

## LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2005-11-02

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

### **Maskeringsförbud**

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

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

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet

#### Förslaget till lag om förbud mot maskering i vissa fall

Lagrådet har i yttrande den 29 september 2004 avstyrkt den då föreslagna förbudslagen i dess helhet. Regeringen har därefter i propositionen föreslagit att maskeringsförbudet vid allmänna sammankomster skall begränsas till sammankomster där det uppkommer en störning av den allmänna ordningen eller en omedelbar fara för en sådan störning (se 1 § första stycket första meningen). Detta förbud har i förhållande till den tidigare lagrådsremissen även föreslagits begränsat så att det inte längre skall omfatta personer som uppehåller sig i anslutning till en allmän

sammankomst utan endast personer som deltar i sammankomsten (se prop. s. 39 nederst). Det kan även nämnas att undantaget i 1 § andra stycket första meningen i propositionen endast avser den som täcker ansiktet av religiösa skäl medan det i den tidigare lagrådsremissen föreskrevs att förbudet i första stycket inte skulle gälla om det med hänsyn till den allmänna sammankomstens art eller omständigheterna i övrigt kunde anses befogat att helt eller delvis täcka ansiktet (se prop. s. 42 f).

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

Som Lagrådet anförde i sitt tidigare yttrande innebär ett maskeringsförbud vid allmänna sammankomster en begränsning av mötes- och demonstrationsfriheterna enligt 2 kap. 1 § regeringsformen. Lagrådet fann att det då aktuella förslaget inte kunde anses förenligt med 2 kap. 14 § regeringsformen och att den föreslagna begränsningen av mötes- och demonstrationsfriheterna gick längre än vad som är medgivet enligt 2 kap. 12 § regeringsformen. Lagrådet ansåg vidare att begränsningen fick anses strida mot artikel 11 i Europakonventionen.

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

i 2 kap. 12 § regeringsformen under förutsättning att syftena med det föreslagna maskeringsförbudet kan antas bli tillgodosedda i sådan utsträckning att förbudet är motiverat.

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

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

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

fungerar mycket väl, att det idag är mycket sällsynt att demonstranter använder maskering och att de i så fall normalt efterkommer polisens anvisningar.

Mot bakgrund av det anförda anser Lagrådet sammanfattningsvis, även om viss tveksamhet kan råda om effekten av maskeringsförbudet när det uppkommer eller befaras uppkomma ordningsstörningar vid allmänna sammankomster eller andra folksamlingar, att förslaget bör kunna godtas som ett lämpligt komplement till bestämmelsen i 13 c § polislagen. Den föreslagna begränsningen av mötesfriheten och demonstrationsfriheten kan därmed inte anses gå längre än vad regeringsformen medger. Begränsningen får även anses förenlig med Europakonventionen.

Med det anförda lämnar Lagrådet förslaget utan erinran.

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

Lagrådet lämnar förslaget utan erinran.

#### Motion 2005/06Ju3

Lagrådet har, som angetts i det föregående, funnit att det remitterade förslaget till en särskild lag om maskeringsförbud kan godtas med hänvisning bl.a. till det sätt på vilket förbudet begränsats till situationer då den allmänna ordningen störs eller en omedelbar fara för ordningsstörning föreligger. I den remitterade motionen föreslås att ordningslagen skall kompletteras med en bestämmelse som klargör att polisen när tillstånd att anordna en allmän sammankomst ges kan ställa upp som villkor att maskering inte får förekomma. På det stadium då tillståndsprövningen sker kan det emellertid inte med någon säkerhet bedömas att den allmänna ordningen kommer att

störas eller att en omedelbar, konkret fara för störning kommer att uppkomma i samband med sammankomsten. Att en störning eller fara för störning kan befaras kan inte anses vara tillräckligt. Ett på förhand uppställt villkor om maskeringsförbud tillgodoser därför inte de krav på begränsning av inskränkningen i mötesfriheten och demonstrationsfriheten som enligt Lagrådets mening följer såväl av regeringsformen som av Europakonventionen.