga. Samma definition gäller här. Bestämmelsen omfattar all form av maskering oavsett på vilket sätt den sker, om den medför att identifikation rent objektivt försvåras. Utöver masker, s.k. rånarluvor och ansiktsmålningar kan också mössor, hattar, huvor på tröjor, halsdukar, snusnäsdurar, sjalar och andra klädesplagg omfattas om dessa används så att delar av ansiktet täcks. Men även andra föremål, såsom hjälmar och lösskägg, som täcker delar av ansiktet, kan medföra att identifikation försvåras.

Enligt första styckets *andra mening* gäller förbudet även den som på allmän plats deltar i en folksamling, som inte är en allmän sammankomst eller offentlig tillställning enligt ordningslagen, om folksamlingen genom sitt uppträdande stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna. En motsvarande beskrivning av ordningsstörande folksamling finns i 13 c § polislagen (1984:387). Den nu aktuella bestämmelsen innebär att det är förbjudet för deltagare i en ordningsstörande folksamling, oavsett om var och en av deltagarna kan sägas ha bidragit till ordningsstörningen eller inte, att helt eller delvis täcka sitt ansikte på ett sätt som försvårar identifikation. Det krävs alltså inte för tillämpning av förbudet att den enskilde maskerade deltagaren för egen

del har bidragit till ordningsstörningen, utan det är tillräckligt att han eller hon betraktas som deltagare i folksamlingen. Vid avgörande av vem som är deltagare i en folksamling bör den praxis som vuxit fram i anslutning till 16 kap. 3 § brottsbalken vara vägledande (jfr prop. 1996/97:175 s. 27).

Med *stör den allmänna ordningen* avses ett uppträdande som innefattar angrepp på ett ordningsintresse av betydelse för allmänheten eller annars från allmän synpunkt. Frågan om ett visst uppträdande stör den allmänna ordningen får inte avgöras från den begränsade synpunkten av vad som endast för den enskilde polismannen framstår som obekvämt eller olämpligt. Endast den omständigheten att en person vägrar att åtlyda en polismans tillsägelse innebär t.ex. inte att han stör den allmänna ordningen. Det avgörande i en sådan situation är vilka följder från ordningssynpunkt som en sådan bristande efterrättelse kan medföra.

En *omedelbar fara* för den allmänna ordningen föreligger när faran är konkret, dvs. bestämd till tid och rum.

I *andra stycket* görs, av skäl som redovisats i avsnitt 9.1.3, undantag från maskeringsförbudet. En förutsättning för att bestämmelsen skall vara tillämplig är att det kan anses befogat att täcka ansiktet.

För det första kan så vara fallet *med hänsyn till den allmänna sammankomstens art*. Det kan t.ex. gälla en demonstration med religiösa förtecken där deltagare av religiösa skäl täcker ansiktet.

Även utan hänvisning till sammankomstens art kan det *med hänsyn till omständigheterna i övrigt* vara befogat att täcka ansiktet. Denna del av undantagsbestämmelsen omfattar såväl de allmänna sammankomster som avses i första stycket första meningen som de folksamlingar som avses i första stycket andra meningen. T.ex. kan den som av religiös övertygelse täcker ansiktet, men det inte kan anses befogat med hänsyn till sammankomstens art, falla in under detta led av undantaget. Det kan också gälla när flyktingar protesterar mot regimen i hemlandet och på objektiva grunder har befogad anledning att anta att de eller deras närstående kan bli utsatta för allvarliga repressalier av regimen om identiteten blir känd. Det omfattar även de som vid svåra väderleksförhållanden täcker sitt ansikte. Under denna del av undantagsbestämmelsen faller också de personer som befinner sig i anslutning till en allmän sammankomst, utan att *på något sätt* delta i den eller de aktiviteter som sammankomsten eller eventuella motdemonstranter ägnar sig åt.

Den nu gjorda exemplifieringen är inte uttömmande utan bestämmelsen kan tillämpas även på andra liknande situationer.

Avsikten är att utifrån sammankomstens art eller omständigheterna i övrigt ge utrymme för rimliga och flexibla lösningar i enskilda fall. Undantagsregeln bör tillämpas med förnuft och generositet så att maskeringsförbudet inte uppfattas som en onödig begränsning av demonstrations- och mötesfriheterna. Enligt 2 § skall vidare sådana fall där maskering visserligen inte framstår som befogad men ändå kan anses utgöra ringa fall inte föranleda ansvar.

Av andra stycket framgår också att det inte är straffbart att helt eller delvis täcka ansiktet i en allmän sammankomst som avses i första stycket för deltagare som fått tillstånd till det.

2 §

Det subjektiva rekvisitet och straffskalan har kommenterats i avsnitten 9.1.4.

När det gäller frågor om konkurrens mellan överträdelse av maskeringsförbudet och annan brottslighet får vägledning hämtas i allmänna straffrättsliga principer. Detta innebär t.ex. att den som under en demonstration uppträder maskerad och som samtidigt gör sig skyldig till skadegörelse genom klotter eller genom att slå sönder ett skyltfönster torde kunna dömas för båda brotten i s.k. brottskonkurrens. Däremot torde den som uppträder maskerad och samtidigt gör sig skyldig till allvarlig brottslighet, t.ex. våldsamt upplopp, bara dömas för den senare brottsligheten. Brottet våldsamt upplopp får i detta fall anses konsumera den olaga maskeringen. Var gränsen går i olika konkurrenssituationer får överlämnas till rättstillämpningen.

Enligt *andra meningen* skall det inte dömas till ansvar i ringa fall. Bestämmelsen syftar till att undanta icke straffvärda fall och undvika stötande resultat. Exempelvis skall personer som, i och för sig uppsåtligt, täcker sitt ansikte vid en demonstration men där handlingen framstår som uppenbart harmlös och risken för ordningsstörning obetydlig, inte dömas till ansvar även om de underlåtit att söka tillstånd om att få uppträda maskerade. Det kan t.ex. omfatta sjukvårdspersonal som, iförd sin arbetsmundering, t.ex. operationskläder och munskydd, demonstrerar mot minskade resurser inom sjukvården. Andra situationer kan vara då barnomsorgspersonal som iförda masker föreställande seriefigurer demonstrerar mot nedläggningen av en förskola eller arbetstagare som med papperspåsar över huvudet uttrycker missnöje mot sin arbetsgivare.

