

Till Justitiedepartementet

Genom beslut den 31 mars 2014 uppdrog dåvarande chefen för Justitiedepartementet, statsrådet Beatrice Ask, åt f.d. lagmannen Sigurd Heuman att biträda Justitiedepartementet med att överväga behovet och lämpligheten av att införa ett förbud att maskera sig vid idrottsarrangemang och, oavsett vilken bedömning övervägandena leder fram till, lämna förslag till författningsändringar (Ju2014/2362/P).

Till sekreterare utsågs hovrättsassessorn Sara Leyde.

Genom denna promemoria är uppdraget slutfört.

Stockholm i december 2014

Sigurd Heuman

Sara Leyde

Innehåll

1	Sammanfattning	5
2	Författningsförslag	7
3	Inledning	9
3.1	Uppdraget	9
3.2	Promemorians disposition	9
4	Bakgrund och allmänna utgångspunkter	11
4.1	Kartläggning av ordningsläget vid idrottsarrangemang	11
4.2	Åtgärder som vidtagits för att bekämpa våld och ordningsstörningar vid idrottsarrangemang	14
4.3	Tidigare behandling av frågan om maskeringsförbud	16
4.4	Kriminalisering av oönskade beteenden.....	18
4.5	Vissa myndigheters och andra aktörers åsikter om ett straffansvar vid maskering bör införas	19
5	Rättslig reglering av betydelse	23
5.1	Regeringsformen och Europakonventionen.....	23
5.1.1	Regeringsformen	23
5.1.2	Europakonventionen.....	26
5.2	Polislagen	27
5.2.1	Allmänna principer för polisingripanden.....	28
5.2.2	Rapporteringsskyldighet.....	28

5.2.3	Vissa särskilda befogenheter för polisen	29
5.3	Ordningslagen.....	33
5.3.1	Krav på tillstånd eller anmälan för anordnande av offentliga tillställningar	34
5.3.2	Ordningsföreskrifter	34
5.3.3	Polisens rätt att ställa in, upplösa och förbjuda offentliga tillställningar	35
5.3.4	Särskilda bestämmelser vid vissa idrottsarrangemang.....	36
5.4	Lagen om förbud mot maskering i vissa fall.....	37
5.5	Lagen om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang	38
6	Förhållandet i andra länder	41
6.1	Norden	41
6.2	Övriga Europa.....	42
7	Överväganden	47
7.1	Straffansvar vid maskering bör införas i vissa fall.....	47
7.1.1	Idrottsarrangemang bör kunna genomföras utan ordningsstörningar	47
7.1.2	Ett förbud mot maskering kan antas bidra till färre ordningsstörningar	48
7.1.3	Ett förbud bör endast omfatta vissa situationer	49
7.1.4	Alternativ till en straffsanktion saknas.....	50
7.2	Ett förbud mot maskering är förenligt med regeringsformen och Europakonventionen.....	55
7.2.1	Religionsfriheten.....	56
7.2.2	Yttrandefriheten	56
7.2.3	Föreningsfriheten	58
7.2.4	Övriga grundläggande fri- och rättigheter	58
7.3	Olika sätt att utforma förbudet	59
7.3.1	Ett generellt förbud med angivande av eventuella uppräknade undantag	59

7.3.2	Ett generellt förbud med undantag för situationer då maskering kan anses vara befogad.....	60
7.3.3	Ett förbud kopplat till en ordningsstörning eller en omedelbar fara för sådan.....	61
7.4	Det straffbara området.....	62
7.4.1	Maskeringsförbudet bör gälla på idrottsanläggningar.....	62
7.4.2	All typ av maskering bör omfattas av förbudet.....	63
7.4.3	Maskeringsförbudet bör endast gälla vid en ordningsstörning eller omedelbar fara för sådan.....	64
7.4.4	Polisen kommer att ha en skyldighet att ingripa vid överträdelser av förbudet.....	66
7.4.5	Undantag från förbudet.....	66
7.4.6	Innehav av maskeringsutrustning bör inte kriminaliseras.....	67
7.5	Straff och förverkande.....	67
7.6	Försök m.m.....	69
7.7	Straffbestämmelsens placering och rubricering.....	70
7.8	Ikraftträdande.....	71
8	Konsekvenser.....	73
9	Författningskommentar.....	75

1 Sammanfattning

I denna promemoria analyseras behovet och lämpligheten av att införa ett förbud att maskera sig vid idrottsarrangemang. Förslag lämnas även till författningsändringar.

Inledningsvis presenteras en kartläggning av ordningsläget vid olika idrottsarrangemang. Den visar att ordningsläget vid idrottsarrangemang i de flesta fall är bra, men att det regelbundet varje år förekommer ordningsstörningar inom främst fotbollens högsta serier (Allsvenskan och Superettan) och i viss mån även inom ishockeyns högsta serier (Svenska Hockeyligan och HockeyAllsvenskan). Vidare visar den att dessa ordningsstörningar oftast sker i samband med derbymatcher i storstadsregionerna och vid premiärer och slutspel. Den visar även att maskering i dessa sammanhang synes förekomma vid huvudsakligen tre situationer; nämligen inne på arenorna vid användning av otillåten pyroteknik, utanför arenorna vid marscher till matcherna och vid stormning av arenaentréer.

Analysen utmynnar i bedömningen att ett straffansvar för maskering i vissa fall bör införas inne på arenorna vid idrottsarrangemang. Ett sådant förbud kan enligt utredningens bedömning antas ha en avhållande effekt för flertalet av dem som överväger att maskera sig för att störa den allmänna ordningen. Vidare utmynnar analysen i bedömningen att lagen (2005:900) om förbud mot maskering i vissa fall är en ändamålsenlig och tillräcklig reglering för problematiken med maskering utanför arenorna vid idrottsarrangemang.

I promemorian lämnas som ovan nämnts förslag till författningsändringar. Utredningen anser att ändringarna bör tas in i 5 kap. ordningslagen (1993:1617). Förslaget innebär att ett straffansvar införs för den som, när idrottsarrangemang anordnas på en idrottsanläggning, helt eller delvis täcker sitt ansikte på ett sätt som

försvårar identifikationen av personen, om personen ensam eller tillsammans med annan genom sitt uppträdande stör den allmänna ordningen eller utgör omedelbar fara för denna. All form av maskering omfattas av förbudet under förutsättning att den medför att identifikationen rent objektivt försvåras. Förbudet gäller inte den som täcker ansiktet av religiösa skäl. För ansvar krävs uppsåt. Tillräckliga skäl för att kriminalisera innehav av maskeringsutrustning bedöms inte finnas. Straffskalan är böter eller fängelse i högst sex månader.

Ett straffansvar bör kunna träda i kraft den 1 januari 2016.

2 Författningsförslag

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

Härigenom föreskrivs att 5 kap. 4 § ordningslagen (1993:1617) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

4 §

När idrottsarrangemang anordnas på en idrottsanläggning får inte någon

1. obehörigen beträda spelplanen eller annat motsvarande område som är avsett för idrottsutövningen, *eller*

2. kasta in föremål på spelplanen eller annat motsvarande område som är avsett för idrottsutövningen, om inte en sådan åtgärd är befogad med hänsyn till idrottsarrangemangets genomförande.

1. obehörigen beträda spelplanen eller annat motsvarande område som är avsett för idrottsutövningen,

2. kasta in föremål på spelplanen eller annat motsvarande område som är avsett för idrottsutövningen, om inte en sådan åtgärd är befogad med hänsyn till idrottsarrangemangets genomförande, *eller*

3. *på idrottsanläggningen helt eller delvis täcka ansiktet på ett sätt som försvårar identifikationen av personen, om personen ensam eller tillsammans med annan genom sitt uppträdande stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för*

Förbuden i första stycket gäller även för plats som gränsar till de där avsedda områdena, om det genom stängsel, skyltar eller på annat sätt framgår att allmänheten inte har tillträde dit.

denna.

Förbuden i första stycket 1 och 2 gäller även för plats som gränsar till de där avsedda områdena, om det genom stängsel, skyltar eller på annat sätt framgår att allmänheten inte har tillträde dit.

Förbudet i första stycket 3 gäller inte den som täcker ansiktet av religiösa skäl.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2016.

3 Inledning

3.1 Uppdraget

Utredningen har haft i uppdrag att överväga behovet och lämpligheten av att införa ett förbud att maskera sig vid idrottsarrangemang och, oavsett vilken bedömning övervägandena leder fram till, lämna förslag till författningsändringar (Ju2014/2362/P).

Vid utförandet av uppdraget har utredningen bland annat haft kontakt med den av regeringen utsedda nationella samordnaren för att stärka den positiva supporterulturen och motverka idrottsrelaterad brottslighet, landshövdingen Rose-Marie Frebran, Rikspolisstyrelsen, supporterpolisen i Stockholm, Västra Götaland och Skåne, Åklagarmyndigheten, Brottsförebyggande rådet, Sveriges Riksidrottsförbund, Svenska Fotbollförbundet, Föreningen Svensk Elitfotboll, Svenska Bandyförbundet, Svenska Innebandyförbundet, Svenska Ishockeyförbundet, Svenska Hockeyligan, Svenska Handbollförbundet och Svenska Fotbollssupporterunionen. Vad gäller förhållandena i andra länder har utredningen haft kontakt med Sveriges ambassader i Tyskland, Frankrike, Nederländerna, Spanien, Italien och Storbritannien samt med Justitiedepartementen i Danmark, Finland och Norge.

3.2 Promemorians disposition

Promemorian består av nio avsnitt. Avsnitt 1 innehåller en sammanfattning av promemorian. Därefter följer utredningens författningsförslag i avsnitt 2. Avsnitt 3 behandlar utredningens uppdrag och promemorians disposition.

I avsnitt 4 redovisas en bakgrund och allmänna utgångspunkter för utredningens överväganden. Här redovisar utredningen sin kartläggning av ordningsläget vid idrottsarrangemang och vilka

åtgärder som vidtagits för att bekämpa våld och ordningsstörningar vid sådana arrangemang. Vidare redovisas här hur frågan om maskeringsförbud tidigare har behandlats och vilka kriterier som ska vara styrande vid kriminalisering av oönskade beteenden. Avsnittet avslutas med en redovisning av vissa myndigheters och andra aktörers åsikter om ett straffansvar vid maskering bör införas.

I avsnitt 5 behandlas den rättsliga regleringen som utredningen ansett vara relevant för uppdraget. Därefter redovisas i avsnitt 6 hur förhållandet i de andra nordiska länderna liksom i några andra europeiska länder ser ut.

I avsnitt 7 finns utredningens överväganden. Här analyseras om straffansvar vid maskering bör införas i vissa fall och om ett sådant straffansvar är förenligt med grundläggande fri- och rättigheter. Vidare analyseras hur ett straffansvar lämpligen bör utformas och vad straffansvaret bör omfatta.

I avsnitt 8 redogörs för konsekvenserna för utredningens förslag och i avsnitt 9 finns en författningskommentar till de lagändringar som utredningen har föreslagit.

4 Bakgrund och allmänna utgångspunkter

4.1 Kartläggning av ordningsläget vid idrottsarrangemang

Det uppdrag som redovisas i denna promemoria avser frågan om det bör införas ett maskeringsförbud för att förhindra ordningsstörningar vid idrottsarrangemang. För att kunna överväga behovet och lämpligheten av att införa ett sådant förbud är det nödvändigt att ha kännedom om hur ordningsläget ser ut i dagsläget vid idrottsarrangemang och då särskilt i vilka situationer maskering vanligtvis används.

Inledningsvis kan konstateras att det endast finns ett mycket begränsat skriftligt underlag att tillgå för att göra denna kartläggning. Utöver Brottsförebyggande rådets kunskapssammanställning *Strategier mot fotbollsrelaterade ordningsstörningar* (rapport 2008:20) och de statliga utredningar som redovisas nedan (se särskilt avsnitt 4.3) består underlaget framför allt av de rapporter som Samverkansrådet mot idrottsrelaterad brottslighet tagit fram avseende åren 2010-2013¹. Samverkansrådet mot idrottsrelaterad brottslighet bildades år 2009 på uppdrag av Rikspolischefen och består av representanter från Rikspolisstyrelsen, polismyndigheterna i Västra Götaland, Skåne och Stockholm, Svenska fotbollförbundet, Föreningen Svensk Elitfotboll, Svenska Ishockeyförbundet, Svenska Hockeyligan och tidigare även av Åklagarmyndigheten. Rapporterna fokuserade inledningsvis främst på uppföljning

¹ Se rapporterna *Utvärdering av tillämpningen av tillträdesförbudslagen* (april 2010), *Tillämpningen av tillträdesförbudslagen under år 2010*, *Uppföljning av tillträdesförbudslagen samt andra aktiviteter under år 2011*, *Uppföljning av tillträdesförbudslagen samt andra aktiviteter under år 2012* och *Uppföljning av tillträdesförbudslagen samt andra aktiviteter under år 2013* (www.polisen.se).

av tillämpningen av lagen (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang. Numera beskriver de även ordningsläget inom de högsta serierna inom främst fotbollen (Allsvenskan och Superettan) och ishockeyn (Svenska Hockeyligan och HockeyAllsvenskan). Informationen baseras bland annat på matchrapporter som lämnats till Rikskriminalpolisen.

Av dessa rapporter framgår bland annat att ordningsläget i samband med både de allsvenska matcherna i fotboll och elitserien i ishockeyn de senaste tre åren, dvs. åren 2011-2013, till övervägande delen varit bra både inne och utanför arenorna även om ordningsläget vid vissa matcher, främst i samband med derbymatcher i storstadsregionerna, bedömts varit dåligt eller mindre bra. I rapporterna konstateras vidare att användningen av otillåten pyroteknik, särskilt i samband med fotbollsmatcher, ökar för tredje året i rad och att det finns behov av fortsatt utveckling av arbetet mot ordningsstörningar och användning av pyroteknik i samband med idrottsarrangemang. Denna bild av ordningsläget har även bekräftats vid utredningens kontakter med bland andra företrädare för Rikspolisstyrelsen, supporterpolisen i Stockholm, Västra Götaland och Skåne, Svenska fotbollförbundet, Föreningen Svensk Elitfotboll, Svenska ishockeyförbundet och Svenska Hockeyligan.

Dessa kontakter och ytterligare kontakter som utredningen har haft med bland andra den av regeringen utsedda nationella samordnaren för att stärka den positiva supporterkulturen och motverka idrottsrelaterad brottslighet, landshövdingen Rose-Marie Frebran, Sveriges Riksidrottsförbund, Svenska Bandyförbundet, Svenska Innebandyförbundet och Svenska Handbollförbundet ger även uttryck för att det i dagsläget främst är inom fotbollen (Allsvenskan och Superettan) och i viss mån även inom ishockeyn (Svenska Hockeyligan och HockeyAllsvenskan) som problem med våld och ordningsstörningar finns. Incidenter har dock inträffat även vid andra idrottsarrangemang. Vidare bekräftar kontakterna att våld och ordningsstörningar i de flesta fall sker vid derbymatcher i storstadsregionerna och i samband med säsongspremiärer och slutspelsmatcher. Kontakterna ger vidare uttryck för att närvaron av personer som stör ordningen ofta är beroende av i vilka serier eller idrotter olika lag spelar i.

