

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2004-09-29

Närvarande: f.d. justitierådet Staffan Magnusson, f.d. regeringsrådet Leif Lindstam och justitierådet Nina Pripp.

Enligt en lagrådsremiss den 17 juni 2004 (Justitiedepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

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

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av hovrättsassessorn Ewa Bökwall.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet

De remitterade lagförslagen bygger på förslag som i januari 2003 lades fram av den s.k. Göteborgskommittén (SOU 2002:122). Kommittén hade tillsatts mot bakgrund av bl.a. de oroligheter som ägde rum i samband med Europeiska rådets möte i Göteborg den 14 – 16 juni 2001.

En majoritet av de remissinstanser som hördes över kommittéförslaget tillstyrkte att det genomfördes. Till dessa instanser hörde bl.a. ett antal domstolar, liksom Justitiekanslern och Rikspolisstyrelsen.

Åtskilliga remissinstanser var emellertid negativa, bland dem Riksdagens ombudsmän (JO), Riksåklagaren, Brottsförebyggande rådet, Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet, Juridiska fakul-

tetsstyrelsen vid Lunds universitet samt Sveriges advokatsamfund. Dessa instanser ifrågasatte bl.a. den praktiska betydelsen av det föreslagna maskeringsförbudet och uttryckte tvivel om förslaget förenlighet med regeringsformens skydd för mötes- och demonstrationsfriheterna.

Det kan i det sammanhanget nämnas att frågan om maskeringsförbud under senare år vid flera tillfällen har behandlats av riksdagen med anledning av olika motioner. Riksdagen har därvid upprepade gånger uttryckt som sin mening att regeringsformen lade hinder i vägen för en sådan begränsning av demonstrationsfriheten som motionsförslagen innebar (se bl.a. bet. 1993/94:JuU01 och 19, 1995/96:JuU14, 1996/97:KU14, 1997/98:KU32, 1999/2000:KU11 och 2000/01:JuU 11).

De lagförslag som läggs fram i lagrådsremissen avviker i flera avseenden från Göteborgskommitténs förslag. Bl.a. har räckvidden av maskeringsförbudet inskränkts i ej obetydlig mån. Medan kommittéförslaget i princip riktade sig till alla som "i eller i anslutning till en folksamling på allmän plats" helt eller delvis täckte ansiktet på ett sätt som försvårade identifikation, gäller det remitterade förslaget (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, samt (2) 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.

Liksom kommittéförslaget innehåller det remitterade förslaget vissa undantag från det uppställda maskeringsförbudet. Enligt 1 § andra

stycket i den föreslagna lagen om förbud mot maskering i vissa fall (förbudslagen) skall förbudet inte gälla, om det med hänsyn till den allmänna sammankomstens art eller omständigheterna i övrigt kan anses befogat att helt eller delvis täcka ansiktet. Förbudet föreslås inte heller gälla i den utsträckning en deltagare i en allmän sammankomst har fått tillstånd att helt eller delvis täcka ansiktet.

Den fråga som i första hand inställer sig är om det remitterade förslaget är förenligt med de grundlagsfästa mötes- och demonstrationsfriheterna. Även artikel 11 i Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna måste beaktas.

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

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

Det kan enligt Lagrådets mening inte råda någon tvekan om att remissförslaget, såvitt det angår sådana allmänna sammankomster som anges i 1 § första stycket första meningen i förslaget till förbudslag, innebär en begränsning av mötes- och demonstrationsfriheterna enligt 2 kap. 1 § regeringsformen. Det föreslagna maskeringsförbudet inskränker också den mötesfrihet som föreskrivs i artikel 11.1 i Europakonventionen.

Frågan är då om maskeringsförbudet är förenligt med de krav som regeringsformen och Europakonventionen ställer upp för en begränsning av mötes- och demonstrationsfriheterna.

Enligt vad som sägs i lagrådsremissens allmänna motivering (avsnitt 8.3) syftar maskeringsförbudet till att förhindra ordningsstörningar, bl.a. i form av att brott begås i samband med demonstrationer och andra sammankomster. Några remissinstanser har ifrågasatt om syftet ryms inom den i 2 kap. 14 § regeringsformen intagna begränsningsgrunden "ordning och säkerhet vid sammankomsten eller demonstrationen".

Till skillnad mot 2 kap. 13 §, som handlar om yttrande- och informationsfrihet och där det uttryckligen anges att dessa friheter får inskränkas inte bara med hänsyn till allmän ordning och säkerhet utan också med hänsyn till förebyggandet och beivrandet av brott, talar 2 kap. 14 § bara om hänsyn till ordning och säkerhet. Enligt Lagrådets mening kan det dock knappast råda någon tvekan om att paragrafen medger att åtgärder vidtas för att förebygga eller förhindra att mötes- och demonstrationsfriheterna störs av våld eller annan kriminalitet. Det innebär att det angivna syftet med maskeringsförbudet får anses svara mot de krav som ställs upp i 2 kap. 14 §.