Frågan om en överträdelse av förbudet utgör ringa fall får avgöras vid en samlad bedömning av de föreliggande omständigheterna. Vid bedömningen bör det läggas särskild vikt vid om det förelåg endast obetydlig risk för ordningsstörningar och att identifieringen av deltagarna därför inte utgjorde något problem. Det kan då vara av betydelse att beakta bl.a. sammankomstens storlek och sammansättning liksom typen av sammankomst och i vilket sammanhang den ägde rum. Enbart den omständligheten att maskeringen i sig är av mer begränsad omfattning medför dock inte att det blir fråga om ringa fall.

Bestämmelsen syftar således till att undanta icke straffvärda fall, som inte faller in under undantagsregeln i 1 §, och undvika stötande resultat.

3 §

Bestämmelsen, som behandlas i avsnitt 9.1.6, är utformad i enlighet med vad som föreskrivs om förverkande i 36 kap. 2 § brottsbalken och i diverse specialstraffrättsliga författningar. Det innebär att 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 finns andra särskilda skäl till det. Vad som kan komma att förverkas är således den maskeringsutrustning som använts vid brott enligt denna lag. Bestämmelsen tar enbart sikte på s.k. sakförverkande. Värdet av egendom kan således inte förverkas.

I enlighet med 36 kap. 16 § brottsbalken kan förverkande underlåtas om det är uppenbart oskäligt.

Ett föremål som kan förklaras förverkat får tas i beslag enligt 27 kap. 1 § rättegångsbalken. Föremålet får eftersökas genom kroppsvisitation, förutsatt att det förekommer anledning anta att brott har förövats, jfr. 28 kap. 11 § rättegångsbalken. Förverkande beslutas av domstol i samband med prövning av åtal. Det kan också behandlas inom ramen för strafföreläggande, jfr. 48 kap. rättegångsbalken. Om åtal inte väcks, t.ex. därför att egendomen tagits i beslag från någon som inte är straffmyndig, får förverkande beslutas av åklagaren i enlighet med reglerna i lagen (1986:1009) om förfarandet i vissa fall vid förverkande m.m.

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

2 kap.

Tillstånd att täcka ansiktet

7 a §

Paragrafen är ny. Den innehåller bestämmelser som innebär att en anordnare av en allmän sammankomst, som omfattas av maskeringsförbudet, får möjlighet att begära att deltagare i sammankomsten skall få tillstånd att helt eller delvis täcka ansiktet. En ansökan kan även avse grupper av deltagare eller enskilda individer. Ansökan om tillstånd skall även i de senare fallen göras av anordnaren av sammankomsten.

En begäran om tillstånd skall ske i samband med den tillståndsansökan eller anmälan som anordnaren är skyldig att göra. Begäran skall göras vid samma polismyndighet och inom den tid som gäller för tillståndsansökningar respektive anmälningar, dvs. om möjligt senast en vecka respektive fem dagar före sammankomsten. En begäran skall alltid vara skriftlig.

Eftersom begäran skall göras i samband med tillståndsansökan eller anmälan får polismyndigheten enligt bestämmelsen i 2 kap. 7 § uppgifter om anordnaren, tiden för sammankomsten, dennas art och huvudsakliga utformning samt de åtgärder i fråga om ordning och säkerhet som anordnaren avser att vidta.

Prövningen med anledning av ansökan, anmälan eller begäran

8 §

I paragrafen regleras vilken myndighet som prövar respektive behandlar tillståndsansökningar och anmälningar om allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Genom ett tillägg i *första stycket* klargörs att det är polismyndigheten som prövar begäran om tillstånd för deltagare i allmänna sammankomster att helt eller delvis täcka ansiktet.

9 §

I paragrafen regleras polismyndighetens rätt att kräva eller själv sörja för den kompletterande utredning som myndigheten anser behövs. Genom ett tillägg i *första stycket* gäller detta även en begäran om tillstånd för deltagare i en allmän sammankomst att helt eller delvis täcka ansiktet.

11 a §

Paragrafen är ny. I dess *första stycke* har införts en bestämmelse om att ett beslut med anledning av en begäran om tillstånd att helt eller delvis täcka ansiktet skall meddelas skyndsamt. Det är naturligtvis av stor vikt att en anordnare som begärt att deltagare i sammankomsten skall få täcka ansiktet så snart som möjligt får sin sak prövad. I annat fall kan det leda till att anordnaren i praktiken inte hinner få sin begäran överprövad i högre instans innan tiden för den tilltänkta sammankomsten passerats.

Paragrafens *andra stycke* reglerar under vilka förutsättningar en begäran om sådant tillstånd skall bifallas. Förutsättningarna har närmare utvecklats i avsnitt 9.1.7 under rubriken *Tillstånd*, till vilket här hänvisas.

Utredningens sammanfattning

Uppdraget och genomförandet

Vår uppgift har varit att göra en kartläggning och analys av händelserna i samband med EU-toppmötet i Göteborg den 14–16 juni 2001. Med utgångspunkt i den analysen och i erfarenheter av liknande evenemang har vi haft att överväga och föreslå åtgärder som med behållen respekt för demonstrationsfriheten kan leda till att allvarliga ordningsstörningar kan förebyggas och bekämpas.

Det som hände i Göteborg kan inte enbart ses som ordningsfrågor som skall hanteras med polisiära insatser utan också som politiska frågor rörande demokrati, inflytande, utanförskap m.m. Av den anledningen har vi valt att anlägga ett bredare perspektiv på vårt uppdrag.

En annan fråga som vi valt att utreda är den polisinsats som ägde rum mot en demonstration under Ekofin-mötet i Malmö i april 2001. Tidigt under vårt arbete fick vi nämligen uppgifter från såväl polis som demonstranter om att denna insats spelat stor roll för händelseutvecklingen i Göteborg.

En annan uppgift har varit att införskaffa erfarenheter av liknande evenemang. I detta syfte har vi studerat demonstrationer vid fyra internationella möten; Världshandelsorganisationens möte i Seattle i månadsskiftet november–december 1999, Internationella valutafondens och Världsbankens årsmöte i Prag i september 2000, Europeiska rådets möte i Nice i december 2000 samt G8-mötet i Genua i juli 2001.