När det gäller i vilka situationer som maskering används i samband med våld eller ordningsstörningar vid idrottsarrangemang kan

det konstateras att någon samlad uppföljning av detta varken har gjorts av polisen eller av någon annan aktör. Efter kontakter med bland andra ovan redovisade aktörer anser utredningen dock att de, om än inte helt samstämmigt, ger uttryck för att maskering för att försvåra identifiering huvudsakligen används vid tre situationer; nämligen inne på arenorna vid användning av otillåten pyroteknik, utanför arenorna vid marscher till matcherna och vid arenaentréer vid stormning av dessa. Dessa situationer avser främst fotbollen, medan problem med maskering inom ishockeyn i huvudsak är begränsat till förstnämnd situation. Maskering förekommer dock också i andra situationer, t.ex. i samband med misshandel samt våld och hot mot tjänsteman. Men oftast synes alltså maskering användas i de nämnda tre situationerna. Vidare framkommer att våldsbrott och andra ordningsstörningar än användning av otillåten pyroteknik numera sällan förekommer inne på arenorna, men att maskering i princip alltid förekommer vid användning av otillåten pyroteknik. Omfattningen av användningen av otillåten pyroteknik varierar, men tycks ofta ske samordnat.

Någon statistik för hur ofta maskering som försvårar identifikationen sker i samband med idrottsarrangemang har inte funnits att tillgå. Intrycket som utredningen har fått är dock att flertalet matcher spelas utan problem med ordningsstörningar och maskereringar. Detta även om rapporteringen i media ibland kan ge ett annat intryck. Likväl ska problemen inte underskattas, eftersom konsekvenserna vid våld och ordningsstörningar, bland annat då maskering används, kan bli mycket allvarliga.

Utredningens uppdrag innefattar inte någon särskild kartläggning av vilka personer som maskerar sig för att försvåra identifiering i samband med ordningsstörningar. Det kan dock nämnas att utredningens intryck är att dessa inte synes tillhöra en homogen grupp.

När det gäller utseendet på maskereringar som används på ett sätt som försvårar identifikation i samband med ordningsstörningar framkommer att dessa är mycket varierande. Vanliga maskereringar tycks vara s.k. rånarluvor, tröjor och jackor med luvor, solglasögon och halsdukar. Vid de tillfällen maskering sker i mer organiserad form är ofta personernas övriga klädsel enhetlig. I vissa fall motsvarar färgerna på maskereringarna färger som symboliserar olika enskilda föreningar.

4.2 Åtgärder som vidtagits för att bekämpa våld och ordningsstörningar vid idrottsarrangemang

Under senare tid har flera insatser mot våld och ordningsstörningar vid idrottsarrangemang vidtagits av olika aktörer i samhället.

Regeringen har bland annat tillsatt den ovan nämnda nationella samordnaren, för närvarande Rose-Marie Frebran. Vidare har lagstiftningen skärpts på olika sätt med syfte att bland annat stärka den positiva supporterkulturen och motverka den idrottsrelaterade brottsligheten. I april 2009 infördes bland annat straffsanktionerade förbud i ordningslagen (1993:1617) mot att inneha och använda pyrotekniska varor utan tillstånd vid vissa idrottsarrangemang, mot att obehörigen beträda bland annat spelplanen och mot att kasta in föremål på denna i vissa fall (se prop. 2008/09:78). Vidare infördes kameraövervakningslagen (2013:460) den 1 juli 2013, vilken bland annat kan underlätta för arenaägare att avslöja och utreda brott som begås inne på arenorna (se prop. 2012/13:115). Den 1 januari 2014 slopades skyldigheten i 2 kap. 26 § ordningslagen för den som anordnar ett idrottsarrangemang att betala kostnaderna för polisbevakning i samband med detta (se prop. 2013/14:1 s. 554). Den 1 april 2014 ändrades lagen (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang på så sätt att det numera är möjligt att vid straffansvar förbjuda personer upp till tre år att få tillträde till idrottsarrangemang (se prop. 2013/14:68). Regeringen har även lämnat ett lagförslag som gör det möjligt för polisen att föra ett register över personer med tillträdesförbud (se prop. 2013/14:254). När det gäller rättslig reglering av betydelse för utredningens överväganden i denna promemoria, se avsnitt 5.

Polisen ansvarar för allmän ordning och säkerhet i samband med idrottsarrangemang, även om det bör framhållas att det är arrangören som har det primära ansvaret för att det råder god ordning vid arrangemanget, se avsnitt 5.3.2. Inför arrangemangen kan polisen besluta om de villkor som behövs för att upprätthålla ordning och säkerhet vid arrangemangen. Polisen samverkar också med olika aktörer både inför och vid idrottsarrangemangen. Polisen, bland annat supporterpolisen, närvarar även vid vissa idrottsarrangemang. I vissa fall avdelas även mycket stora polisresurser till dessa för att främst förhindra brott, ingripa när brott förövats och övervaka

trafiken. Vidare leder Rikspolisstyrelsen Samverkansrådet mot idrottsrelaterad brottslighet som består av olika representanter som arbetar med frågor inom detta område (se avsnitt 4.1). Samverkansrådet har även tillsatt en arbetsgrupp som tagit fram en gemensam nationell strategi *En nationell strategi för att minska otrygghet, brott och ordningsstörningar i samband med idrottsevenemang, 2014-2017*. Strategin, som behandlar frågor om samverkan, kommunikation, alkohol och droger, pyroteknikanvändning samt arrangörsavstängningar och tillträdesförbud, är tänkt att ligga till grund för parternas nationella, regionala och lokala aktiviteter. Till strategin finns även en kompletterande handledning. Parterna inom Samverkansrådet är bland annat överens om att se över möjligheterna att införa en försöksperiod med tillståndsgiven och godkänd pyroteknik i skyddade zoner på arenorna. Det är frivilligt för intresserade idrottsklubbar att delta i försöken.

Även de berörda idrottsförbunden och de lokala idrottsklubbarna (särskilt inom fotbollen och ishockeyn) arbetar löpande med att skapa en positiv supporterkultur och minska våld och ordningsstörningar, bland annat i form av ett omfattande säkerhetsarbete. Klubbarna samverkar, som tidigare nämnts, med polisen bland annat för att ta fram gemensamma evenemangsstrategier. För att öka tryggheten och trivseln för publiken vid matcherna engagerar klubbarna bland annat publikvärdar och ordningsvakter. Vidare har klubbarna en löpande dialog med olika supportergrupper. Vad gäller särskilt fotbollen kan nämnas att klubbarna engagerat så kallade Supporter Liaison Officers (SLO) för att förbättra denna dialog. Föreningen Svensk Elitfotboll har även påbörjat ett värdegrundsarbete. I Svenska Fotbollförbundets bestämmelser "Fotbollens regelverk 2014" finns sedan flera år tillbaka ett förbud mot maskering vid fotbollsmatcher. Förbudet innebär att den som helt eller delvis täcker ansiktet på ett sätt som försvårar identifikation och som kan befaras utgöra fara för ordningsstörning inte äger tillträde till arenan (se 3 kap. 25 § Svenska Fotbollförbundets tävlingsbestämmelser 2014, 3 kap. 14 § Särskilda Tävlingsbestämmelser för föreningar i Allsvenskan och Superettan samt 3 kap. 9 § Särskilda Tävlingsbestämmelser för föreningar i Damallsvenskan). Motsvarande maskeringsförbud finns även inom ishockeyn, men synes inte finnas i övriga idrotters regelverk.

Av fotbollens och ishockeyns regelverk framgår även att en arrangör på eget initiativ kan stänga av en person från arenan om personen exempelvis har överträtt gällande ordningsregler eller annars stört den allmänna ordningen (arrangörsavstängning). Dessa regler har stöd i den s.k. arrangörsrätten som bland annat innebär att en arrangör som med äganderätt eller med annan rätt förfogar över en plats normalt bestämmer vem som ska få vistas där. Förbudstidens längd får bestämmas efter en prövning. En överträdelse av en avstängning är, till skillnad från en överträdelse av ett tillträdesförbud, inte straffbelagd (se avsnitt 5.5). Ett beslut om avstängning får även fattas av specialidrottsförbunden i vissa fall. I praktiken verkar dock varken arrangörsavstängningar eller andra sanktioner förekomma mot personer som enbart överträder fotbollens och ishockeyns egna maskeringsförbud.

Slutligen kan även nämnas att exempelvis Stockholms stad (i egenskap av arenaägare) sedan den 1 januari 2014 har infört maskeringsförbud på Tele2 Arena, Globen och Hovet.

4.3 Tidigare behandling av frågan om maskeringsförbud

Frågan om maskeringsförbud har behandlats vid flera tillfällen sedan ordningslagen infördes år 1994, bland annat i Justitiekotтет och riksdagen främst med anledning av olika motioner. Samtliga förslag om att införa ett maskeringsförbud, som inledningsvis var särskilt inriktat på demonstrationer, avstyrktes dock med hänvisning särskilt till skyddet för demonstrationsfriheten.

Mot bakgrund av bl.a. oroligheterna i samband med Europeiska rådets möte i Göteborg den 14–16 juni 2001 beslutade dock regeringen 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 betänkandet föreslogs att det skulle införas ett generellt maskeringsförbud i form av en ny straffbestämmelse i brottsbalken, olaga maskering.

Efter att betänkandet remissbehandlats reviderades lagförslaget och regeringen beslutade att inhämta Lagrådets yttrande över det reviderade förslaget (se bilaga 4 till prop. 2005/06:11). Lagrådet avstyrkte dock det reviderade förslaget (se bilaga 5 till prop. 2005/06:11).

Härefter ändrade regeringen förslaget ytterligare i enlighet med Lagrådets synpunkter och regeringen föreslog att ett mer begränsat maskeringsförbud skulle införas i en särskild lag (se prop. 2005/06:11). Justitieutskottet beredde härefter Konstitutionsutskottet tillfälle att yttra sig. Efter att Konstitutionsutskottet yttrat sig och även inhämtat Lagrådets yttrande över lagförslagen i propositionen, tillstyrkte Justitieutskottet propositionen med en mindre redaktionell ändring i lagförslaget (se bet. 2005/06:JuU3). Riksdagen biföll utskottets förslag (se rskr. 2005/06:72). Lagen (2005:900) om maskeringsförbud i vissa fall trädde i kraft den 1 januari 2006. Lagen reglerar i första hand maskering vid demonstrationer, men omfattar även maskering då någon deltar i en folksamling på allmän plats, som inte utgör allmän sammankomst eller offentlig tillställning, om folksamlingen genom sitt uppträdande stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna (se avsnitt 5.4).

Under de följande åren skärptes lagstiftningen för att stärka skyddet vid idrottsarrangemang (se avsnitt 4.2). Detta hindrade dock inte att det fortfarande begicks brott i samband med idrottsarrangemang, främst inom fotbollen och ishockeyn. Regeringen beslutade därför i mars 2011 att tillsätta en särskild utredare som i egenskap av nationell samordnare dels skulle fullfölja ett visst utredningsuppdrag, dels praktiskt skulle verka för en förbättrad samverkan mellan berörda parter (se Kommittédirektiv 2011:22 *Nationell samordning för att motverka brottslighet i samband med idrottsarrangemang*). Utredningen, som antog namnet Nationell samordning mot brottslighet i samband med idrottsarrangemang (Ku 2011:03), har överlämnat delbetänkandet *Mindre våld för pengarna* (SOU 2012:23) och slutbetänkandet *Mera glädje för pengarna* (SOU 2013:19).

I delbetänkandet föreslog utredningen bland annat att bestämmelserna i lagen om förbud mot maskering i vissa fall skulle utvidgas till att omfatta även ”den som bevistar en offentlig tillställning såsom ett idrottsarrangemang på en inhägnad plats eller i dess när-

het”. Betänkandet har remissbehandlats. Majoriteten av remissinstanserna (däribland idrottsklubbar, idrottsförbund och Rikspolisstyrelsen) tillstyrkte förslaget eller hade ingen erinran mot det, medan bland andra Åklagarmyndigheten och Justitieombudsmannen avstyrkte förslaget.

När det gäller rättslig reglering av betydelse för frågorna i denna promemoria, se vidare avsnitt 5.

4.4 Kriminalisering av oönskade beteenden

Frågan om vilka kriterier som ska vara styrande för om det är motiverat med kriminalisering är en mycket diskuterad fråga i rättspolitiska sammanhang. Under senare tid har frågan analyserats av Straffrättsanvändningsutredningen i betänkandet *Vad bör straffas?* (SOU 2013:38). För att kriminalisering ska komma i fråga framhålls där att följande fem grundläggande kriterier ska vara uppfyllda (se s. 481 ff.).

Det *första kriteriet* är att kriminaliseringen ska syfta till att värna ett identifierat och konkretiserat intresse som bör skyddas i samhället (godtagbart skyddsintresse). I betänkandet anges det bland annat att det är tveksamt om ett straffbuds skyddsintresse bestående i endast att underlätta utredning och lagföring är ett godtagbart skyddsintresse (se s. 510 ff.). Som exempel på ett sådant skyddsintresse hänvisas till lagen om förbud mot maskering i vissa fall samtidigt som det konstateras att detta straffbud även har ytterligare ett skyddsintresse i form av den brottsavhållande effekt som straffbudet synes ha.

Det *andra kriteriet* för att kriminalisering ska komma i fråga är att det beteende som lagstiftaren avser att ingripa mot kan orsaka skada eller fara för skada på skyddsintresset. I betänkandet framhålls att det endast är befogat att straffbelägga ett beteende om detta har viss närhet till det intresse som kriminaliseringen avser att skydda (se s. 485 ff.). Ju närmare en kränkning av skyddsintresset som beteendet står, desto större anledning finns det att kriminalisera. Huvudfrågan när det gäller kriminalisering av förstadier är enligt betänkandet hur långt i förväg det är berättigat att träda in med kriminalisering.

Det *tredje kriteriet* för kriminalisering är att endast den som har visat skuld – varit klandervärd – bör träffas av straffansvar, vilket innebär att kriminaliseringen inte får äventyra tillämpningen av skuldprincipen.

De *fjärde och femte kriterierna* för kriminalisering är att det varken får finnas något tillräckligt värdefullt motstående intresse eller någon alternativ metod som är tillräckligt effektiv för att komma till rätta med det oönskade beteendet.

Betänkandet redogör även för hur frågan om kriminalisering behandlats i doktrin, bland andra av Nils Jareborg som är en av dem som behandlat frågan utförligt (se s. 424 ff.). Vad gäller skyddsintresset vid kriminalisering återges bland annat Nils Jareborgs uppfattning om att det inte är en hållbar självständig grund för kriminalisering att man vill ”markera att samhället ser allvarligt på saken” (se s. 429).