Det kan emellertid inte påstås att en maskering vid en demonstration eller vid någon annan grundlagsskyddad sammankomst generellt äventyrar ordning och säkerhet. Det bör också beaktas att det för den enskilde kan vara av stor vikt att få delta i en demonstration och därigenom ge uttryck för sina åsikter utan att för den skull behöva röja sin identitet. Det innebär att det inte skulle vara förenligt med 2 kap. 14 § regeringsformen att införa ett totalt förbud mot maskering i mötes- och demonstrationssammanhang.

Den föreslagna förbudslagen innehåller inte heller ett sådant totalförbud. Som tidigare nämnts har i 1 § andra stycket i lagförslaget tagits in en undantagsbestämmelse som innebär att maskeringsförbudet enligt första stycket inte gäller, om det med hänsyn till den allmänna sammankomstens art eller omständigheterna i övrigt kan anses befogat att helt eller delvis täcka ansiktet.

Enligt Lagrådets mening reser emellertid den föreslagna undantagsbestämmelsen flera invändningar. Bortsett från att bestämmelsen är svepande och intetsägande formulerad ger den inte uttryck för regeringsformens krav att mötes- och demonstrationsfriheterna inte får begränsas annat än om begränsningen, såvitt nu är i fråga, är motiverad av hänsyn till ordning och säkerhet. Det finns inte något stöd i grundlagen för att begränsa de angivna friheterna så, att den som vill delta i en sammankomst inte får maskera sig i andra fall än när han eller hon har fog för att uppträda maskerad.

Vad som nu har sagts innebär att lagtexten inte kan anses förenlig med 2 kap. 14 § regeringsformen.

En annan fråga är hur det föreslagna maskeringsförbudet förhåller sig till 2 kap. 12 § och dess föreskrifter om hur långt en begränsning av en fri- och rättighet får sträcka sig. Det finns i det sammanhanget

anledning att pröva om syftena med ett maskeringsförbud kan antas bli tillgodosedda i sådan utsträckning att förbudet är motiverat. Denna prövning motsvarar den som Lagrådet har att utföra enligt 8 kap. 18 § tredje stycket punkt 4 i regeringsformen.

I lagrådsremissens allmänna motivering (avsnitt 9.1) uttalas 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.

När det gäller de närmare effekterna av ett maskeringsförbud hänvisas i lagrådsremissen till vissa uppgifter som har lämnats i promemorior från Rikspolisstyrelsen och Polismyndigheten i Stockholms län. Enligt dessa myndigheter skulle ett maskeringsförbud utgöra ett verktyg för att genom förebyggande ingripanden undvika sammanstötningar som kan eskalera till upplopp. Polisen skulle kunna välja att ingripa i ett tidigare skede, om någon bryter mot maskeringsförbudet. Den omständigheten att anonymiteten bryts och personen blir synlig ger, enligt vad som framhålls i promemoriorna, en lägre benägenhet att begå brott. En annan viktig aspekt av maskeringsförbudet är, sägs det, att personer kan identifieras i efterhand och därmed lagföras för begångna brott. Det pekas också på att, om det finns ett maskeringsförbud, anordnaren av en demonstration med kraft skulle kunna be maskerade personer att lämna demonstrationståget.

Lagrådet finner för sin del inte anledning att betvivla att ett maskeringsförbud i viss omfattning kan ha sådana positiva effekter som har framhållits från polishåll. Det är emellertid att märka att, om ett generellt maskeringsförbud genomförs i enlighet med remissförslaget, polisen får en ovillkorlig skyldighet att ingripa mot maskerade de-

monstranter även i fall då demonstrationen hittills har varit fredlig. Som har framhållits av flera remissinstanser finns det en betydande risk för att ett polisingripande i en sådan situation uppfattas som en provokation och att maskeringsförbudet därmed kommer att motverka i stället för att främja intresset av att ordning och säkerhet upprätthålls vid demonstrationer.

Det kan också hävdas att, om det är fråga om en större demonstration som visar tecken på att urarta, polisen inte kan avdela några större resurser på att ingripa mot överträdelser av ett maskeringsförbud utan får koncentrera sig på att vidta andra åtgärder.

En annan synpunkt som har förts fram under remissbehandlingen och som förtjänar beaktande är att, även om ett maskeringsförbud kan tänkas ha en viss återhållande effekt på en del personer som inte skulle begå brott om de inte fick maskera sig, förbudet skulle få mycket liten betydelse för sådana grupper som hittills har stått för det allvarliga våldet i demonstrationssammanhang. Det är, har det sagts, svårt att se hur en kriminalisering av bärande av mask skulle kunna ha någon ytterligare avskräckande effekt på dessa våldsbenägna grupper, utöver de straffbestämmelser som redan finns. I stället kan ett maskeringsförbud bidra till att skapa konfrontation med polisen.