Under vårt arbete har vi hållit ca 200 intervjuer. Vi har deltagit i två öppna möten. Vi har företagit resor till Prag, Rom/Genua, Köpenhamn och Oslo. Härutöver har vi naturligtvis studerat en omfattande dokumentation och tagit del av filmer, artiklar, böcker m.m. Vi har även deltagit i flera seminarier på teman med anknytning till Göteborgshändelserna.

Polisinsatserna i samband med Ekofin-mötet i Malmö

Den polisinsats som ägde rum mot en demonstration i samband med Ekofin-mötet i Malmö under våren 2001 kom på många sätt att påverka förhållningssättet inför Göteborgsmötet såväl hos demonstranter som polis. Frågan om maskeringsförbud kom upp på dagordningen hos flera politiska organisationer och under våren pågick en allmän debatt om demokrati och värnandet om demonstrationsfriheten. Även mer specifika ämnen som märkning av polisens hjälmar diskuterades tiden före Göteborgsmötet. Vi har vid vår utredning av händelsen kunnat konstatera följande.

- Vi har inte funnit några belegg för att insatsen varit *beslutad* i förväg, vilket det bland demonstranter och andra spekulerats om.
- Vi har inte kunnat finna att avspärningen av ett helt block stod i proportion till de ordningsstörningar som förekom vid uppmarschen. Genom polisens insats kom enligt vår mening demonstrationsfriheten för närmare 300 demonstrationsdeltagare allvarligt att inskränkas.

- Beträffande omhändertagandena talar mycket för att någon sådan individuell prövning som skall göras inte skedde. Det våld som vissa poliser brukat framstår för oss som överdrivet. Språkbruket som vissa polismän påstås ha använt mot främst unga kvinnliga demonstranter är oacceptabelt.
- Det står helt klart att polisen brustit i sin information till demonstrationsledningen och andra. Polisens brist på kommunikation med demonstranterna torde vara orsaken till de spekulationer som uppstått.

Händelserna i samband med Europeiska rådets möte i Göteborg

Poliskommenderingen i Göteborg under ledning av polismästare Håkan Jaldung var den mest komplexa och en av de största som ägt rum i Sverige. Den kom att omfatta ca 2 500 poliser. Under kommenderingen ställdes polisen inför svåra uppgifter och dess förmåga och kompetens kom att prövas på ett extraordinärt sätt. Trots besvärliga förhållanden kunde EU-toppmötet och den amerikanske presidentens besök genomföras utan allvarliga störningar. Vidare kunde demonstrationsrätten värnas i den meningen att alla tillståndsgivna demonstrationer kunde äga rum. Bevakning av de hotell där delegaterna bodde liksom samtliga eskorter och transporter fungerade också utan anmärkning.

Våra uttalanden måste ses i ljuset härav. Vid en så omfattande polisinsats är det naturligtvis näst intill oundvikligt att vissa fel och misstag begås. Avsikten med att i efterhand försöka utvärdera ett händelseförlopp och lyfta fram vad som var bra respektive dåligt måste vara att såväl berörda myndigheter som andra skall kunna dra lärdom av slutsatserna. Det är också så vi sett på vår uppgift.

Rikspolisstyrelsens samordning av planeringsarbetet

Rikspolisstyrelsen svarar enligt 3 § 2 förordningen (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen för samordningen av polisens planering för sådana särskilda händelser där intresset av samordnade insatser är särskilt framträdande. Vi framför vissa synpunkter på Rikspolisstyrelsens samordning inför EU-toppmötet.

- Vi anser att Rikspolisstyrelsen borde ha givit de två samordningsgrupper som tillsattes under planeringsstadiet en starkare roll och större befogenheter. I vart fall borde Rikspolisstyrelsen senast efter händelserna i Nice ha reagerat och spelat en aktivare roll.
- För kommittén framstår det som märkligt att frågan om huruvida Säkerhetspolisen eller Polismyndigheten i Västra Götaland skulle ha ansvaret för personskyddet, inte klarades ut med rikspolischefen under den operativa förberedelsegruppens arbete. Om detta gjorts på ett tidigt stadium hade med stor sannolikhet gruppens arbete kunnat bedrivas på ett mer konstruktivt sätt.
- Att polismyndigheterna i landet är relativt självständiga fråntar inte Rikspolisstyrelsen det övergripande ansvaret. Decentraliserat budgetansvar får inte hindra att frågor som gemensam utbildning, utrustning och villkor för personalen hanteras centralt när det fram-

står som rationellt och ändamålsenligt. De poliser som deltog i Göteborg hade sannolikt haft bättre förutsättningar att klara sina uppgifter med en sådan hantering. I sammanhanget bör noteras att Polismyndigheten i Västra Götaland inte inför mötet erhöll några ytterligare ekonomiska resurser vilket i sin tur får antas bero på att Rikspolisstyrelsen inte tilldelats några extra medel till polisinsatserna vid de svenska EU-mötena. Vi finner det angeläget att sådana aspekter i god tid beaktas av riksdag och regering.

- Rikspolisstyrelsen borde ha agerat kraftfullare i frågan om polisförstärkningar.
- Vi anser sammanfattningsvis att den centrala nivån inom polisen, dvs. Rikspolisstyrelsen måste ta ett större ansvar för samordningen av planeringen inför stora internationella evenemang där flera polismyndigheter kommer att vara inblandade än vad som skedde inför EU-toppmötet i Göteborg.

Polismyndighetens i Västra Götaland planerings- och förberedelsearbete

- I oktober 2000 inrättade polismyndigheten en stab med uppgift att handha den övergripande planeringen. Staben bemannades från början med en person på heltid. I januari 2001 förstärktes staben med ytterligare två personer, varav en dock nästan omgående kom att övergå till andra arbetsuppgifter.

Det är naturligtvis viktigt att polisen, inför en sådan extraordinär händelse som ett EU-toppmöte är, påbörjar planeringen i god tid och med tillräcklig bemanning. Det är en förutsättning för att en omfattande polisinsats skall kunna genomföras på ett bra sätt.