4.5 Vissa myndigheters och andra aktörers åsikter om ett straffansvar vid maskering bör införas

Flera myndigheter och andra aktörer, bland annat idrottsförbund och klubbar, har redovisat sin uppfattning om huruvida ett straffansvar vid maskering bör införas i de remissvar som de avgett över betänkandet *Mindre våld för pengarna* (SOU 2012:23). Som nämnts ovan tillstyrkte majoriteten av remissinstanserna (däribland idrottsklubbar, idrottsförbund och Rikspolisstyrelsen) förslaget om att ett straffansvar skulle införas, även om flera av dem hade synpunkter på själva utformningen av förslaget. Åklagarmyndigheten var en av de myndigheter som ansåg att förslaget med dåvarande beredningsunderlag skulle avstyrkas, samtidigt som myndigheten gav uttryck för att maskeringsförbudet skulle kunna ge vissa positiva effekter av det slag som lyfts fram i betänkandet (dvs. bland annat en avhållande effekt och ett verktyg för att undvika ordningsstörning).

Som redovisats ovan har utredningen haft kontakt med flera myndigheter och andra aktörer för att få underlag till denna promemoria. Dessa har då även tillfrågats om sin inställning till att kriminalisera maskeringar vid idrottsarrangemang. Vid dessa kontakter har i huvudsak följande synpunkter framförts.

Rose-Marie Frebran har i sin egenskap av nationell samordnare uppgett att hon anser att ett maskeringsförbud bör införas. Skälen för detta är enligt henne framför allt att det är viktigt att samhället tydligt markerar att maskering i idrottssammanhang är kriminellt, men även den normativa effekt som hon tror att förbudet kan få.

Rikspolisstyrelsen har liksom supporterpolisen i Stockholm, Västra Götaland och Skåne uppgett att de är positiva till att ett maskeringsförbud, helst ett generellt sådant, införs vid idrottsarrangemang. Som skäl har anförts att ett förbud skulle kunna vara ett verktyg mot de personer som i dag systematiskt använder maskering i syfte att både minska risken för att bli igenkända vid ordningsstörningar i grupp och för att undgå lagföring för de brott som också begås. Ytterligare skäl som anförts är att ett förbud troligen även kan få en brottsförebyggande effekt, eftersom polis och ordningsvakter kan ingripa redan då en person har maskerat sig. Vidare har anförts att ett förbud skulle medföra att arrangörerna även skulle få ett starkare stöd att bland annat avvisa och avlägsna maskerade personer från arenan. Rikspolisstyrelsen framhåller även särskilt att den omständigheten att polisen i vissa fall i stora folksamlingar, bland annat i vissa läktarsektioner på idrottsarenor, bedömer det taktiskt olämpligt att ingripa direkt med hänsyn till behovs- och proportionalitetsprincipen inte bör leda till att ett maskeringsförbud inte införs (se avsnitt 5.2.1). Detta är enligt Rikspolisstyrelsen istället aspekter som får hanteras av polisen som helhet med utbildning för ingripande på läktare, i tillståndet för den offentliga tillställningen och i dialog med supportrarna för ett bättre klimat på läktarna.

De idrottsorganisationer som tillfrågats (Sveriges Riksidrottsförbund, Svenska Fotbollförbundet, Föreningen Svensk Elitfotboll, Svenska Bandyförbundet, Svenska Innebandyförbundet, Svenska Ishockeyförbundet, Svenska Hockeyligan, Svenska Handbollförbundet) har alla uppgett att de anser att ett maskeringsförbud bör införas, även om de i viss mån angett olika skäl. Skälen som angetts är i huvudsak följande. Ett maskeringsförbud kan vara ett av många verktyg för att garantera säkerheten inne på arenorna. Ett förbud ger uttryck för hur samhället ser på maskeringar, vilket i sig kan få viss avhållande effekt, eftersom personer utan maskering inte längre är anonyma och då kanske inte i samma utsträckning begår ordningsstörningar eller använder otillåten pyroteknik. Ett förbud

skulle även underlätta identifiering, vilket medför att ordningsstörare och personer som överträder tillträdesförbud lättare kan lagföras. Ett maskeringsförbud kan vidare ge en signal åt åklagare och domstolar att prioritera brottslighet vid idrottsarrangemang. Det skulle även medföra att det finns en sanktion i de situationer där maskering redan är förbjuden, bland annat enligt fotbollens och ishockeyns egna regelverk. Slutligen har också angetts att ett förbud även skulle kunna förebygga ordningsstörningar, eftersom dessa ofta sker efter att maskering skett. Ingripande skulle då kunna ske på ett tidigare stadium.

Svenska Fotbollssupporterunionen, som företräder samtliga supporterorganisationer i Allsvenskan och Superettan, anser däremot inte att ett maskeringsförbud bör införas även om de inte har något emot om så sker. De främsta skälen för denna uppfattning är att de ifrågasätter hur lagen ska kunna tillämpas i praktiken och att de inte tror att ett förbud mot maskering kommer att avhålla personer från att maskera sig.

5 Rättslig reglering av betydelse

I detta avsnitt redovisas olika författningar som är av betydelse för frågan som övervägs i denna promemoria, nämligen behovet och lämpligheten av att införa ett förbud mot att maskera sig vid idrottsarrangemang.

5.1 Regeringsformen och Europakonventionen

5.1.1 Regeringsformen

Bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter som det allmänna ska garantera enskilda finns bland annat i 2 kap. regeringsformen.

De olika fri- och rättigheterna kan delas in i fyra grupper, dels de politiska friheterna, dels bestämmelser som skyddar den enskildes personliga frihet och säkerhet, dels rättssäkerhetsgarantier, dels en grupp rättigheter av varierande slag.

I de politiska friheterna som är reglerade i 2 kap. 1–3 §§ regeringsformen stadgas bland annat att var och en är gentemot det allmänna tillförsäkrad 1) yttrandefrihet: frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor, 2) informationsfrihet: frihet att inhämta och ta emot upplysningar samt att i övrigt ta del av andras yttranden, 3) mötesfrihet: frihet att anordna och delta i sammankomster för upplysning, meningsyttring eller annat liknande syfte eller för framförande av konstnärligt verk, 4) demonstrationsfrihet: frihet att anordna och delta i demonstrationer på allmän plats, 5) föreningsfrihet: frihet att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften, och 6) religionsfrihet: frihet att ensam eller tillsammans med andra utöva sin religion.

Vad gäller föreningsfriheten bör det framhållas att en sammanlutning kan vara skyddad även om den inte är ett självständigt rättssubjekt, dvs. en juridisk person, men att visst mått av organisation och beständighet måste föreligga, se SOU 1975:75 s. 316 *Medborgerliga fri- och rättigheter*.

I den gruppen med bestämmelser som skyddar den enskildes personliga frihet och säkerhet, se 2 kap. 4–8 §§ regeringsformen, framgår det bland annat att var och en är skyddad mot kroppsvisitation och frihetsberövanden samt att den som är svensk medborgare även är tillförsäkrad frihet att förflytta sig inom riket och att lämna det (rörelsefrihet).

Rättssäkerhetsgarantier och gruppen rättigheter av varierande slag finns i 2 kap. 9–11 §§ respektive 2 kap. 12–18 §§ regeringsformen.

Styrkan hos nämnda fri- och rättigheter är varierande. Vissa av fri- och rättigheterna är absoluta i den meningen att de inte kan begränsas utan grundlagsändring och hit hör bland annat religionsfriheten.

Andra fri- och rättigheter kan begränsas genom lag eller, i vissa undantagsfall, genom annan författning efter bemyndigande i lag. Vissa av dessa fri- och rättigheter (exempelvis yttrandefriheten, informationsfriheten, mötesfriheten, demonstrationsfriheten och föreningsfriheten, skyddet mot kroppsvisitation och rörelsefriheten) får dock endast begränsas i den utsträckning som det medges i 2 kap. 21–24 §§ regeringsformen.

Av 2 kap. 21 § regeringsformen framgår att begränsningar av de fri- och rättigheter som den bestämmelsen omfattar endast får göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och 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. Av samma paragraf framgår även att begränsningen inte får göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning. Nämnda bestämmelser avser att understryka kravet på att lagstiftaren noga redovisar sina syften när en fri- och rättighetsinskränkande lag beslutas.

I 2 kap. 23–24 §§ regeringsformen finns särskilda bestämmelser vid begränsningar av vissa av fri- och rättigheterna.

Bortsett från begränsningar att yttra sig i näringsverksamhet får exempelvis yttrandefriheten endast begränsas med hänsyn till rikets säkerhet, folkförsörjningen, allmän ordning och säkerhet, enskildas anseende, privatlivets helgd, förebyggandet och beivrandet av brott eller om särskilt viktiga skäl föranleder det.

Vidare får mötesfriheten och demonstrationsfriheten endast begränsas av hänsyn till ordning och säkerhet vid sammankomsten eller demonstrationen, till trafiken, till rikets säkerhet eller för att motverka farsot.

Föreningsfriheten får endast begränsas när det gäller sammanlutningar vilkas verksamhet är av militär eller liknande natur eller innebär förföljelse av en folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande.

Processen för hur riksdagen får anta lagförslag som begränsar ovan redovisade fri- och rättigheter (kvalificerat förfarande) finns reglerad i 2 kap. 22 § regeringsformen.

Exempel på när yttrandefriheten har begränsats av det allmänna på sätt som inte ansetts förenligt med skyddet i 2 kap. regeringsformen är en dom från Hovrätten för Västra Sverige där lagen (1947:164) om förbud mot politiska uniformer ansågs utgöra en otillåten begränsning av yttrandefriheten (RH 1997:47). Andra exempel är Förvaltningsrätten i Linköpings dom och Kammarrätten i Sundsvalls dom där Eskilstunas respektive Luleå kommuns beslut om att i vissa lokaler respektive restauranger förbjuda kläder som bland annat visar tillhörighet till något gäng eller gruppering upphävts (Förvaltningsrätten i Linköpings dom den 15 mars 2010 i mål nr 1359-10 och Kammarrätten i Sundsvalls dom den 18 mars 2011 i mål nr 1129-10). Båda domarna har vunnit laga kraft. I JK:s beslut den 13 november 2009, dnr 1299-09-21, har däremot JK ansett att en rektors uppmaning till en elev att sluta bära vita skosnören (som ansetts utgöra en symbol för vit maktkultur) varit en godtagbar inskränkning av yttrandefriheten, eftersom det inte varit ett generellt beslut och uppmaningen varit motiverad av ordningsskäl. Se även NJA 1996 s. 577 som avser åtal för hets mot folkgrupp där bärande av emblem eller uppträdande i viss klädsel ansetts som en åsiktsyttring som i och för sig är skyddad av regeringsformen.

5.1.2 Europakonventionen

Europakonventionen gäller sedan år 1995 som svensk lag, se lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Konventionen har dessutom getts en särskild konstitutionell ställning genom förbudet i 2 kap. 19 § regeringsformen mot att meddela lag eller andra föreskrifter i strid med konventionen. Konventionens artiklar kan ses som ett komplement till fri- och rättighetsreglerna i 2 kap. regeringsformen.

I konventionen regleras bland annat att var och en har rätt till skydd för privat- och familjeliv (artikel 8), till religionsfrihet (artikel 9), till yttrandefrihet (artikel 10), till frihet att delta i sammankomster och till föreningsfrihet (artikel 11) samt rätt att fritt röra sig (artikel 2 i tilläggsprotokoll nr 4). Dessa rättigheter får endast underkastas sådana inskränkningar som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till olika skyddsaspekter.

Vad gäller rätten till skydd för sitt privat- och familjeliv (artikel 8) avser dessa skyddsaspekter statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välstånd, förebyggande av oordning eller brott, skydd för hälsa, moral eller andra personers fri- och rättigheter.

För religionsfriheten (artikel 9) utgörs dessa skyddsaspekter av den allmänna säkerheten eller skydd för allmän ordning, hälsa eller moral eller av skydd för andra personers fri- och rättigheter.

För yttrandefriheten (artikel 10) utgörs skyddsaspekterna av statens säkerhet, den territoriella integriteten eller den allmänna säkerheten, förebyggande av oordning eller brott, skydd för hälsa, moral eller för annans goda namn, rykte eller rättigheter, förhindrande att förtroliga underrättelser sprids eller av att upprätthålla domstolars auktoritet och opartiskhet.

När det gäller föreningsfrihet (artikel 11) är skyddsaspekterna statens säkerhet eller den allmänna säkerheten, förebyggande av oordning eller brott, skydd för hälsa eller moral eller skydd för andra personers fri- och rättigheter.

Vad gäller rörelsefriheten (artikel 2 i tilläggsprotokoll nr 4) avser skyddsaspekterna statens säkerhet eller den allmänna säkerheten, upprätthålla den allmänna ordningen eller förhindra brott,

skydda hälsa, moral eller annans fri- och rättigheter eller inom vissa bestämda områden det allmännas intresse i ett demokratiskt samhälle.

Europadomstolen har inte prövat frågan om ett förbud mot maskering vid idrottsarrangemang är förenligt med konventionen. Däremot har domstolen tagit ställning till flera fall som rör påstådd kränkning av framför allt rätten till skydd för privat- och familjeliv och religionsfriheten där bärandet av slöjor förbjudits. Ett exempel på detta är Europadomstolens dom beslutad i stor sammansättning ("Grand Chamber") den 1 juli 2014 i mål S.A.S. mot Frankrike som handlar om det slöjförbud som infördes i Frankrike år 2011. Förbudet gör det straffbart att på offentliga platser bära kläder som döljer ansiktet (se avsnitt 6.2). Frågorna i målet gällde om denna lagstiftning kränkte en fransk kvinnas rättigheter enligt konventionen, eftersom lagen hindrade henne att som troende muslim bära burka och niqab. De rättigheter som främst var aktuella var rätten till skydd för sitt privat- och familjeliv (artikel 8) och religionsfriheten (artikel 9). Majoriteten av domstolsledamöterna konstaterade att förbudet visserligen inskränker rätten enligt artiklarna 8 och 9 i konventionen och att det inte kan motiveras utifrån brottsförebyggande hänsyn, men att det ändå är proportionerligt för att uppnå Frankrikes syfte med lagstiftningen. Detta syfte är att skydda andras rättigheter i form av kommunikation ansikte mot ansikte, vilket enligt domstolen får anses vara ett minimikrav för att samhällslivet ska fungera. De två skiljaktiga ledamöterna ansåg däremot att förbudet strider mot både artikel 8 och 9.

5.2 Polislagen

Polislagen (1984:387) innehåller allmänna bestämmelser om polisverksamhetens syfte, polisens uppgifter, polisväsendets organisation och polismännens skyldigheter och befogenheter.

Till polisens uppgifter hör enligt 2 § polislagen att 1) förebygga brott och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten, 2) övervaka den allmänna ordningen och säkerheten, hindra störningar av denna samt ingripa när sådana har inträffat, 3) bedriva spaning och utredning i fråga om brott som hör under allmänt åtal, 4) lämna allmänheten skydd, upplysningar och annan hjälp, när

sådant bistånd lämpligen kan ges av polisen, 5) fullgöra den verksamhet som ankommer på polisen enligt särskilda bestämmelser.

Vad gäller den sistnämnda punkten finns det många bestämmelser i lagstiftningen som lägger särskilda arbetsuppgifter på polisen. Polisen är exempelvis tillståndsmyndighet bland annat när det gäller anordnande av allmänna sammankomster och offentliga tillställningar samt när det gäller andra tillstånd enligt ordningslagen (1993:1617), se avsnitt 5.3.