Synpunkten att, om ett maskeringsförbud införs, anordnare av demonstrationer med större kraft skulle kunna avvisa maskerade personer kan knappast tillmätas så stor betydelse. Av större intresse är argumentet att ett maskeringsförbud kan underlätta för polisen att i efterhand identifiera ordningsstörande personer och få till stånd en lagföring för begångna brott. Lagrådet har inte möjlighet att göra någon närmare bedömning av maskeringsförbudets betydelse i det sammanhanget. Det förefaller dock mindre troligt att sådana våldsbenägna personer som i dag maskerar sig för att inte bli identifierade

skulle följa ett maskeringsförbud och därmed underlätta en identifiering.

Det hänvisas i lagrådsremissen till att ett maskeringsförbud som går mer eller mindre långt har införts i flera andra länder, bl.a. Danmark, Norge, Tyskland och Italien. Det sägs dock mycket litet om i vilken utsträckning förbudet kan antas ha bidragit till att motverka ordningsstörningar. När det gäller Italien framgår av Göteborgskommitténs redogörelse för toppmötet i Genua den 20-22 juli 2001 (SOU 2002:122 s.189 ff.) att det italienska maskeringsförbudet inte hindrade att det utbröt våldsamma kravaller i samband med mötet.

Lagrådet anser sammanfattningsvis att syftena med det föreslagna maskeringsförbudet i samband med demonstrationer och liknande möten inte kan antas bli tillgodosedda i sådan utsträckning att förbudet är motiverat. Begränsningen av mötes- och demonstrationsfriheterna går därmed längre än vad regeringsformen medger. Begränsningen får också anses strida mot Europakonventionen.

Som tidigare nämnts innehåller den föreslagna förbudslagen också en bestämmelse som förbjuder deltagare i folksamlingar som inte utgör allmän sammankomst eller offentlig tillställning enligt ordningslagen att under vissa omständigheter maskera sig. Även denna del av remissförslaget inger betänkligheter.

Det kan till en början konstateras att maskeringsförbudet gäller oavsett folksamlingens storlek och oavsett av vilken anledning folk har samlats. Den tidigare berörda undantagsregeln i 1 § andra stycket i den föreslagna förbudslagen är visserligen, enligt vad som uttalas i författningskommentaren, tillämplig även när det gäller folksamlingar av det nu diskuterade slaget. Som Lagrådet tidigare påpekat har emellertid undantagsregeln fått en svepande och intetsägande for-

mulering. Detta gör det svårt att förutse om ett maskeringsförbud gäller i det enskilda fallet eller ej.

Till skillnad mot det föreslagna maskeringsförbudet i samband med allmänna sammankomster är det nu diskuterade förbudet i fråga om folksamlingar inte tillämpligt så länge det råder lugn och ordning. För att maskeringsförbudet skall gälla krävs att folksamlingen genom sitt uppträdande stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar ordningsfara. I denna del överensstämmer bestämmelsen med 13 c § i polislagen (1984:387). Det sägs där att om en folksamling som inte är en allmän sammankomst eller offentlig tillställning genom sitt uppträdande stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna, deltagarna i folksamlingen får avvisas eller avlägsnas från det område eller utrymme där de befinner sig, om det är nödvändigt för att ordningen skall kunna upprätthållas.

Frågan är om ett maskeringsförbud fyller någon egentlig funktion vid sidan om den citerade bestämmelsen i polislagen. Liksom när det är fråga om demonstrationer kan det hävdas att, om en folksamling av det nu diskuterade slaget uppträder hotfullt eller störande, polisen knappast kan avdela några större resurser för att ingripa mot överträdelser av ett maskeringsförbud. Det torde i allmänhet finnas anledning att så snart som möjligt stävja oroligheterna med andra metoder.

Vad som möjligen kan tala för ett maskeringsförbud är det tidigare berörda argumentet att det skulle underlätta för polisen att identifiera ordningsstörande personer och få till stånd en lagförelse för begångna brott. Detta förutsätter emellertid att maskeringsförbudet respekteras. Enligt Lagrådets mening finns det en stor risk för att detta inte blir fallet, åtminstone inte i en utsträckning som gör det motiverat att införa förbudet. Sannolikheten för att maskeringsförbudet blir verknings-

löst är uppenbarligen särskilt stor när det gäller personer som redan från början har bestämt sig för att begå brott. JO har i sitt remissyttrande pekat på att en person som är inställd på att, så snart tillfälle ges, göra sig skyldig till exempelvis skadegörelse av det slag som förekom på Kungsportsavenyn i Göteborg knappast låter sig avskräcka av ett hot om straff för olaga maskering.

Med hänsyn till det anförda anser Lagrådet att inte heller den del av den föreslagna förbudslagen som handlar om deltagare i folksamlingar bör genomföras.

Lagrådet avstyrker alltså den föreslagna förbudslagen i dess helhet. Det innebär att inte heller de föreslagna ändringarna i ordningslagen bör göras.