- Erfarenheterna från Göteborg visar att det finns behov av en enhetlig modell för hur planerings- och förberedelsearbetet skall organiseras inför särskilda händelser.
- Polismyndighetens kriminalunderrättelsearbete synes ha fungerat väl.
- Polisledningen har av såväl egna som förstärkande poliser kritiserats för att ha försökt tona ned hotbilden alltför mycket. Kritik skall i och för sig inte riktas mot polisledningen för dess ambitioner att försöka undvika att hetsa upp de poliser som skulle delta i insatsen. Det är emellertid lika viktigt att poliserna ges en så realistisk bild som möjligt av vad de kan förvänta sig. Poliserna måste ges goda förutsättningar för att förbereda sig.
- Den nya taktiska modell rörande polisens hantering av demonstrationer och andra opinionsyttringar som tog form under våren 2001 och som byggde på dialog och öppenhet måste ses som konstruktiv. Vi kan dock konstatera att den fastställdes på ett sent stadium.
- Trots den under våren alltmer ökande hotbilden skedde inte någon samordnad övergripande omfallsplanering. Med omfallsplanering menas polisens planering för handlingsalternativ på olika platser och vid skilda händelseutvecklingar. Omfallsplanering saknades för insatser mot de centralt belägna skolorna Hvitfeldtska och Schil-

lerska. Den omfallsplanering som fanns för inträngningsförsök mot Svenska Mässan var inte förankrad hos kommenderingsledningen. En bristande omfallsplanering kan leda till att polisen fastnar i ad hoc-lösningar, inte är mentalt förberedd på vad som kan hända och inte vet var den skall söka information. Vi är starkt kritiska till polismyndighetens hantering av omfallsplaneringen inför EU-toppmötet.

Polismyndighetens samverkan med andra myndigheter

- Polismyndighetens samarbete och samverkan med andra myndigheter och organisationer inom länet synes i huvudsak ha fungerat tillfredsställande.
- När det gäller samarbetet och samverkan mellan polismyndigheten och Säkerhetspolisen har vi konstaterat allvarliga brister framför allt på ledningsnivå.
- Även i samarbetet mellan polismyndigheten och Rikskriminalpolisen fanns brister. Vi finner det anmärkningsvärt att polismyndigheten inte varit intresserad av den samverkan och det stöd som Rikskriminalpolisens samordningsgrupp, den s.k. Hydforsgruppen, kunde erbjuda.

Polisförstärkningar

- Vi är kritiska till hur frågan om polisförstärkningar hanterats inför EU-toppmötet i Göteborg.
- Rikskriminalpolisens första formella beslut om polisförstärkning inför EU-kommenderingen fattades i början av maj 2001, drygt fyra respektive två månader efter polismyndighetens begäran. Vi konstaterar att det vid en kommendering som den aktuella är av stor vikt att beslut om polisförstärkningar fattas så tidigt som möjligt.
- Mot bakgrund av den efter EU-toppmötet i Nice i december 2000 alltmer ökande hotbilden anser vi att polismyndigheten tidigare borde ha begärt en ordentlig reservstyrka, som skulle kunna tas i anspråk om något extraordinärt inträffade. När polismyndigheten i maj begärde att reservstyrkan skulle tas i anspråk borde den, även om det var i ett sent skede, samtidigt ha begärt att ytterligare reserver skulle finnas tillgängliga. Som det nu blev fick Rikskriminalpolisen försöka få fram fler förstärkande poliser under kommenderingen när behovet blev akut.
- Polismyndigheten ville på fredagsförmiddagen den 15 juni skicka hem ca 80 förstärkande poliser. Mot bakgrund av att torsdagens insats mot Hvitfeldtska gymnasiet krävt stora personalresurser och då fredagen hade en allvarlig hotbild med hög risk för våldsamma opinionsyttringar förefaller polismyndighetens hantering av förstärkningsfrågan under fredagsförmiddagen oss märklig.

- Polismyndighetens ansats att genom en dialog etablera samarbete och samverka med arrangörer och deltagare i demonstrationer och andra manifestationer anser vi vara ett bra initiativ.
- Mot bakgrund av att kontaktgruppens arbete påbörjades i ett så sent skede, endast ca fem veckor före EU-toppmötet, måste resultatet av arbetet ses som en framgång. Resultatet av dialogarbetet hade förmodligen blivit ännu bättre om dialogen påbörjats i god tid.
- Kontaktgruppens mandat var oklart såväl inom gruppen som i förhållande till demonstrationsarrangörer. Det oklara mandatet ledde bl.a. till misstroende bland demonstranter och andra då polisinsatsen mot Hvitfeldtska gymnasiet genomfördes och det skadade därmed relationen mellan parterna.

Utbildning och utrustning

- Vi har konstaterat allvarliga brister när det gäller svenska polismäns utbildning för att kunna ingripa mot folkmassa. Vi har också noterat andra kunskapsbrister hos de poliser som deltog i kommenteringen. T.ex. saknade många kunskap om de politiska grupper m.fl. som var i Göteborg. Förutom bristfällig kunskap har vi konstaterat att poliser vid olika myndigheter arbetar efter skilda taktiska modeller, vilket i Göteborg medfört samverkanssvårigheter.
- Ansvaret för att en enhetlig och ändamålsenlig utbildning kommer till stånd inför stora internationella evenemang måste läggas på centralmyndigheten, dvs. Rikspolisstyrelsen, som ett led i dess samordningsuppgifter.
- Händelserna i Göteborg ger anledning att generellt överväga polisens utrustning eftersom vi konstaterat stora brister i den.

Polismyndighetens genomförande av kommenderingen

- Erfarenheterna från Göteborg visar att det finns ett behov av en enhetlig nationell modell för ledning och genomförande av polis-kommenderingar vid särskilda händelser.
- Polismyndighetens kriminalpolisarbete anser vi har bedrivits på ett framgångsrikt sätt.