5.2.1 Allmänna principer för polisengripanden

I 8 § polislagen regleras de allmänna principerna som gäller för polisengripanden. Enligt denna paragraf ska en polisman som har att verkställa en tjänsteuppgift ingripa på ett sätt som är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. Vidare innebär paragrafen att minsta möjliga tvång eller våld ska användas vid ingripanden och att ingripanden som begränsar någon av de grundläggande fri- och rättigheterna som avses i 2 kap. regeringsformen kräver särskilt lagstöd. Paragrafen ger således uttryck för behovs- och proportionalitetsprinciperna som ska iakttas i allt polisarbete.

Behovsprincipen innebär att ett polisengripande bara får ske om det är nödvändigt för den aktuella farans eller störningens avvärande 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.

Rörande tillämpningen av behovs- och proportionalitetsprinciperna vid ingripanden vid idrottsarrangemang, se exempelvis JO:s beslut den 22 februari 2013, dnr 1444-2012.

5.2.2 Rapporteringsskyldighet

Polisen rapporteringsskyldighet regleras i 9 § polislagen. Av denna paragraf framgår det att en polisman som får kännedom om ett brott som hör under allmänt åtal är skyldig att lämna rapport om det till sin förman så snart det kan ske.

För det fall brottet med hänsyn till omständigheterna i det särskilda fallet är obetydligt och det är uppenbart att brottet inte skulle föranleda annan påföljd än böter får dock en polisman underlåta att rapportera om brottet enligt samma paragraf (rapporteftergift).

5.2.3 Vissa särskilda befogenheter för polisen

Det finns i polislagen ett antal bestämmelser som ger polisen olika befogenheter att under vissa förutsättningar ingripa för att förhindra ordningsstörningar. Dessa bestämmelser kan i större eller mindre utsträckning bli tillämpliga i samband med olika idrottsarrangemang. Nedan redovisas en del av dessa bestämmelser.

Användning av våld

Polisens rätt att använda våld regleras i 10 § polislagen. Av denna paragraf framgår att en polisman får använda våld för att genomföra en tjänsteåtgärd i vissa uppräknade situationer för att upprätthålla den allmänna ordningen eller säkerheten om andra medel är otillräckliga och det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt.

Exempel på situationer där polisen får använda våld är om polisen möts med våld eller hot om våld, om det är fråga om att avvärja en straffbelagd handling eller en fara för liv, hälsa eller värdefull egendom eller för omfattande skada i miljön eller om polisen med laga stöd ska avvisa eller avlägsna någon från ett visst område eller utrymme och polisen då möts av motstånd.

En polisman har även under tjänsteutövningen rätt att bruka våld i nödvärns- och nödsituationer.

Avvisande, avlägsnande och tillfälligt omhändertagande

Förutsättningar för avvisande, avlägsnande och tillfälligt omhändertagande av personer som gör sig skyldiga till en ordningsstörning eller beter sig på ett sådant sätt att det finns risk för att brott begås regleras bland annat i 13 § polislagen. Paragrafen anger att en polisman får avvisa eller avlägsna en person från visst område eller

utrymme när det är nödvändigt för att ordningen ska kunna upprätthållas, om personen genom sitt uppträdande stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna. Detsamma gäller om en sådan åtgärd behövs för att en straffbelagd handling ska kunna avvärjas. Om avvisande eller avlägsnande är otillräckligt för att det avsedda resultatet ska uppnås, får personen tillfälligt omhändertas. Ingripanden enligt paragrafen kan således ske i fyra olika situationer, nämligen vid ordningsstörning, vid omedelbar fara för ordningsstörning, vid pågående brott och vid omedelbar fara för brott.

Avvisande innebär att en person hindras från att komma in i ett område eller en byggnad. Avlägsnande innebär att den som stör ordningen förs bort från den plats där han eller hon befinner sig till en annan plats. Är bortförandet inte begränsat till en kortare sträcka, är ingripandet ofta att bedöma som ett omhändertagande.

Med ordningsstörning menas 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 för den enskilde polismannen framstår som obekvämt eller olämpligt. Endast den omständigheten att en person vägrar lyda en polismands tillsägelse innebär t.ex. inte att personen stör den allmänna ordningen. Det avgörande i en sådan situation är vilka följder från ordningssynpunkt som en bristande efterrättelse kan antas medföra. För att ingripande ska få ske måste det även vara fråga om en pågående ordningsstörning. Har ordningsstörningen upphört när polisen kommer till platsen eller upphör den efter tillsägelse, kan något ingripande enligt denna bestämmelse inte ske.

För att en omedelbar fara för ordningsstörning ska anses föreligga krävs att faran är konkret, dvs. den måste vara bestämd till tid och rum. En förmodad fara för att ordningen kan komma att störas utgör alltså inte skäl för ingripande. Endast en persons närvaro på en plats utgör således inte tillräckligt skäl för ett ingripande, även om det sedan tidigare är känt att personen brukar uppträda ordningsstörande. Beträffande avlägsnande av personer inför en s.k. högriskmatch, se JO:s beslut den 5 oktober 2012, dnr 4480-2011, och den 12 mars 2013, dnr 341-2012.

I 13 a–c §§ polislagen, som tillkom för att öka polisens möjligheter att ingripa i förebyggande syfte vid störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten eller vid risk för sådana störningar, finns speciella regler om avvisning och avlägsnande.

Enligt 13 a § polislagen får polisen avlägsna en person från ett område eller utrymme om personen försöker tränga in på ett område eller i ett utrymme till vilket tillträde har förbjudits med stöd av polislagen eller annan författning när det är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas. Av paragrafen följer vidare att detsamma gäller den som vägrar lämna ett sådant område eller utrymme, eller som inte följer en enligt polislagen meddelad anvisning att följa en viss väg. Bestämmelser om polisens möjligheter att spärra av eller på annat sätt förbjuda tillträde till visst område eller utrymme finns bl.a. i 23 och 24 §§ polislagen och i 27 kap. 15 § rättegångsbalken. Bestämmelsen i 13 a § polislagen omfattar således även den som överträder ett tillträdesförbud som meddelats med stöd av annan författning.

Av 13 b § polislagen följer att i de fall en polismyndighet med stöd av 2 kap. 22 eller 23 § ordningslagen beslutat ställa in eller upplösa en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning får polisen avvisa eller avlägsna deltagare eller åskådare, om det behövs för att syftet med beslutet ska uppnås. I denna situation finns således inte krav på att den som avvisas eller avlägsnas stör ordningen utan åtgärderna vidtas för att verkställa beslutet i fråga.

Av 13 c § polislagen följer vidare att polisen även får avvisa eller avlägsna deltagare i en folksamling, som inte är en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning enligt ordningslagen, från det område eller utrymme där de befinner sig om folksamlingen som sådan genom sitt uppträdande stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna och åtgärden är nödvändig för att ordningen ska kunna upprätthållas.

Vid avgörande av vem som är deltagare i en folksamling ska den praxis som vuxit fram i anslutning till motsvarande uttryck i 16 kap. 3 § brottsbalken vara vägledande (se prop. 1996/97:175 s. 27). Sedan den 1 juli 2009 har paragrafen kompletterats med en bestämmelse om s.k. utvidgat avlägsnande i vissa fall. Rörelsefriheten för deltagare i en folksamling får då inskränkas i maximalt två timmar. Bestämmelsen i 13 c § polislagen är framför allt avsedd att tillämpas när det är fråga om större folksamlingar som stör den

allmänna ordningen, medan om det är fråga om en mindre grupp personer eller enskilda individer som stör den allmänna ordningen så bör 13 § polislagen kunna tillämpas (se prop. 2008/09:131 s. 21 ff.). Av förarbetena framgår att det i allmänhet torde krävas att det är frågan om en mer kvalificerad störning av den allmänna ordningen eller en omedelbar fara för en sådan störning, t.ex. när deltagare i en folksamling går till handgripligheter genom våld mot person eller omfattande skadegörelse eller avser att förgripa sig på person eller egendom på ett sådant sätt. Av förarbetena framgår också att ett utvidgat avlägsnande aldrig får pågå längre än vad som krävs för att den allmänna ordningen på platsen där åtgärden vidtogs ska kunna upprätthållas och vid den bedömningen är det framför allt av betydelse vilka möjligheter de som avlägsnats har att ta sig tillbaka och den risk för fortsatta ordningsstörningar som det kan medföra.

Bestämmelser om omhändertagande för identifiering (s.k. poli-siering) finns i 14 § polislagen. Enligt den bestämmelsen får en polisman under vissa förutsättningar omhänderta en okänd person för identifiering. För ett omhändertagande krävs att det finns särskild anledning anta att den okände är efterspanad eller efterlyst och att han eller hon med stöd av lag ska berövas friheten vid anträffandet. Vidare krävs antingen att den okände vägrar att lämna uppgift om sin identitet eller att det finns anledning anta att uppgiften om denna är oriktig.

Kroppsvisitation

Av 19 § polislagen framgår att en polis som med laga stöd griper eller annars omhändertar eller avlägsnar någon under vissa omständigheter får kroppsvisitera denne bland annat i den utsträckning som det är nödvändigt av säkerhetsskäl för att vapen eller andra farliga föremål ska kunna tas om hand eller för att hans identitet ska kunna fastställas.

Rätt att förbjuda tillträde och rätt att anvisa väg

I samband med allvarliga störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten får polisen enligt 24 § polislagen, om det är nöd-

vändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas, förbjuda tillträde till visst område eller utrymme. Detsamma gäller om det finns risk för sådana störningar. Enligt paragrafen får polisen under samma förutsättningar även anvisa deltagare i en folksamling att följa en viss väg. Denna paragraf som tillkom år 1998 är således tillämplig både då en allvarlig ordnings- eller säkerhetsstörning har inträffat och då det finns en risk för en sådan störning (se prop. 1996/97:175 s. 82). Enligt förarbetena krävs det dock att det finns en konkret risk för störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten och som exempel på sådana situationer anges demonstrationer där deltagare kommer att förflytta sig längs trafikerade gator och idrottsevenemang dit det förväntas ett mycket stort antal besökare. Förbudet kan avse i princip vilka områden eller utrymmen som helst, såväl inom- som utomhus.

5.3 Ordningslagen

Ordningslagen (1993:1617) innehåller särskilda föreskrifter om allmänna sammankomster och offentliga tillställningar, men även föreskrifter om allmän ordning och säkerhet i övrigt (bland annat på offentliga platser och vid vissa idrottsarrangemang).

Med en allmän sammankomst avses enligt 2 kap. 1 § ordningsslagen bland annat sammankomster som utgör demonstrationer, föreläsningar och föredrag som hålls för undervisning, konserter och andra sammankomster vid vilka mötesfriheten utövas. För att en sammankomst ska anses som allmän krävs att den anordnas för allmänheten, att allmänheten har tillträde till den eller att sammankomsten med hänsyn till de villkor som gäller för tillträde till den bör anses jämförbar med en sådan sammankomst.

Med en offentlig tillställning avses enligt 2 kap. 3 § ordningsslagen bland annat tävlingar och uppvisningar i sport och idrott samt andra tillställningar som inte är att anse som allmänna sammankomster eller cirkusföreställningar under förutsättning att tillställningarna anordnas för allmänheten eller att allmänheten har tillträde till dem.

Idrottsarrangemang är alltså att betrakta som offentliga tillställningar, men inte som allmänna sammankomster i ordningsslagens mening.

5.3.1 Krav på tillstånd eller anmälan för anordnande av offentliga tillställningar

Enligt 2 kap. 4 ordningslagen krävs det tillstånd för att anordna offentliga tillställningar på offentliga platser. Med offentlig plats avses enligt 1 kap. 2 § ordningslagen bland annat allmänna vägar och platser som i detaljplan redovisas som allmän plats.

I de fall offentliga tillställningar ordnas inom ett område som redovisas i detaljplan eller utomhus utom detaljplanelagt område, krävs dock i vissa fall inget tillstånd. I dessa fall finns det däremot en skyldighet att göra en anmälan härom hos polisen, se 2 kap 5 § ordningslagen. Detta gäller normalt för anordnande av idrottsarrangemang.

Bestämmelser om straffansvar för den som bryter mot kravet på tillstånd eller anmälan finns i 2 kap. 29 och 30 §§ ordningslagen.

5.3.2 Ordningsföreskrifter

Bestämmelser om ordningsföreskrifter finns i 2 kap. 16–21 §§ ordningslagen.

Av 2 kap. 16 § ordningslagen framgår det dels att den som anordnar exempelvis en offentlig tillställning ska svara för att det råder god ordning vid tillställningen, dels att polisen får meddela de villkor som behövs för att upprätthålla ordning och säkerhet vid tillställningen.

Villkor ska meddelas endast om polisen anser att anordnaren brister i skyldigheten att själv vidta tillräckliga åtgärder för att upprätthålla ordningen och säkerheten vid tillställningen. Polismyndigheten har en stor frihet att besluta om olika typer av villkor, men villkoren får inte medföra att anordnaren belastas med onödiga kostnader eller att möjligheten att hålla tillställningen onödigtvis försvåras på något annat sätt. Vissa villkor kan vara generella (exempelvis att utrymningsvägar ska hållas fria), medan andra är hänförliga till den enskilda tillställningen (exempelvis högsta tillåtna publikantal, begränsning av antalet åskådare på en läktare och minsta antal ordningsvakter, publikvärdar och funktionärer och deras tjänstgöringsplatser).

Det är straffbart för anordnare att bryta mot de villkor som meddelats av polisen, se 2 kap. 29 § ordningslagen. Villkoren måste

därför även vara så tydligt formulerade att det inte kan föreligga någon oklarhet om vad som krävs för att uppfylla dem.

Polisen arbetar i dag med den villkorsgivning som nu beskrivits. Utredningen har dock fått den uppfattningen att polisen i vissa fall anser att ytterligare krav utöver de som normalt ställs på arrangörerna borde kunna ställas inom ramen för denna villkorsgivning, särskilt i samband med högriskmatcher.

I 2 kap. 17 § ordningslagen framgår att den som inte följer de ordningsregler som polisen meddelat genom ovan redovisad villkorsgivning är skyldig att på tillsägelse lämna tillställningen. Paragrafen innehåller inte några handräckningsregler, men ingripanden bör i vissa fall kunna ske med stöd av 13 § polislagen (se avsnitt 5.2.3).

I 2 kap. 20 § ordningslagen anges att pyrotekniska varor inte får användas utan tillstånd av polisen vid bland annat offentliga tillställningar som hålls inomhus. Att anordna en tillställning utan sådant tillstånd i de fall det behövs är straffbart, se 2 kap. 29 § ordningslagen. Även i vissa andra fall krävs tillstånd för användning av pyrotekniska varor, se 3 kap. 7 och 22 §§ samt 5 kap. 3 och 5 §§ ordningslagen.