Polisinsatsen mot Hvitfeldtska gymnasiet

- Åklagaren beslutade på onsdagskvällen den 13 juni att en reell husrannsakan skulle genomföras på skolan. Mot bakgrund av det underlag som fanns finner vi ingen anledning att ifrågasätta åklagarens beslut. Vi är däremot kritiska till hur beslutet kom att verkställas. Vi uttalar oss inte om de rent rättsliga bedömningar som gjordes av polisen. Polisens agerande är för närvarande föremål för förundersökning på initiativ av riksdagens ombudsmän (JO).
- Insatsen fick enligt vår bedömning karaktär av hafsverk, tog alltför stora resurser i anspråk och orsakade dem som befann sig på skolan

oproportionerligt stora inskränkningar i rörelsefriheten. Vi är kritiska till att det planerings- och förberedelsearbete som föregick insatsen var så brisfälligt.

- Det står klart att polisen under flera timmars tid inte aktivt försökte sprida information om anledningen till avspärningen eller om villkoren för att få lämna det avspärrade området. Den som på detta sätt stängs inne har rätt att få information om orsaken härtill samt om när och under vilka förutsättningar han eller hon får lämna området. Polisens brister i detta avseende är allvarliga.
- Vid insatsen mot Hvitfeldtska gymnasiet greps 459 personer misstänkta för våldsamt upplopp. Massgripandet ingår i det som är föremål för JO:s prövning. Vi kan dock konstatera att polisen i samband med omhändertagandet av de gripna förefaller ha begått ett antal överträdelser av gällande författningar.
- Många demonstranter har omvittnat att polisen i samband med ingripandet mot Hvitfeldtska gymnasiet uttalat sig nedsättande och kränkande om dem. Det är naturligtvis aldrig acceptabelt att polisen använder ett olämpligt språkbruk.
- Händelseutvecklingen på Hvitfeldtska gymnasiet medförde ett antal negativa konsekvenser för det fortsatta skeendet under toppmötet.
 - Det tärde kraftigt på polisresurserna, vilket fick allvarliga följder främst under fredagen.
 - Det skadade relationerna till demonstranterna.
 - Genom ingripandet förhindrades demonstranter att utöva sin mötesrätt eftersom den s.k. motkonferensen och andra möten inte kunde hållas som planerat.
 - De enskilda polismännen utsattes för utomordentligt svåra påfrestningar såväl fysiskt som psykiskt.

Övriga polisinsatser

- Även beträffande övriga insatser har vi kunnat konstatera brister bl.a. i radiokommunikationsutrustning, skyddsutrustning och annan utrustning, samträning, information till och behandling av enskilda.

Övergripande ansvar

- Håkan Jaldung fick uppdraget att leda kommenderingen under Europeiska rådets möte i Göteborg av länspolismästaren Ann Charlotte Norrás. Detta uppdrag förblev obrutet under hela den komplexa polisoperationen. Länspolismästaren har även med den valda organisationen det övergripande ansvaret för polisens förmåga att klara sina uppgifter.

Protesterna i Göteborg kan inte enbart ses som ordningsfrågor som skall hanteras med polisiära insatser. En analys av de bakomliggande orsakerna visar att det framför allt handlar om frågor som bara kan lösas politiskt inom de demokratiska strukturerna. När det politiska engagemanget liksom den politiska arenan förändras krävs nya kanaler för dialog och påverkan. Dagens nya rörelser präglas av en mångfald av åsikter, ett icke-hierarkiskt nätverk, avsaknad av visionen om den stora samhällslösningen, engagemang i de konkreta orättvisorna i världen samt ett växande medieberoende. Upparbetade kanaler, t.ex. traditionella folkrörelser och politiska partier fångar inte alltid upp de nya rörelsernas uttrycksätt. I dag kan vi skönja två kulturer som har svårt att finna fungerande former för dialog med varandra. Detta försvåras ytterligare av de asymmetriska förhållandena mellan å ena sidan politiska och ekonomiska makthavare och å andra sidan de kritiska rörelserna.

Vi vill understryka vikten av öppenhet och transparens i de demokratiska processerna. Sveriges regering försökte vid EU-toppmötet i Göteborg, på initiativ av demonstrationsarrangörerna, att bryta traditionen av slutenhet vid den sortens möten. Detta var ett viktigt steg i en önskvärd utveckling. Sverige bör i internationella sammanhang fortsätta att verka för ökad öppenhet vid framtida möten.

Ett underliggande problem är att många, framförallt unga, upplever ett utanförskap och en känsla av maktlöshet. Vi vill betona vikten av den politiska dialogen i form av samtal och andra kanaler för påverkan och deltagande i det demokratiska beslutsfattandet. Det gäller såväl internationellt som nationellt och lokalt. Det är av stor vikt att finna fungerande former för denna diskussion mellan beslutsfattare och dagens opinionsrörelser. Vi ser gärna ett fortsatt aktivt arbete i sökandet efter dessa former liksom kanaler för att minska det politiska utanförskap som många känner i Sverige i dag.

Polisens planering, förberedelse och organisation inför stora internationella evenemang

Ansvars- och uppgiftsfördelningen inom den öppna polisen

När det gäller ansvars- och uppgiftsfördelningen inom den öppna polisen anser vi det i det närmaste vara självklart att den centrala nivån, dvs. Rikspolisstyrelsen, skall ansvara för samordning av planering och förberedelser i samband med stora internationella evenemang. Genom att ålägga Rikspolisstyrelsen ett samordningsansvar optimeras möjligheten att upparbeta och upprätthålla erforderlig kompetens för en god planering och förberedelse. Ett annat skäl är att det är den centrala nivån som har bäst förutsättningar att överblicka landets samtliga polisresurser. Vid ett stort internationellt evenemang torde det så gott som alltid krävas omfattande polisförstärkningar. Vidare anser vi att den centrala nivån måste verka för att de poliser som skall delta är utbildade för detta, att de har en gemensam modell att samarbeta kring med gemensam taktik och gemensamt språk samt enhetlig och ändamålsenlig utrustning.

Rikspolisstyrelsen svarar som vi tidigare nämnt enligt sin instruktion redan i dag för samordningen av polisens planering för sådana särskilda

händelser där intresset av samordnade insatser är särskilt framträdande. Enligt vår uppfattning måste ett stort internationellt evenemang alltid anses vara en särskild händelse där intresset av samordnade insatser är särskilt framträdande. Vi anser därför inte att någon författningsändring är nödvändig. Rikspolisstyrelsen bör således, i enlighet med gällande regler, i framtiden ansvara för samordningen av polisens planering inför stora internationella evenemang. Mot bakgrund av erfarenheterna från Göteborg finner vi emellertid att detta behöver betonas.

En samordning enligt de principer vi här förordat motiverar att medel i varje särskilt fall ställs till Rikspolisstyrelsens förfogande.

Ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan den öppna polisen och Säkerhetspolisen

När det gäller ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan den öppna polisen och Säkerhetspolisen har vi som nämnts uppmärksammat allvarliga brister, främst när det gäller samverkan på ledningsnivå. Samverkan mellan den öppna polisen och Säkerhetspolisen måste bli betydligt bättre. Om en sammanslagning inte genomförs måste förändringar åstadkommas på annat sätt. Det finns uppenbarligen ett stort behov av att de olika myndigheternas roller förtydligas och framför allt förankras hos all berörd personal.

Polisens beredskap och kompetens att ingripa mot allvarliga ordningsstörningar

Rikspolisstyrelsen har nyligen bedrivit ett särskilt taktikprojekt. Projektet har uppmärksammat en rad brister inom svensk polis, bl.a. beträffande ingripande mot folksamlingar och föreslagit att det inrättas ett nationellt polistaktiskt centrum med uppgifter inom taktikområdet.

Mot bakgrund av de erfarenheter vi gjort av händelserna i Göteborg finner vi starka skäl att ställa oss bakom principerna i taktikprojektets förslag. I likhet med projektet anser vi att grunden för polistaktik bör vara icke-konfrontation och att poliserna skall verka för en de-eskalering av situationen. Vårt samhälles grundvärderingar skall ytterst styra valet av taktik. Det är nödvändigt att en enhetlig modell utarbetas när det gäller ingripande mot folksamlingar och en förutsättning för att Sverige framdeles skall kunna åta sig att arrangera den typ av evenemang som ett EU-toppmöte är. Denna nationella modell bör inkludera våldsförebyggande strategier i samband med stora möten och demonstrationer. Den bör också, i syfte att massgripanden och massomhändertaganden så långt möjligt skall kunna undvikas, prioritera ingripanden mot enskilda personer.

Deltagande poliser måste ha enhetlig utbildning som vilar på en sådan nationell modell med en bestämd taktik och ett gemensamt språk. För detta behöver poliserna hög kompetens i samhällsfrågor (t.ex. kunskap om opinionsrörelser och nya former för opinionsyttringar) men även i kommunikation och konflikthantering i våldsförebyggande syfte. Det är vidare av största vikt att de som skall leda polisinsatser under svåra förhållanden får ordentlig utbildning och träning. Också projektets förslag beträffande egen utvecklings- och forskningsverksamhet samt skapande och upprätthållande av internationella kontakter är av stor vikt.

Det har framkommit flera exempel på att polisen under kommenderingarna i såväl Malmö som Göteborg använde ett kränkande språk mot demonstranterna och enskilda. Polisledningen måste med kraft motverka sådana attityder.

När det gäller piketpolisen och nationella insatsstyrkan, dvs. landets särskilda insatsstyrkor, anser vi att det är anmärkningsvärt att det helt saknas nationell samsyn. Styrkorna bör i viss mån kunna betraktas som en nationell resurs eftersom det bara finns fyra stycken. De måste kunna förstärka polisen på orter överallt ute i landet där allvarliga händelser inträffar. Även om styrkorna organisatoriskt lyder under skilda myndigheter måste de kunna samarbeta effektivt. Ett sådant samarbete förutsätter viss gemensam utbildning, samträning och enhetlig utrustning.

Polisens utrustning

Vid insatser mot ordningsstörande folksamlingar har polisen i dag normalt bara tillgång till batong och skjutvapen. När polisen utsätts för stenkastning och liknande är den i princip utlämnad åt att så gott det går söka skydda sig med hjälp av hjälmar och sköldar. Det var också i samband med stenkastning som ett stort antal poliser blev skadade i Göteborg.

Vi har behandlat vissa hjälpmedel vid våldsanvändning – främst vapen mellan batong och pistol, tårgas och vattenkanoner – samt annan utrustning som anses vara av särskild betydelse för frågan hur allvarliga ordningsstörningar i samband med stora evenemang skall kunna hanteras.

Som nämnts bör en nationell modell för förebyggande av och ingripande mot allvarliga ordningsstörningar utarbetas. Därefter ankommer det i första hand på polisen att bestämma vilken utrustning som i framtiden skall användas vid sådana ingripanden.

Vapen mellan batong och pistol

Steget mellan batong och skjutvapen är stort. Det kan leda till att en polisman i ett trängt läge använder sitt skjutvapen även då ett mindre skadligt vapen skulle ha varit tillräckligt för att oskadliggöra en person eller avvärja en farlig situation.

Vapen mellan batong och pistol används i andra länder. Avsaknaden i Sverige härav är enligt vår mening ett problem. Vi anser därför att det utvecklingsarbete som Rikspolisstyrelsen bedriver på området bör fortsätta.

Tårgas

Tårgas användes vid de möten i Seattle, Prag, Nice och Genua som vi studerat. Mot bakgrund av erfarenheterna därifrån anser vi inte att det är lämpligt eller effektivt att använda tårgas som ett reguljärt hjälpmedel vid insatser mot ordningsstörande folksamlingar.

Taktikprojektet har föreslagit att tårgas i framtiden skall kunna användas mot ordningsstörande folksamlingar i nödsituationer. En sådan användning förekommer i dag i Danmark. Huruvida polisen i nödsituationer bör använda sig av tårgas vid insatser mot ordningsstörande folksamlingar får ankomma på polisen att bestämma efter det att en nationell modell utarbetats.

Vattenkanoner

Vattenkanoner användes i Prag, Nice och Genua. Erfarenheterna därifrån talar enligt vår uppfattning inte för att svensk polis bör använda sig av mobila vattenkanoner, dvs. fordon utrustade med vattenkanoner, vid insatser mot ordningsstörande folksamlingar.