5.3.3 Polisens rätt att ställa in, upplösa och förbjuda offentliga tillställningar

I 2 kap. 22–24 §§ ordningslagen regleras polisens rätt att ställa in och upplösa offentliga tillställningar. Dessa befogenheter får dock endast användas om mindre ingripande åtgärder har visat sig otillräckliga för att hindra fortsatt lagstridigt handlande, återställa ordningen, skydda de närvarande eller begränsa störningen av trafiken. Exempel på när en offentlig tillställning får upplösas är enligt 2 kap. 23 § ordningslagen när det vid tillställningen förekommer något som strider mot lag eller om den medför oordning, fara för de närvarande eller allvarig störning av trafiken. En offentlig tillställning får också upplösas, om tillställningen genom ljud eller på något annat sätt medför allvarig störning av ordningen i dess omedelbara omgivning. Uttrycket ”strider mot lag” omfattar förbjudna handlingar som strider mot något offentligt intresse (exempelvis narkotikaförsäljning), men inte en kränkning av ett enskilt intresse (se prop. 1992/93:210 s. 261).

Polisen har även rätt att förbjuda offentliga tillställningar enligt 2 kap. 25 § ordningslagen om det vid en tidigare tillställning av samma slag har förekommit något som stred mot lag eller den har medfört oordning, fara för de närvarande eller allvarlig störning av trafiken och det kan befaras att en sådan situation uppkommer igen och mindre ingripande åtgärder till förebyggande av denna inte är tillräckliga.

I praktiken synes bestämmelserna om polisens möjlighet att ställa in, upplösa eller förbjuda en offentlig tillställning i vissa fall sällan tillämpas vid idrottsarrangemang.

Det är straffbart att anordna eller fortsätta en offentlig tillställning om denna har ställts in eller upplösts av polisen, se 2 kap. 29 § ordningslagen.

5.3.4 Särskilda bestämmelser vid vissa idrottsarrangemang

I 5 kap. ordningslagen finns särskilda bestämmelser som gäller vid idrottsarrangemang som anordnas för allmänheten på en idrottsanläggning. Bestämmelserna är tillämpliga oavsett vem som är arrangör. Jämför med lagen (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang som endast är tillämplig då arrangören är en idrottsorganisation (se avsnitt 5.5). Med idrottsanläggning förstås enligt 5 kap. 2 § ordningslagen en inhägnad plats huvudsakligen avsedd för idrottsutövning.

Av 5 kap. 3 § ordningslagen framgår att pyrotekniska varor inte utan tillstånd av polisen får innehas eller användas på en idrottsanläggning när idrottsarrangemang anordnas där. Kravet på tillstånd gäller både arrangören och besökare till arrangemanget. Exempel på pyrotekniska varor är nöjesfyrverkerier som raketer, bengaliska eldar, fyrverkeribomber, röksignaler, nödraketer, nödbloss, knallskott, lysraketer, konstgjorda blixtar och andra pyrotekniska sceneffekter, tomtebloss och isfacklor. Bestämmelsen är straffsanktionerad, se 5 kap. 5 § ordningslagen.

I 5 kap. 4 § ordningslagen finns även förbud mot att obehörigen beträda bland annat spelplanen och mot att i de flesta situationer kasta in föremål på bland annat spelplanen. Även dessa bestämmelser är straffsanktionerade, se 5 kap. 5 § ordningslagen.

5.4 Lagen om förbud mot maskering i vissa fall

Den 1 januari 2006 infördes lagen (2005:900) om förbud mot maskering i vissa fall. Förarbeten till lagen finns i Göteborgskommitténs betänkande *Göteborg 2001* (SOU 2002:122), prop. 2005/06:11 och 2005/06:JuU3. Se avsnitt 4.3.

Av lagens 1 § framgår att den som på allmän plats deltar i en allmän sammankomst enligt ordningslagen, som utgör demonstration eller som annars hålls för överläggning, opinionsyttring eller upplysning i allmän eller enskild angelägenhet, inte helt eller delvis får täcka ansiktet på ett sätt som försvårar identifikation, om det vid sammankomsten uppkommer en störning av den allmänna ordningen eller en omedelbar fara för en sådan störning. Vidare framgår det att detsamma gäller den som på allmän plats deltar i en folksamling, som inte utgör allmän sammankomst eller offentlig tillställning enligt ordningslagen, om folksamlingen stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna.

Själva maskeringshandlingen beskrivs i paragrafen som att någon helt eller delvis täcker sitt ansikte på ett sätt som försvårar identifikation. I likhet med vanligt språkbruk menas med ansikte den del av huvudet som omger och innefattar ögon, näsa och mun vilka utgör de viktigaste igenkänningstecknen för personen ifråga (se prop. 2005/06:11 s. 49). Av förarbetena följer att bestämmelsen omfattar all form av maskering oavsett på vilket sätt den sker om den medför att identifikationen rent objektivt försvåras. Utöver masker, s.k. rånarluvor och ansiktsmålningar kan också mössor, hattar, huvor på tröjor, halsdukar, snusnäsdugar, sjalar och andra klädesplagg omfattas, om de används så att delar av ansiktet täcks. Men även andra föremål, såsom hjälmar och lösskäg, som täcker delar av ansiktet, kan medföra att identifikation försvåras.

Enligt 1 § finns det två undantag från förbudet, nämligen för den som täcker ansiktet av religiösa skäl och för den deltagare i en allmän sammankomst som omfattas av tillstånd av polisen att helt eller delvis täcka ansiktet enligt 2 kap. 7 a § ordningslagen.

Bestämmelsen om maskeringsförbud är straffsanktionerad. Av 2 § i lagen om förbud mot maskering i vissa fall framgår att den som uppsåtligen bryter mot maskeringsförbudet ska dömas till böter eller fängelse i högst sex månader, men att ansvar inte ska utdömas i ringa fall. För straffansvar krävs således att den maske-

rade deltagarens uppsåt omfattar dels att helt eller delvis täcka ansiktet på ett sätt som försvårar identifiering, dels att situationen är sådan att maskeringsförbud gäller, dvs. att det föreligger en ordningsstörning eller en omedelbar fara för en sådan. Straffansvaret är således varken beroende av att polisen gett till känna att maskeringsförbud gäller eller att den maskerade personen uppfattat ett sådant tillkännagivande.

Försök eller förberedelse till brott mot lagen omfattas inte av kriminaliseringen och enbart innehav av maskeringsutrustning är straffritt. Däremot kan den som förser en annan person med maskeringsutrustning dömas för medhjälp under förutsättning att övriga brottsrekvisit är uppfyllda.

Av 3 § framgår att egendom som använts för att täcka ansiktet vid brott enligt lagen får förklaras förverkad, om det behövs för att förebygga brott eller om det annars finns särskilda skäl för det.

Någon uppföljning eller utvärdering av effekterna av lagen om maskeringsförbud har inte gjorts.

5.5 Lagen om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang

Den 1 juli 2005 infördes lagen (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang. Syftet med lagen är att motverka brottslighet vid idrottsevenemang. Förarbeten till lagen finns i departementspromemorian (Ds 2004:40) *Lag om tillträdesförbud*, prop. 2004/05:77 och 2004/05:JuU32. Lagen har ändrats senast den 1 april 2014 (prop. 2013/14:68), se avsnitt 4.2.

Av lagens 1 § framgår att en person får förbjudas att få tillträde till och vistas på en inhägnad plats huvudsakligen avsedd för idrottsutövning när idrottsarrangemang anordnas på platsen av en idrottsorganisation (tillträdesförbud). Med idrottsorganisationer avses bl.a. idrottsföreningar som är anslutna till specialidrottsförbund inom Riksidrottsförbundet samt idrottsaktiebolag och alliansföreningar som har kopplingar till de vanliga idrottsföreningarna. Tillträdesförbud får inte avse den som är under 15 år.

Till grund för ett tillträdesförbud ligger en riskbedömning. Av lagens 2 § framgår nämligen att tillträdesförbud får beslutas för en person, om det på grund av särskilda omständigheter finns risk för

att personen kommer att begå brott under kommande idrottsarrangemang. Vidare framgår att brottet till sin typ ska vara sådant att det kan anses vara ägnat att störa ordningen eller säkerheten under arrangemanget. Såväl brott som riktar sig mot verksamheten som sådan som brott som innefattar övergrepp av olika slag mot enskilda omfattas. Vid riskbedömningen ska särskilt beaktas om personen tidigare har begått ett sådant brott under eller annars i samband med idrottsarrangemang. Brott som personen begått före 15 års ålder får dock inte beaktas.

Ett tillträdesförbud ska gälla för en viss tid, högst tre år, men kan förlängas med som mest ett år i taget.

Allmän åklagare prövar frågor om tillträdesförbud, se 6–12 §§ lagen om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang. En fråga om tillträdesförbud tas upp på ansökan av den idrottsorganisation som anordnar idrottsarrangemang som förbudet avses skydda, av specialidrottsförbundet för den aktuella idrottsverksamheten inom Sveriges Riksidrottsförbund eller av en polismyndighet.

På begäran av den som beslutet angår finns en skyldighet för domstol att pröva åklagarens beslut i fråga om tillträdesförbud, om beslutet gått honom eller henne emot. Bestämmelser härom finns i 13–21 §§ lagen om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang.

Påföljden för en överträdelse av ett tillträdesförbud är böter eller fängelse i högst sex månader, se 22 § lagen om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang.

Lagen om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang påverkar inte den rätt som tillkommer den som förfogar över platsen att begränsa tillträdet till denna exempelvis genom en arrangörsavstängning, se avsnitt 4.2.

6 Förhållandet i andra länder

6.1 Norden

Danmark

I Danmark finns sedan år 2000 ett generellt maskeringsförbud (se straffeloven § 134 b). Enligt denna bestämmelse är det straffbart att helt eller delvis täcka ansiktet med en huva, mask, ansiktsmålning eller liknande på ett sätt som är ägnat att förhindra identifikation i samband med möten, sammankomster och liknande på allmän plats. Även innehav av föremål som typiskt sett kan användas för att täcka ansiktet i nämnda situationer är straffbelagt. Personer som täcker ansiktet för att skydda sig mot väderleken eller som av annan anledning täcker ansiktet under förutsättning att ändamålet är godtagbart (*”anerkendelsesværdigt formål”*) är dock uttryckligen undantagna från maskeringsförbudet.

Som exempel på situationer då ändamålet anses vara godtagbart nämns i förarbetena när någon täcker ansiktet av religiösa skäl, när deltagare i karnevaler, sportevenemang och liknande bär masker eller annan beklädnad och när politiska flyktingar under demonstrationer mot regimen i hemlandet döljer sin identitet av rädsla för förföljelse eller repressalier.

Vid bedömningen av om ändamålet för att täcka ansiktet är godtagbart ska dock enligt förarbetena även hänsyn tas till hur evenemanget utvecklar sig. Uppkommer störningar eller upplopp är en maskering – oavsett dess ursprungliga syfte – i allmänhet inte längre godtagbar.

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

Finland

I Finland gäller sedan år 2004 ett maskeringsförbud i vissa fall (se 17 kap. 13 a § strafflagen). Enligt denna bestämmelse är det straffbart att i anslutning till en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning på allmän plats eller i någon annan folksamling på allmän plats uppträda maskerad till oigenkännlighet med det uppenbara syftet att ta till våld mot person eller skada egendom (olaglig maskering). Bestämmelsen kan bli tillämplig på gärningar vid idrottsarrangemang. Straffbestämmelsen är inte försedd med några undantag. Innehav av maskeringsutrustning är inte kriminaliserat.

Påföljden för olaglig maskering är böter eller fängelse i högst tre månader.

Norge

Norge har sedan år 1995 ett generellt maskeringsförbud (se politiloven § 11). Enligt denna bestämmelse är det straffbart för deltagare i ett arrangemang på en offentlig plats, till exempel en demonstration eller ett möte, att uppträda maskerad. Även idrottsarrangemang som allmänheten har tillträde till omfattas av denna bestämmelse. Personer som deltar i skådespel, maskerad eller liknande är dock uttryckligen undantagna från maskeringsförbudet.

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

6.2 Övriga Europa

Frankrike

Frankrike har sedan år 2011 generellt maskeringsförbud (se LOI n°2010-1192 du 11 octobre 2010 interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public). Lagen infördes efter diskussion om bärande av slöja och inte utifrån överväganden om eventuella effekter för ordningsstörningar vid idrottsarrangemang.

Enligt lagen är det förbudet att på allmän plats bära kläder som är avsedda att dölja ansiktet. Undantag från maskeringsförbudet

kan dock medges i vissa fall, bland annat om det är motiverat av särskilda hälso- och yrkesskäl.

Någon utvärdering av tillämpningen av förbudet har inte gjorts, men maskeringsförbudet har nyligen prövats och godkänts av Europadomstolen (se avsnitt 5.1.2).

Påföljden för brott mot förbudet är böter.

Italien

I Italien finns sedan år 1975 ett generellt maskeringsförbud (se artikel 5 i LEGGE 22 maggio 1975, n. 152 Disposizioni a tutela dell'ordine pubblico, GU n. 136 del 24-5-1975).

Maskeringsförbudet infördes bland annat mot bakgrund av att våld i samband med fotbollsmatcher började bli ett växande problem i landet.

Enligt bestämmelsen om maskeringsförbud är det straffbart att helt eller delvis dölja ansiktet på ett sätt som försvårar identifikation vid deltagande i arrangemang som hålls på en allmän plats eller på en plats som är öppen för allmänheten. Det enda undantaget från förbudet är för utövare av idrotter som kräver hjälmar.

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

Nederländerna

Det finns i dag inget generellt nationellt maskeringsförbud i Nederländerna, men däremot kan sådana förbud finnas i lokala ordningsregler. Förbud i lokala ordningsregler är dock inte straffsanktionerade utan fungerar som rekommendationer. Vid insläpp vid större idrottsarrangemang genomförs dock alltid en identifikationskontroll av samtliga besökare.

Spanien

Enligt uppgift till utredningen finns det inte något generellt nationellt maskeringsförbud i Spanien i dag. Några mindre kommuner i

Katalonien har dock infört förbud mot att täcka ansiktet på offentlig plats.

Den spanska regeringen har dock nyligen tagit fram ett utkast till en ny lag om medborgarnas säkerhet (*Ley de Seguridad Ciudadana*) där bland annat polisen föreslås få rätt att begära att maskerade personer identifierar sig om brottsmisstanke föreligger eller om identifiering kan bidra till att förhindra brott.

Storbritannien

Enligt uppgift till utredningen finns det i dag inte något generellt maskeringsförbud vid idrottsarrangemang i Storbritannien. Däremot synes s.k. områdesregler ("*ground regulations*") ofta förekomma. Områdesreglerna kan vara formulerade så att personer som befinner sig på en arena samtycker till maskeringsförbud på denna. För det fall en sådan områdesregel inte följs kan personen uppmanas att ta av sig det täckande föremålet vid påföljd att personer annars avlägsnas från arenan.

Vad gäller områden utanför arenorna kan polisen besluta om ett s.k. angivet område ("*designated area*") som medför att det är förbjudet att täcka ansiktet inom det angivna området om våldsamheter, upplopp eller kravaller uppstår (se sektion 60 av Criminal Justice and Public Order Act [1994]). Även utanför det angivna området kan polisen beordra en person att ta av sig en maskering om den är urskiljbar från vardagsklädseln och misstanke om hotfullt beteende finns. Att vägra ta av sig en maskering är, med undantag för i Skottland, straffbart. Påföljden är då böter eller fängelse i högst en månad.

Tyskland

Tyskland har sedan år 1985 ett generellt maskeringsförbud (se § 17 a Versammlungsgesetz). År 2006 överfördes dock lagstiftningskompetensen från förbundsregeringen till förbundsstaterna innebärande att förbundsregeringen inte längre kan ändra nämnd lag men att förbundsstaterna själva kan anta egna lagar på området. Bayern, Niedersachsen, Sachsen, Sachsen-Anhalt och Berlin (delvis) har använt sig av denna lagstiftningskompetens. För de för-

bundsländer som inte har utnyttjat sin lagstiftningskompetens gäller däremot även fortsättningsvis förbundsregeringens lag på området.

Maskeringsförbudet infördes ursprungligen med anledning av att lagstiftaren ansåg att det fanns ett samband mellan maskerade demonstranternas uppträdande och våldsbrott. Lagstiftaren ville även möjliggöra att enskilda personer kan identifieras i en folksamling.

Bestämmelsen om maskeringsförbud i *Versammlungsgesetz* innebär att det är straffbart att delta maskerad vid offentliga arrangemang under bar himmel om maskeringen kan förhindra att identiteten kan fastställas. Det är således endast idrottsarenor utomhus som omfattas (jfr inomhusarenor). Med maskering (*„Aufmachung“*) menas en konstgjord förändring eller skylande av ansiktet.

Maskeringsförbudet gäller såväl på väg till som under själva arrangemanget och omfattar även innehav av maskeringsutrustning. Det finns dock möjlighet att på förhand meddela dispens från maskeringsförbudet om det saknas grund för att befara ordningsstörningar.

Påföljden för brott mot maskeringsförbudet är böter eller fängelse i högst ett år.

7 Överväganden

7.1 Straffansvar vid maskering bör införas i vissa fall

Bedömning: En kriminalisering av maskering vid idrottsarrangemang är befogad i vissa fall. Ett straffansvar bör införas för dessa fall.

Några viktiga kriterier som generellt anses vara styrande för om det är motiverat med en kriminalisering av ett beteende har översiktligt redovisats i avsnitt 4.4. En prövning av dessa kriterier leder utredningen till slutsatsen att lagstiftaren bör kriminalisera maskering vid idrottsarrangemang i vissa fall, se nedan.

7.1.1 Idrottsarrangemang bör kunna genomföras utan ordningsstörningar

Syftet med kriminalisering och andra åtgärder som vidtagits för att bekämpa våld och ordningsstörningar vid idrottsarrangemang är att stärka den positiva supporterulturen och motverka den idrottsrelaterade brottsligheten. Ytterst är alltså syftet att skydda liv, hälsa och egendom vid arrangemangen. Åtminstone fotbollen och ishockeyn besöks ofta av ett mycket stort antal åskådare. Ordningen och säkerheten vid idrottsarrangemang är således ett skyddsvärt intresse för samhället i stort, även om det bör understrykas att det i första hand är arrangören som ska svara för att det råder god ordning vid tillställningen (se avsnitt 5.3.2).

Omfattningen av problemen med maskering i samband med ordningsstörningar vid idrottsarrangemang har kartlagts och redovisats i avsnitt 4.1. Av kartläggningen framgår sammanfattningsvis följande. Ordningssläget vid idrottsarrangemang är i de flesta fall

bra, men det förekommer regelbundet ordningsstörningar vid matcher främst inom fotbollens högsta serier (Allsvenskan och Superettan) och i viss mån även inom ishockeyns högsta serier (Svenska Hockeyligan och HockeyAllsvenskan). Dessa ordningsstörningar sker oftast i samband med derbymatcher i storstadsregionerna och vid premiärer och slutspel. Maskering förekommer i dessa sammanhang vid huvudsakligen tre situationer; nämligen inne på arenorna vid användning av otillåten pyroteknik, utanför arenorna vid marscher till matcherna och vid stormning av arena-entréer.

Även om problemen verkar förekomma vid ett begränsat antal tillfällen och idrottsarrangemang anser utredningen inte att problemen ska underskattas. Konsekvenserna av dem kan nämligen bli mycket allvarliga. Våld, skadegörelse och andra ordningsstörningar kan aldrig accepteras och medför inte sällan stora problem, lidande och kostnader för de som drabbas. Härtill kommer att sådana incidenter även kan bidra till en negativ stämning vid idrottsarrangemangen, att matcher i vissa fall får avbrytas och att arrangörerna drabbas av olika sanktioner. Det är således av stor vikt för både arrangörerna, idrottsrörelsen och samhället i stort att idrottsarrangemang kan genomföras på ett tryggt och säkert sätt utan ordningsstörningar.

7.1.2 Ett förbud mot maskering kan antas bidra till färre ordningsstörningar

Som redovisats i avsnitt 4.2 har flera insatser mot våld och ordningsstörningar vid idrottsarrangemang vidtagits av olika aktörer i samhället under senare tid. Trots detta kvarstår problemen. Som tidigare redovisats begås dessa ordningsstörningar i ett flertal fall av personer som maskerar sig för att försvåra identifikation för att begränsa risken för lagföring och andra sanktioner. Utredningen har inte tagit del av någon uppgift som tyder på att detta beteende håller på att avta. Tvärtom visar bland annat rapporter från Samverkansrådet mot idrottsrelaterad brottslighet på att åtminstone användningen av otillåten pyroteknik inne på arenorna ökar (se avsnitt 4.1). Det finns således ett stort behov för både de som anordnar idrottsarrangemang, idrottsrörelsen och samhället i stort att motverka dessa problem.

Enligt utredningens bedömning kan en tydlig reglering som förbjuder anonymitet i dessa sammanhang, dvs. ett förbud mot maskering, vara ett av flera viktiga verktyg för att komma tillrätta med problemen. Denna slutsats, som utvecklas ytterligare nedan, innebär att utredningen anser att det finns ett behov av ett maskeringsförbud vid idrottsarrangemang.

I sammanhanget bör dock framhållas att det inte är själva maskeringen som är det egentliga problemet, men att ett förbud mot detta behövs för att förebygga olika ordningsstörningar som kan följa på maskeringar. Ett maskeringsförbud har således ett visst avstånd till det intresse som regleringen egentligen syftar till att skydda. Detta förändrar dock inte utredningens bedömning av behovet av ett sådant förbud. Bedömningen förändras inte heller av att förbudet i praktiken innebär en straffbelagd skyldighet för enskilda att identifiera sig, vilket annars är relativt ovanligt enligt svensk rätt.

7.1.3 Ett förbud bör endast omfatta vissa situationer

Eftersom en kriminalisering inte bör sträcka sig längre än sitt syfte, bör straffansvaret begränsas till de situationer där maskering förekommer i samband med ordningsstörningar vid idrottsarrangemang. Förbudet bör således endast omfatta personer som helt eller delvis täcker ansiktet för att försvåra identifikation i samband med att den allmänna ordningen störs eller omedelbar fara för denna föreligger. Personer som inte är inblandade i en sådan ordningsstörning eller utgör en omedelbar fara för sådan ska således inte omfattas av förbudet även om de täcker ansiktet på ett sätt som försvårar identifikation. Dessa personer har nämligen i de flesta fall fullt godtagbara skäl för att täcka sitt ansikte. Exempel på detta är personer som täcker ansiktet på grund av väder, rök eller religiösa skäl. Andra exempel är personer som har målat sitt ansikte för att exempelvis ge uttryck för sympati för sitt lag. Ytterligare exempel är då maskering krävs för viss yrkesutövning, exempelvis för polis eller brandkår i vissa fall. Här kan erinras om vad som sagts ovan om maskeringsförbudet i Frankrike som gäller generellt, men som endast förbjuder kläder som är avsedda att dölja ansiktet. Detta förbud syftar emellertid inte primärt till att motverka ordnings-

störningar utan att skydda rättigheter i form av kommunikation ansikte mot ansikte (se avsnitten 5.1.2 och 6.2).

7.1.4 Alternativ till en straffsanktion saknas

Utredningen menar alltså att ett straffsanktionerat maskeringsförbud i de fall där maskering förekommer i samband med ordningsstörningar vid idrottsarrangemang kan vara ett viktigt verktyg för att komma tillrätta med ordningsstörningar. Innan ett sådant förslag närmare övervägs bör man dock först undersöka om det finns något alternativ till en straffsanktion för att komma till rätta med problemen eller om nuvarande lagstiftning räcker till. Utredningens bedömning av dessa frågor följer nedan. Vid analysen utgår utredningen från de situationer då maskering oftast förekommer vid idrottsarrangemang, nämligen inne på arenorna vid användning av otillåten pyroteknik, vid marscher till matcherna och vid stormning av arenaentréer.

Problemen med maskering inne på arenorna vid användning av otillåten pyroteknik

Inne på arenorna finns problem med maskeringar i huvudsak i samband med användning av otillåten pyroteknik. Lagen (2005:900) om förbud mot maskering i vissa fall är inte tillämplig på dessa situationer, eftersom de sker inom ramen för en offentlig tillställning. Lagen är inte tillämplig på sådana tillställningar (se avsnitt 5.4).

Som redovisats i avsnitt 5.3.2 är det i första hand den som anordnar den offentliga tillställningen som ansvarar för att god ordning råder vid denna. Detta innebär att arrangörerna även kan villkora tillträde till tillställningen med ett samtycke till olika ordningsregler, exempelvis ett maskeringsförbud. Så har även gjorts bland annat inom fotbollen och ishockeyn (se avsnitt 4.2). Arrangörerna saknar dock stöd för att gripa eller i vissa fall identifiera den som maskerar sig, vilket även leder till att möjligheter att meddela arrangörsavstängning för överträdelser av maskeringsförbudet i praktiken saknas. Regleringen utgör därför inte någon tillräcklig åtgärd för att motverka maskering i dessa

sammanhang. I sammanhanget vill utredningen trots detta framhålla som sin uppfattning att arrangörerna inte alltid verkar ta ett tillräckligt ansvar för att minska våld och ordningsstörningar på arenorna.

I de fall polisen anser att den som anordnar en offentlig tillställning brister i skyldigheten att själv vidta tillräckliga åtgärder för att upprätthålla ordningen och säkerheten vid tillställningen får polisen som tidigare nämnts besluta om villkor för denna. Utredningen anser dock att det är tveksamt om polisen inom ramen för denna villkorsgivning kan besluta om ett villkor som innebär ett förbud mot maskering vid tillställningen. Ett sådant villkor ska nämligen vara riktat mot arrangören och inte mot publiken (se avsnitt 5.3.2). Inte heller denna reglering utgör därför någon tillräcklig åtgärd för att motverka maskering i dessa sammanhang.

Som redovisats har polisen enligt polislagen befogenheter att under vissa förutsättningar avvisa, avlägsna och omhändertaga personer samt att identifiera och kroppsvisitera personer (se avsnitt 5.2.3). Dessa befogenheter är generellt mycket viktiga för polisen för att kunna förhindra ordningsstörningar. Utredningen gör dock den bedömningen att dessa bestämmelser inte räcker till för att komma till rätta med maskering inne på arenorna vid användning av otillåten pyroteknik. Enligt utredningens kartläggning tillämpas inte heller bestämmelserna i dag i någon större utsträckning vid ingripanden mot maskerade personer som stör ordningen.

Utredningen menar vidare att inte heller reglerna om tillträdesförbud, se avsnitt 5.5, är tillräckliga. Denna bedömning kvarstår även om ett register över tillträdesförbud vid idrottsarrangemang införs, se avsnitt 4.2.

Mot bakgrund av hur ordningsläget ser ut i dag bedömer utredningen inte heller att de ansträngningar som bland andra Samverkansrådet gör för att hitta förutsättningar för användning av pyroteknik i skyddade zoner inne på arenan utgör en tillräcklig åtgärd för att motverka problemen med maskering och otillåten pyroteknik inne på arenorna.

I och för sig kan idrottsförbunden i dag besluta om påföljder för en förening vars supportrar på olika sätt stör ordningen vid en match, se t.ex. 2 kap. 26 § och 3 kap. 22 § Svenska Fotbollförbundets tävlingsbestämmelser 2014. Inget har dock framkommit som

tyder på att denna möjlighet har haft någon betydelse för maskeringen inne på arenorna vid användning av otillåten pyroteknik.

Att kameraövervakningen har förbättrats under senare tid är utmärkt. Kameraövervakningen har betydelse för identifiera ordningsstörande personer. Men kameraövervakning har enligt utredningens kartläggning inte medfört att problemen med maskering vid ordningsstörningar har minskat i någon avgörande utsträckning. Den brottsavhållande effekten av kameraövervakning är svårbedömd.

Utredningen tror inte heller att ett förbud som utformas som en civilrättslig sanktion, exempelvis som en regel om skadestånd, är tillräckligt för att motverka maskeringar i dessa sammanhang.

Sammanfattningsvis saknas det således alternativ till en straffsanktion för att komma tillrätta med problematiken med maskering inne på arenorna. Nuvarande regler är inte heller tillräckliga.

När det gäller frågan om en straffsanktion kommer att motverka oönskade maskeringar på ett effektivt sätt gör utredningen följande överväganden.

Inledningsvis kan konstateras att det för denna fråga är av visst intresse att det inte har gjorts någon utvärdering av effekterna av lagen om förbud mot maskering i vissa fall. Någon slutsats om hur effektiv den lagen har varit kan därför knappast dras. Enligt Rikspolisstyrelsen har lagen hittills endast tillämpats vid ett fåtal tillfällen i samband med idrottsarrangemang och resultatet vid ingripandena synes vara beroende av storleken på de polisiära resurserna. I de fall stora polisiära resurser har funnits synes resultatet vid ingripande enligt lagen ha varit mycket bra.

Som framgår i avsnitt 6 finns det förbud mot maskering i flera andra europeiska länder. Någon slutsats om effektiviteten av dessa förbud har dock inte heller kunnat dras, bland annat eftersom polisens skyldighet att ingripa vid överträdelser av förbuden synes variera mellan olika länder.

Utredningen bedömer, trots avsaknaden av någon utvärdering av motsvarande reglering, att ett straffansvar för maskering i samband med ordningsstörningar inne på arenorna bör få en avhållande effekt för många av dem som överväger att maskera sig för att störa den allmänna ordningen. Av betydelse i sammanhanget är också att en överträdelse av ett maskeringsförbud utöver en straffrättslig sanktion även bör kunna få konsekvenser i form av arrangörsav-

stängningar och tillträdesförbud. Ett maskeringsförbud innebär även en tydlig markering från samhället om att maskering i vissa fall inte är acceptabelt, vilket kan antas påverka den allmänna rättsuppfattningen i sig och även därigenom få en brottsavhållande effekt.