Däremot visar erfarenheterna att fasta vattenkanoner, dvs. vattenkanoner i fasta positioner, kan vara ett betydelsefullt hjälpmedel för att förhindra att demonstranter och andra tränger igenom polisens avspärningar t.ex. runt en möteslokal. En sådan användning torde innebära att polisresurser frigörs, vilket är särskilt viktigt i Sverige där vi har relativt få poliser. Vattenkanoner i fasta positioner vid möteslokaler och andra avspärrade områden kan bidra till att Sverige i framtiden bättre klarar ordningen vid stora evenemang.

Skyddade fordon

Utomlands används skyddade fordon i stor utsträckning. Erfarenheterna därifrån visar på flera fördelar. Det är lättare och säkrare att ingripa mot enskilda personer som stör ordningen i en folksamling. Fordonen kan hålla sig i bakgrunden för att snabbt kunna göra en insats och sedan återigen dra sig tillbaka. Detta upplevs av demonstranter och andra i en folksamling som mindre provocerande än ett stort antal skyddsutrustade poliser. Det är dessutom betydligt säkrare för de enskilda poliserna att ha skyddade fordon när de skall förflytta sig. Vi finner mot denna bakgrund att ett antal starka skäl talar för att den svenska polisen snarast bör få tillgång till säkrade fordon.

Radiokommunikationsutrustning

För den operativa polisverksamheten utgör radiokommunikation en förutsättning för ledning av verksamheten och säkerheten för personalen.

Nuvarande radiokommunikationssystem är gamla. Ett av dem tillverkas inte längre och det går inte heller att få tag i reservdelar eller annan utrustning till det. Systemen är inte kompatibla, de handhas inte på samma sätt, de är inte krypterade och de är relativt lätta att störa ut.

Under Göteborgsmötet drabbades radiokommunikationssystemet av kraftiga störningar och det var under insatsen vid Vasaplatsen på kvällen den 15 juni i princip helt utslaget. Insatschefen vid Vasaplatsen kunde under långa perioder inte via radio nå de ca 700 poliser som fanns i närområdet. Om radiosystemet fungerat hade enligt flera poliser vi talat med mycket av det våld som förekom och som kulminerade med att flera skott avlossades sannolikt kunnat undvikas.

Vi anser att det är nödvändigt att svensk polis snarast får ett nytt modernt radiosystem, gärna i samverkan med andra myndigheter och aktörer. Det är en förutsättning för att Sverige i framtiden bl.a. skall kunna åta sig att arrangera evenemang som EU-toppmötet i Göteborg.

Polisens dialog med politiska organisationer och andra opinionsgrupper inför stora evenemang

Vi är övertygade om att polisens dialog med politiska organisationer och andra opinionsgrupper är av stor betydelse för att förhindra allvarliga ordningsstörningar i samband med demonstrationer och andra opinions-

yttringar. Genom en dialog kan polisen och arrangörer diskutera och finna gemensamma lösningar på olika praktiska frågor kring arrangementet. Vår uppfattning är att polisen skall utveckla dialogen som metod. Eftersom varje evenemang med sina olika aktörer är unikt tror vi dock inte att det går att använda samma dialogmodell eller metod vid alla tillfällen. Det finns emellertid vissa grundläggande principer som bör följas. Erfarenheterna från Göteborg visar att det är viktigt att dialogen påbörjas i god tid före evenemanget. Det tar tid att bryta ned ömsesidig misstänksamhet, vilket kräver en god förmåga till kommunikation hos alla parter. De som från polisens sida sätts att föra dialogen bör ha en ordentlig utbildning samt vara lämpade för och väl förtrogna med uppgiften. Polisen bör arbeta aktivt för att dialogen som metod skall bli en självklar del i organisationen. Det är också värdefullt att polisen fördjupar sin förståelse av samhället utanför den egna organisationen. Parternas mandat och dialogens syfte måste tydligt klargöras. Det är vidare viktigt att gjorda överenskommelser är klara och entydiga så att missförstånd och misstroende undviks liksom att parterna följer dessa överenskommelser.

Maskeringsförbud

Vi föreslår att ett maskeringsförbud införs. Vi är övertygade om att ett sådant förbud kommer att verka i positiv riktning vad gäller undvikande av våldsyttningar i samband med demonstrationer och andra liknande sammankomster. Med stor sannolikhet kommer den som deltar i en demonstration och som i eller utifrån denna provocerar, åstadkommer skadegörelse eller använder våld att hejda sig om han eller hon inte kan dölja sin identitet. Även om ett maskeringsförbud självfallet inte kommer att förhindra all allvarlig brottslighet i nu aktuella sammanhang är vi övertygade om att det har en preventiv effekt, dvs. en kriminalitetsdämpande verkan med färre allvarliga ordningsstörningar som följd. Därtill kommer den viktiga aspekten att ett förbud sannolikt leder till att medborgarna i högre utsträckning vågar och vill utnyttja sin demonstrationsfrihet. En annan effekt som ett sådant förbud kan förväntas ha är att det bidrar till att stärka enskilda människors rättstrygghet. Många känner rädsla eller starkt obehag inför maskerade demonstranter.

Vi har övervägt om regeringsformen behöver ändras innan ett maskeringsförbud kan införas. Vår slutsats i denna fråga är att någon sådan ändring inte behövs eftersom ett maskeringsförbud faller inom ramen för vad som utgör en tillåten begränsning av mötes- och demonstrationsfriheten.

Vi föreslår således att det i brottsbalken införs bestämmelser om ett nytt brott, *olaga maskering*. För *olaga maskering* döms med vissa undantag den som i eller i anslutning till en folksamling på allmän plats helt eller delvis täcker sitt ansikte på ett sätt som medför att identifikation försvåras. För samma brott döms även den som under nämnda omständigheter innehar klädesplagg eller andra föremål som är särskilt ägnade att användas på detta sätt. Vissa undantag från maskeringsförbudet skall gälla. Förbudet gäller inte den som täcker sitt ansikte eller innehar klädesplagg eller andra föremål som är särskilt ägnade att användas för att täcka ansiktet för att skydda sig mot väderleken (1), av religiösa skäl (2)

eller under deltagande i en parad, karneval eller liknande (3). Förbudet gäller inte heller den som deltar i en allmän sammankomst eller offentlig tillställning, vars deltagare fått tillstånd att bära maskering. Den som döms för *olaga maskering* straffas med böter eller fängelse i högst sex månader.

Vi föreslår vidare att det i ordningslagen införs bestämmelser som innebär att en anordnare av en allmän sammankomst eller offentlig tillställning kan begära tillstånd för deltagarna i sammankomsten eller tillställningen att bära maskering. Beslut om sådant tillstånd skall meddelas av polismyndigheten under förutsättning att de skäl som angetts för begäran är beaktansvärda och att risken för ordningsstörningar är obetydlig.

Övriga slutsatser

Vi har övervägt också andra frågor som det internationella polissamarbetet, gränskontrollen i Schengenområdet, polisens bestämmelser om tillfälliga omhändertaganden m.m. samt beredskapspolisen. Vi har dock inte funnit skäl att föreslå ändringar i gällande bestämmelser.

Under vårt arbete har vi kunnat konstatera att de brister som vi uppmärksammat rörande polisens insatser för att förebygga och bekämpa allvarliga ordningsstörningar också förefaller finnas inom polisen som helhet. Flera händelser som inträffat, inte bara under senare år, – mordet på Olof Palme, spionen Stig Berglings flykt, dödsskjutningarna vid Stureplan, Osmo Vallos död, polismorden i Malexander – antyder att det kan finnas ett grundläggande strukturellt problem inom den svenska polisen. Många vi talat med vid skilda myndigheter och inom olika organisationer bekräftar detta och anger som anledning bl.a. bristande samsyn, dåligt chefs- och ledarskap samt bristfällig utbildning. Det ligger inte inom ramen för vårt uppdrag att behandla denna fråga i det större perspektivet. Vi finner det dock angeläget att den blir föremål för ytterligare överväganden.

Förslag till lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs att det i brottsbalken skall införas en ny paragraf, 16 kap. 3 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

16 kap.

3 a §

Den som i eller i anslutning till en folksamling på allmän plats

1. helt eller delvis täcker ansiktet på ett sätt som försvårar identifikation eller

2. innehar klädesplagg eller annat föremål som är särskilt ägnat att användas för att helt eller delvis täcka ansiktet på ett sätt som försvårar identifikation döms för olaga maskering till böter eller fängelse i högst sex månader.

Förbudet gäller inte den som täcker sitt ansikte eller innehar klädesplagg eller annat föremål som är särskilt ägnat att täcka ansiktet

1. för att skydda sig mot väderleken,

2. av religiösa skäl eller

3. under deltagande i en parad, karneval, eller liknande.

Förbudet gäller inte heller den som deltar i en allmän sammankomst eller offentlig tillställning, vars deltagare med stöd av 2 kap. 11 a § ordningslagen (1993: 1617) fått tillstånd att bära maskering.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2004.

Härigenom föreskrivs i fråga om ordningslagen (1993:1617)
dels att 2 kap. 8 och 9 §§ skall ha följande lydelse,
dels att 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 nya 2 kap. 7 a § en rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

Tillstånd att bära maskering

7 a §

Den som enligt 4 eller 5 § är skyldig att söka tillstånd eller anmäla en allmän sammankomst eller offentlig tillställning får i samband med att en sådan ansökan eller anmälan görs begära att deltagarna i sammankomsten eller tillställningen skall få tillstånd att bära maskering.

En begäran skall vara skriftlig och göras hos polismyndigheten inom den tid som anges i 6 §. Den skall innehålla de skäl som den grundar sig på.

Prövningen med anledning av ansökan eller anmälan

Prövningen med anledning av ansökan, anmälan eller begäran

8 §

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

Polismyndigheten prövar frågor om tillstånd att anordna allmänna sammankomster och offentliga tillställningar, *om tillstånd enligt 7 a § för deltagare i allmänna sammankomster och offentliga tillställningar att bära maskering* samt om befrielse enligt 4 § andra stycket från skyldigheten att ansöka om tillstånd att anordna offentliga tillställningar.

Om den offentliga tillställningen avser tävling eller uppvisning i motorsport 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

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.

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.

Polismyndigheten får förelägga anordnaren av en allmän sammankomst eller offentlig tillställning att lämna uppgifter utöver vad ansökan, anmälan *eller begäran om tillstånd att bära maskering* 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.

11 a §

Beslut med anledning av en begäran om tillstånd för deltagare i en allmän sammankomst eller offentlig tillställning att bära maskering enligt 7 a § skall meddelas skyndsamt.

Ett sådant tillstånd skall lämnas om skälen för begäran är beaktansvärda och risken för ordningsstörningar i samband med sammankomsten eller tillställningen är obetydlig.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2004.

Förteckning över remissinstanserna

1. Riksdagens ombudsmän
2. Svea hovrätt
3. Hovrätten för Övre Norrland
4. Stockholms tingsrätt
5. Jönköpings tingsrätt
6. Malmö tingsrätt
7. Göteborgs tingsrätt
8. Umeå tingsrätt
9. Kammarrätten i Göteborg
10. Kammarrätten i Sundsvall
11. Länsrätten i Östergötlands län
12. Länsrätten i Stockholms län
13. Justitiekanslern
14. Domstolsverket
15. Riksåklagaren
16. Rikspolisstyrelsen
17. Brottsförebyggande rådet
18. Brottsoffermyndigheten
19. Ungdomsstyrelsen
20. Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet
21. Juridiska fakultetsnämnden vid Lunds universitet
22. Juridiska institutionen vid Göteborgs universitet
23. Institutionen för freds- och utvecklingsforskning vid Göteborgs universitet
24. Samhällsvetenskapliga fakulteten vid Umeå universitet
25. Kriminologiska institutionen vid Stockholms universitet
26. Raoul Wallenberg Institutet
27. Försvarshögskolan
28. Svenska Kommunförbundet
29. Sveriges advokatsamfund
30. Sveriges domareförbund
31. Svenska polisförbundet
32. Jusek
33. Amnesty International
34. Frivilligorganisationernas fond för mänskliga rättigheter
35. Rädda Barnen
36. Svenska Helsingforskommittén
37. Svenska avdelningen av internationella Juristkommissionen
38. Landsrådet för Sveriges Ungdomsorganisationer
39. Svenska Röda Korset