En annan möjlig effekt av ett maskeringsförbud som framförts av flera aktörer, bland annat av polisen, är att ett förbud skulle kunna underlätta identifieringen och lagföringen av dem som stör den allmänna ordningen. Ett förbud kan nämligen antas medföra att de som trots förbudet maskerar sig kommer att göra detta under så begränsad tid som möjligt för att undvika direkt ingripande. Under övrig tid exponerar de sig bland annat för den kameraövervakning som finns på arenan. Kameraövervakningen bidrar till identifiering och ingripande i efterhand.

En tänkbar negativ konsekvens av maskeringsförbudet skulle kunna vara att ingripanden från polisen på grund av otillåten maskering kan medföra en ökad risk för konfrontation mellan olika personer och polisen. Sker sådana konfrontationer exempelvis på en läktare med många åskådare på begränsad inhägnad plats finns risk för att personer och egendom kommer till skada. Bakgrunden till denna risk är att det enligt svensk rätt föreligger en absolut rapport-, förundersöknings- och åtalsplikt (se avsnitt 5.2.2). Med undantag för rapportteftergift innebär detta att polisen, till skillnad från vad som gäller i vissa andra länder, inte själv kan avgöra exempelvis om en överträdelse av ett förbud ska beivras eller inte. Denna risk ska dock inte överdrivas. Behovs- och proportionalitetsprinciperna innebär att polisen alltid kan avvakta med ett ingripande om det är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. Sådana överväganden gör polisen redan i dag vid ingripanden i exempelvis läktarmiljö. Det beskrivna problemet får hanteras av polisen genom bland annat utbildning för ingripande på läktare, vid villkorsgivningen för den offentliga tillställningen och i dialog med åskådarna för ett bättre klimat på läktarna. Problemet utgör därför enligt utredningen inte skäl för att avstå från införandet av ett maskeringsförbud.

Problemen med maskering vid marscher till matcherna

Vad gäller problemen med maskering vid ordningsstörningar i samband med marscher till arenorna är dessa hänförliga till områden utanför arenorna. Eftersom deltagande i marscher varken är del av någon allmän sammankomst eller offentlig tillställning enligt ordningslagen (1993:1617) är lagen om förbud mot maskering i vissa fall tillämplig i dessa situationer. Som redovisats i avsnitt 5.4 innebär detta att ett straffbelagt maskeringsförbud då råder för de personer som deltar i folksamlingen om denna stör den allmänna ordningen eller utgör omedelbar fara för denna. Straffansvaret är således knutet till deltagandet i en folksamling och inte till de enskilda personernas egna uppförande, vilket utredningen föreslår ska gälla inne på arenorna (se avsnitt 7.4). Antalet deltagare i marscher synes enligt utredningens uppfattning, trots avsaknaden av närmare statistik, normalt uppgå till ett sådant antal att rekvisitet folksamling är uppfyllt. Skäl saknas därför att ändra eller komplettera regleringen så att även färre personer omfattas av förbudet. Utredningen bedömer att lagen om förbud mot maskering i vissa fall utgör både en ändamålsenlig och tillräcklig reglering för problematiken med maskering vid marscher utanför arenan. Även polisen tycks, åtminstone numera, betrakta denna lag som ett viktigt verktyg för att komma tillrätta med ordningsstörningar i dessa sammanhang, även om lagen hittills endast tillämpats i begränsad omfattning. För ett bra resultat tycks ingripanden som ovan nämnts ofta kräva stora polisära resurser.

Problemen med maskering vid stormning av arenaentréer

Problemen med maskering vid stormning av arenaentréer är hänförliga till platser både utanför och inne på arenorna. Som redovisas i avsnitt 7.4.1 anser utredningen att den geografiska avgränsningen för en arena bör vara vid inhägnaden av den och vid inpasseringskontrollerna. Enligt utredningens bedömning motsvarar detta område också den geografiska avgränsningen för den offentliga tillställningen enligt ordningslagen. Denna avgränsning ska inte blandas ihop med det område som arrangören ansvarar för enligt 2 kap. 16 § ordningslagen.

Stormning av entréer innebär att personer olovligen tar sig in på arenorna, dvs. över eller förbi arenans inhägnad och inpasseringskontroller. Detta sker ofta innan visitation och biljettkontroll skett. Maskering vid stormning av entréer omfattas redan i dag till viss del av förbudet enligt lagen om förbud mot maskering i vissa fall. Platsen precis utanför arenorna är nämligen inte, som ovan nämnts, en del av en offentlig tillställning. Regleringen enligt nämnda lag är vad gäller denna plats enligt utredningen både ändamålsenlig och tillräcklig för problematiken med maskering vid stormning av entréer. Antalet deltagare vid stormningar av entréer synes normalt uppgå till ett sådant antal att rekvisitet folksamling även i dessa situationer är uppfyllt. När de personer som stormat entréerna tagit sig in på arenorna kommer den av utredningen föreslagna regleringen att bli tillämplig i stället, se ovan.

Slutsats

Utredningens slutsats är att det saknas ett alternativ till straffsanktion när det gäller att hantera problemen med maskering inne på arenorna vid användning av otillåten pyroteknik och vid liknande ordningsstörningar, exempelvis efter en stormning av arenaentréer. I dessa fall är inte heller lagen om förbud mot maskering i vissa fall tillämplig.

7.2 Ett förbud mot maskering är förenligt med regeringsformen och Europakonventionen

Bedömning: Ett maskeringsförbud är förenligt med regeringsformen och Europakonventionen, om undantag görs för den som täcker sitt ansikte av religiösa skäl och om förbudet inte är mer långtgående än att syftet med detsamma uppfylls.

Om ett maskeringsförbud av det slag som utredningen föreslår i avsnitt 7.1 införs, måste det övervägas vilka inskränkningar ett sådant förbud kan innebära av de grundläggande fri- och rättigheterna.

7.2.1 Religionsfriheten

Religionsfriheten som regleras i 2 kap. 1 § första stycket regeringsformen innebär en frihet att ensam eller tillsammans med andra utöva sin religion. Den avgörande frågan om ett maskeringsförbud kan anses innebära en kränkning av denna frihet torde vara om förbudet kan ses som en direkt förföljelse av en person på grund av personens religion. När lagen (2005:900) om förbud mot maskering i vissa fall stiftades har lagstiftaren uppenbarligen bedömt att förbudet mot maskering i den lagen kan komma i konflikt med religionsfriheten. I den lagen har man nämligen gjort ett undantag från maskeringsförbudet för den som täcker ansiktet av religiösa skäl. Det kan enligt utredningen inte helt uteslutas att man skulle kunna bedöma att även det maskeringsförbud som utredningen nu föreslår kan komma i konflikt med religionsfriheten. Eftersom religionsfriheten är absolut, menar utredningen därför att ett undantag från maskeringsförbudet bör göras i den reglering som utredningen föreslår för den som täcker ansiktet av religiösa skäl. Därmed uppnås också en överensstämmelse med lagen om förbud mot maskering i vissa fall. Motsvarande bedömning kan göras av religionsfriheten som den beskrivs i artikel 9 Europakonventionen, även om denna får begränsas i vissa fall, se avsnitt 5.1.2.

7.2.2 Yttrandefriheten

Ett maskeringsförbud torde innebära en begränsning av yttrandefriheten som denna beskrivs i 2 kap. 1 § första stycket regeringsformen. Genom en ansiktsmaskering kan nämligen personer ge uttryck för tankar, åsikter och känslor. Samtidigt kan man nog påstå att ett maskeringsförbud knappast träffar själva kärnan av yttrandefriheten. Det finns andra områden som mycket mer typiskt kan hänföras till yttrandefriheten. I lagstiftningsärendet angående lagen om förbud mot maskering i vissa fall berördes inte frågan om maskeringsförbudet stod i konflikt mellan yttrandefriheten. Detta kan möjligen tolkas som att lagstiftaren inte ansett att någon sådan konflikt finns, men det kan även ha sin förklaring i att yttrandefriheten till viss del kan sägas ingå i både demonstrations- och mötesfriheterna som analyserades där. Utgångspunkten bör

dock enligt utredningen vara att ett maskeringsförbud kan utgöra ett ingrepp i yttrandefriheten.

Yttrandefriheten kan, till skillnad från religionsfriheten, begränsas genom lag, om begränsningsramarna i 2 kap. 21 § regeringsformen – de s.k. materiella förutsättningarna för begränsningar – är uppfyllda. Det innebär såvitt nu närmast är av intresse att en begränsning av yttrandefriheten måste tillgodose ett ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle och att begränsningen aldrig får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den.

Kravet på att ändamålet med begränsningen ska vara godtagbart i ett demokratiskt samhälle får enligt utredningen anses uppfyllt med tanke på hur angeläget det är att komma tillrätta med dagens ordningsstörningar vid idrottsarrangemang. Som utredningen framhållit i avsnitt 7.1 kan ett maskeringsförbud – tillsammans med andra åtgärder som har vidtagits för att bekämpa våld och ordningsstörningar vid idrottsarrangemang – ha en brottsavhållande effekt. Härtill kan konstateras att maskeringsförbud, dock med varierande tillämpningsområde, finns i ett flertal länder i Europa.

Även kravet på att en begränsning inte får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet kan uppfyllas, om förbudet begränsas till de situationer där problem med maskering i samband med ordningsstörningar i huvudsak finns i dag. Då får förbudet anses proportionerligt till det intresse som förbudet ska tillgodose. Utredningen återkommer till den sistnämnda frågan i avsnitt 7.3, där utredningen diskuterar olika sätt att utforma ett maskeringsförbud på. De materiella förutsättningarna för en begränsning av yttrandefriheten genom ett maskeringsförbud är således uppfyllda, dock lite beroende på hur förbudet utformas.

För att begränsa yttrandefriheten måste vidare vissa särskilda förutsättningar vara uppfyllda. Bland annat måste det finnas ett godtagbart inskränkingsändamål. Ett sådant inskränkingsändamål är allmän ordning och säkerhet, se 2 kap. 23 § regeringsformen. Syftet med att införa ett maskeringsförbud vid idrottsarrangemang är just att tillgodose detta ändamål. Ett maskeringsförbud av det slag som utredningen anser bör införas uppfyller därför även kravet på ett godtagbart inskränkingsändamål.

Ett maskeringsförbud torde även innebära en begränsning av yttrandefriheten, som den beskrivs i artikel 10 första stycket Euro-

pakonventionen. Rätten till yttrandefrihet enligt Europakonventionen är dock inte absolut och undantagslös. Den kan, om vissa krav är uppfyllda, begränsas enligt samma artikel andra stycket. Yttrandefriheten får således begränsas exempelvis för att förebygga oordning eller brott om det är nödvändigt i ett demokratiskt samhälle. Vid bedömning av hur ett maskeringsförbud förhåller sig till denna reglering kan man enligt utredningen göra i huvudsak samma överväganden som utredningen har gjort ovan när det gäller maskeringsförbud och regeringsformen. Slutsatsen blir att ett maskeringsförbud även bör vara förenligt med Europakonventionen.

7.2.3 Föreningsfriheten

Som redovisas nedan i avsnitt 7.4 medför ett förbud mot maskering att det i vissa situationer är straffbart att bland annat bära viss klädsel om denna helt eller delvis täcker ansiktet på ett sätt som försvårar identifikationen av personen. Detta gäller även om klädseln ger uttryck för en viss föreningsstillhörighet. Exempel på sådan klädsel kan vara kepsar, mössor, halsdukar och s.k. hoodtröjor i en förenings färger eller med en förenings namn eller symbol på. Även en ansiktsmålning kan genom sina färger tyda på att den målade tillhör en viss klubb. Avgörande för maskeringsförbudets tillämplighet är dock även här hur klädseln bärs och om identifikationen rent objektivt försvåras. Syftet med kriminaliseringen av maskering i vissa fall är dock inte att begränsa friheten för enskilda att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften utan att motverka ordningsstörningar vid idrottsarrangemang. Utredningen anser därför inte att ett sådant förbud kan uppfattas som ett ingrepp i föreningsfriheten enligt regeringsformen och Europakonventionen (se 2 kap. 1 § regeringsformen respektive artikel 11 Europakonventionen).

7.2.4 Övriga grundläggande fri- och rättigheter

Det kan inte uteslutas att ett maskeringsförbud i någon situation även kan komma i konflikt med andra grundläggande fri- eller rättighet, exempelvis med rörelsefriheten eller skyddet för privatliv (se 2 kap. 8 § regeringsformen, artikel 8 Europakonventionen och

artikel 2 i tilläggsprotokollet). Utredningens bedömning är dock att förbudet även i dessa situationer är förenligt med regeringsformen och Europakonventionen.

7.3 Olika sätt att utforma förbudet

Bedömning: Förbudet mot maskering bör kopplas till en ordningsstörning eller en omedelbar fara för sådan. Undantag från förbudet bör göras för den som täcker ansiktet av religiösa skäl.

Det finns enligt utredningen i huvudsak tre möjliga varianter som kan övervägas vid utformningen av ett nytt maskeringsförbud som syftar till att motverka ordningsstörningar. Den *första* varianten innebär ett generellt förbud med angivande av eventuella uppräknade undantag. Det är närmast den lösningen som polisen i våra kontakter har förordat. Den *andra* varianten är ett generellt förbud med ett undantag för situationer då maskering kan anses vara befogad. Den lösningen har vissa likheter med hur maskeringsförbudet har reglerats i Danmark (se avsnitt 6.1). Den *tredje* varianten är ett förbud som är kopplat till en ordningsstörning eller en omedelbar fara för sådan. Det är en lösning som mer direkt tar sikte på de egentliga problemen med maskering. Det finns både fördelar och nackdelar med alla nämnda varianter, vilket utredningen belyser nedan.

7.3.1 Ett generellt förbud med angivande av eventuella uppräknade undantag

En stor fördel med att utforma förbudet som ett generellt förbud med angivande av eventuella uppräknade undantag är att förbudet blir enkelt och tydligt för både polisen och allmänheten. En annan fördel är att en sådan utformning ger ett visst utrymme för polisiära ingripande redan innan en ordningsstörning eller en omedelbar fara för en sådan uppstår. Vilken praktisk betydelse detta har är dock enligt utredningen något oklart, eftersom personer som maskerar sig för att undgå identifikation vid ordningsstörningar i

många fall tycks maskera sig precis innan eller i samband med att ordningsstörningen begås.

En nackdel med att utforma förbudet på här beskrivet sätt är att risk föreligger för att kriminaliseringen blir alltför vidsträckt, eftersom förbudet gäller även vid idrottsarrangemang utan ordningsstörningar. En annan nackdel är att det finns en viss risk att förbudet får orimliga och oavsedda konsekvenser med hänsyn till svårigheterna att förutse och undanta samtliga situationer som inte bör omfattas av förbudet. Risk finns därför även att förbudet kommer i konflikt med de grundläggande fri- och rättigheterna i regeringsformen och Europakonventionen (se avsnitt 7.2). I sammanhanget kan nämnas att Europadomstolen ansett att det franska maskeringsförbudet hade så stora konsekvenser för enskilda personer att det inte, trots att det kunde hindra viss brottslighet, kunde motiveras av brottsförebyggande effekter (se avsnitt 5.1.2).

Utformningen som ett generellt förbud med eventuella undantag är även mycket olik regleringen i lagen om förbud mot maskering i vissa fall, som också är tillämplig i vissa situationer vid idrottsarrangemang.

7.3.2 Ett generellt förbud med undantag för situationer då maskering kan anses vara befogad

Om förbudet istället utformas som ett generellt förbud med undantag för situationer då maskering kan anses vara befogad, kan förbudet anpassas efter de omständigheter som råder. Förbudet blir således mer flexibelt än ett generellt förbud med angivande av eventuella uppräknade undantag. Exempelvis skulle en maskerad person som använder otillåten pyroteknik inne på en idrottsanläggning omfattas av förbudet, medan personer i närheten som täcker ansiktet endast på grund av rök från pyrotekniken inte skulle omfattas. Behov att reglera uttryckliga undantag finns inte, eftersom olika hänsyn får vägas in i bedömningen om maskeringen är befogad. I likhet med utformningen som redovisats ovan ger även denna utformning ett visst utrymme för polisiära ingripanden innan en ordningsstörning eller en omedelbar fara för en sådan uppstått, vilket kan underlätta för polisens brottsförebyggande arbete.

Det finns dock nackdelar även med denna utformning. Eftersom förbudet anpassas efter omständigheterna blir det svårt för polis och allmänheten att förutse i vilka situationer som ett maskeringsförbud faktiskt råder. En bedömning måste alltid göras av vad som kan anses vara befogat. Den bedömningen lär inte i alla lägen vara självklar. Vidare innebär även denna utformning en risk för en alltför vidsträckt kriminalisering, eftersom förbudet också skulle gälla vid idrottsarrangemang utan ordningsstörningar (jämför dock här med regleringen i Danmark där även sådana omständigheter ska vägas in vid denna bedömning, se avsnitt 6.1). Förbudet skulle därmed kunna komma i konflikt med regeringsformen och Europakonventionen, se avsnitt 7.2.

Även denna utformning av förbudet är mycket olik regleringen i lagen om förbud mot maskering i vissa fall.

7.3.3 Ett förbud kopplat till en ordningsstörning eller en omedelbar fara för sådan

För det fall förbudet istället utformas på sätt att det kopplas till en ordningsstörning eller en omedelbar fara för sådan kommer regleringen i huvudsak att omfatta det behov av kriminalisering som finns (se avsnitt 7.1.3). Detta sätt att utforma förbudet har även den fördelen att regleringen blir någorlunda likartad med förbudet i lagen om förbud mot maskering i vissa fall. Ytterligare en fördel och även en förutsättning för införandet av ett nytt förbud är att förbudet med denna utformning, dock med ett uttryckligt undantag för religiösa skäl, torde vara förenligt med regeringsformen och Europakonventionen.

Det finns dock vissa nackdelar även med denna utformning. En nackdel är att polisiära ingripanden inte är möjliga innan en ordningsstörning eller en omedelbar fara för sådan har uppkommit. Detta kan begränsa det brottsförebyggande arbete till viss del. En annan nackdel kan vara att bestämmelsen i praktiken kan vara något svårtillämpad, särskilt vid bedömningen av om en omedelbar fara för en ordningsstörning föreligger.

Sammanfattningsvis anser dock utredningen att fördelarna med en utformning som anknyter till ordningsstörning eller en omedelbar fara för en sådan överväger nackdelarna. Utformningen är

också att föredra framför de andra alternativen. Utredningen återkommer i nästa avsnitt med konkreta förslag till lydelse.

7.4 Det straffbara området

Förslag: Ett straffsanktionerat förbud bör införas för den som, när idrottsarrangemang anordnas på en idrottsanläggning, helt eller delvis täcker sitt ansikte på ett sätt som försvårar identifikationen av personen, om personen ensam eller tillsammans med annan genom sitt uppträdande stör den allmänna ordningen eller utgör omedelbar fara för denna. Förbudet bör inte gälla den som täcker ansiktet av religiösa skäl.

Bedömning: Tillräckliga skäl för att kriminalisera innehav av maskeringsutrustning finns inte.

7.4.1 Maskeringsförbudet bör gälla på idrottsanläggningar

Vad gäller den geografiska avgränsningen för det maskeringsförbud som utredningen anser ska införas konstateras att de situationer som regleringen avser att täcka är hänförliga till själva arenorna, dvs. idrottsanläggningarna. Det är därför naturligt att förbudet omfattar och även begränsas till sådana anläggningar. Förbudet bör även begränsas till att gälla endast för den tid då idrottsarrangemang anordnas.

Begreppet *idrottsanläggning* definieras i ordningslagen som en inhägnad plats huvudsakligen avsedd för idrottsutövning och bör ha samma innebörd även här (se 5 kap. 2 § ordningslagen). Detta motsvarar även den avgränsning som görs enligt lagen (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang. Begreppet har kommenterats bland annat i förarbetena till den sistnämnda lagen (se prop. 2004/05:77 s. 58 f.). Av dessa förarbeten framgår att begreppet *plats huvudsakligen avsedd för idrottsutövning* omfattar platser som är avsedda enbart för idrottsverksamhet, men även platser som kan användas också för annat vid andra tillfällen, t.ex. konserter. Vidare framgår det där att även platser där det bedrivs annan verksamhet än idrott i samband med idrottsarrangemang, såsom försäljning av mat och dryck, omfattas av begreppet. Det framhålls

även att platsen måste vara inhägnad, vilket normalt innebär att skog och mark, t.ex. ett skidspår i naturen liksom en fotbollsträning på en fotbollsplan utanför en fotbollsarena inte omfattas av regleringen. Gränsen för en idrottsanläggning är således inhägnaden av den jämte inpasseringskontrollerna, där biljett visas upp eller betalas.

Även begreppet *idrottsarrangemang* bör här ha samma innebörd som i ordningslagen och lagen om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang. Med idrottsarrangemang avses bland annat tävlingar och uppvisningar inom olika idrotter som anordnas för allmänheten på en idrottsanläggning. Alla idrotter omfattas, även om problemen med maskering som tidigare beskrivits i dag är begränsade till främst fotboll och i viss mån ishockey. Skäl saknas att begränsa förbudet till endast vissa idrotter, eftersom det i dag inte är ovanligt att problemen med ordningsstörningar följer viss klubbtilhörighet som kan vara gemensam i flera idrotter och att problemen med ordningsstörningar även kan sprida sig till flera idrotter. Maskeringsförbudet bör dock, i likhet med vad som gäller för de särskilda bestämmelserna i 5 kap. ordningslagen, gälla oavsett om en idrottsorganisation eller någon annan är arrangör (jfr 1 § lagen om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang som bara är tillämplig när idrottsorganisationer är arrangörer, se avsnitt 5.5).

7.4.2 All typ av maskering bör omfattas av förbudet

Vad gäller frågan om vilken maskering som ska straffbeläggas är det särskilt viktigt att bestämmelsen utformas och avgränsas på ett sådant sätt att det uppfyller godtagbara krav på förutsägbarhet. Det är även viktigt att bestämmelserna inte leder till tillämpningsproblem eller orimliga konsekvenser.

Som framgår i avsnitten 7.1 och 7.3 föreslår utredningen ett förbud som begränsas till dem som helt eller delvis täcker ansiktet på ett sätt som försvårar identifikation i samband med ordningsstörningar. Detta motsvarar den reglering som finns i lagen om förbud mot maskering i vissa fall och utredningen anser att den också ska tillämpas på samma sätt här.

Av den lagens förarbeten framgår att med ansikte menas den del av huvudet som omger och innefattar ögon, näsa och mun och

således utgör de viktigaste igenkänningstecknen (se prop. 2005/06:11 s. 49).

Nämnda förarbeten tydliggör även att all form av maskering som medför att identifikationen rent objektivt försvåras omfattas. Detta innebär att all typ av maskering omfattas av förbudet, men att det är situationen som maskeringen används i som blir avgörande för om beteendet är straffbart. Exempel på maskeringar som kan omfattas är således vissa klädesplagg (exempelvis mössor, huvor på tröjor och jackor, halsdukar och s.k. rånarluvor), ansiktsmålningar och vissa föremål (exempelvis hjälmar, lösskägg och solglasögon). Syftet med maskeringen saknar således betydelse.

S.k. over head flaggor som vissa personer ibland tar skydd bakom, exempelvis vid på- och avtagning av maskeringar eller vid användning av otillåten pyroteknik, omfattas däremot inte av förbudet.

7.4.3 Maskeringsförbudet bör endast gälla vid en ordningsstörning eller omedelbar fara för sådan

Förbudet bör alltså som redovisats i avsnitten 7.1 och 7.3 vara kopplat till en ordningsstörning eller en omedelbar fara för sådan. Kopplingen bör enligt utredningen ske direkt till enskilda personers uppförande och inte till ett deltagande i en folksamling som stör den allmänna ordningen (jfr lagen om förbud mot maskering i vissa fall). Det främsta skälet för detta är att möjliggöra ingripanden mot alla personer som maskerar sig för att störa den allmänna ordningen oavsett om de agerar ensamma eller tillsammans med andra. Vid exempelvis användandet av otillåten pyroteknik tycks antalet inblandade personer variera vid olika idrottsarrangemang från bara några enstaka personer till ett stort antal personer. Det finns även svårigheter med att tillämpa ett rekvisit som förutsätter deltagande i en folksamling inne på en idrottsanläggning.

Ett maskeringsförbud som formuleras på sätt att det omfattar personer som kan befaras utgöra fara för ordningsstörning (jfr Svenska Fotbollförbundets och Svenska Ishockeyförbundets tävlingsbestämmelser, se avsnitt 4.2) är inte lämpligt. Det uttrycket förekommer inte i lagstiftningen i dag, se nedan. Uttrycket är dessutom ganska vagt.

Det nya maskeringsförbudet föreslås därför omfatta personer som ensamma eller tillsammans med andra genom sitt uppträdande stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna.

Personer som vid ett idrottsarrangemang täcker ansiktet på ett sätt som försvårar identifikation, men som varken stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna omfattas alltså inte av förbudet. Exempel på sådana personer som därför normalt bör falla utanför förbudet är bland annat idrottsutövare med behov av hjälm och polis- och brandmän med viss utrustning. Ytterligare exempel på sådana personer som normalt inte kommer att omfattas av förbudet är de som täcker ansiktet som skydd mot vind, kyla, sol och rök. Förbudet kommer normalt inte heller att träffa personer som täcker ansiktet därför att de är hotade eller förföljda.

Vad gäller rekvisiten *stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna* ska dessa ha samma betydelse som i lagen om förbud mot maskering i vissa fall och i 13 § polislagen. Av förarbetena till den förstnämnda lagen framgår att med uttrycket *stör den allmänna ordningen* avses ett uppträdande som innefattar angrepp på ett ordningsintresse av betydelse för allmänheten eller annars från allmän synpunkt (se prop. 2005/06:11 s. 49). Att en person vägrar att lyda en polismans tillsägelse innebär således inte i sig att personen stör den allmänna ordningen. Avgörande är istället vilka följder från ordningssynpunkt som en sådan bristande efter rättelse kan medföra. En helhetsbedömning med beaktande av alla omständigheter måste således göras. Vid denna bedömning får bland annat beaktas ordningsläget i stort på arenan och vilken risk för skada eller olägenhet som uppträdandet medför för omgivningen. En typisk ordningsstörning kan vara skadegörelse, obehörigt beträdande av spelplanen under ett idrottsarrangemang eller användning av otillåten pyroteknik på ett sätt som innebär risk för skada på eller någon beaktansvärd olägenhet för person eller egendom.

Av nämnda förarbeten framgår vidare att en *omedelbar fara för den allmänna ordningen* föreligger när faran är konkret, dvs. den ska vara bestämd till tid och rum. Även här måste en helhetsbedömning med beaktande av alla omständigheter göras. Denna bedömning kan exempelvis leda till att en enstaka maskerad person

som använder otillåten pyroteknik i viss situation kan anses utgöra en omedelbar fara för den allmänna ordningen, medan ett sådant agerande i andra situationer inte kan anses uppfylla dessa rekvisit. Ett exempel på den sistnämnda situationen kan vara om en enstaka maskerad person fyrar av en bengal på en arena med få åskådare och där ordningsläget är under kontroll. En helhetsbedömning måste också göras för maskerade personer som utan att tillgripa våld uppträder hotfullt. Enbart den omständigheten att en person befinner sig på en viss plats, exempelvis vid en viss ståplatssektion på idrottsanläggningen, innebär inte i sig att rekvisitet om en omedelbar fara för den allmänna ordningen föreligger. Rekvisitet omedelbar fara är inte heller uppfyllt genom enbart en persons närvaro på en plats, även om det är känt att han eller hon brukar bråka och uppträda ordningsstörande.

7.4.4 Polisen kommer att ha en skyldighet att ingripa vid överträdelser av förbudet

Som tidigare nämnts kommer polisen att ha en ovillkorlig skyldighet att ingripa mot överträdelser av maskeringsförbudet, även om polisen med hänsyn till behovs- och proportionalitetsprinciperna kan avvakta med ett sådant ingripande (se avsnitten 5.2.1 och 7.1.4).

7.4.5 Undantag från förbudet

Utredningen bedömer inte att det finns något behov av att införa en möjlighet att i förväg söka tillstånd för att täcka ansiktet vid idrottsarrangemang (jfr lagen om förbud mot maskering i vissa fall som inte gäller om en deltagare har fått tillstånd att helt eller delvis täcka ansiktet, se avsnitt 5.4).

Bortsett från den situationen att någon täcker sitt ansikte av religiösa skäl finns det inget behov av att undanta någon annan situation från förbudet. Religiösa skäl föreligger om en person täcker sitt ansikte i enlighet med en religiös sedvana som han eller hon normalt tillämpar. I avsnitt 7.2.1 har utredningen redovisat varför just detta undantag bör göras från förbudet.

7.4.6 Innehav av maskeringsutrustning bör inte kriminaliseras

Vad gäller frågan om kriminalisering av enbart innehav av den utrustning som används vid maskering kan konstateras att det ofta är vanliga klädesplagg och accessoarer som används vid maskering. Klädesplaggen och accessoarerna har oftast även ett normalt och godtagbart användningsområde och innehas förmodligen även av flertalet personer på en idrottsanläggning. Att kriminalisera även innehav av maskeringsutrustning skulle därför medföra stora tillämpningsproblem. Utredningen anser därför inte att tillräckliga skäl finns för att innehav av maskeringsutrustning bör kriminaliseras. Motsvarande bedömning har gjorts vid införandet av lag om förbud mot maskering i vissa fall (se prop. 2005/06:11 s. 41 ff.).

7.5 Straff och förverkande

Förslag: Straffet för överträdelse av förbudet mot maskering bör vara böter eller fängelse i högst sex månader. Endast uppsåtliga gärningar bör vara straffbelagda. I ringa fall bör inte dömas till ansvar. Egendom som varit föremål för brott bör förklaras förverkad, om det inte är uppenbart oskäligt.

Straffvärdet för överträdelse av maskeringsförbudet bör motsvara det som gäller för överträdelse av maskeringsförbud enligt lagen om förbud mot maskering i vissa fall. Påföljden för överträdelse av maskeringsförbudet bör därför vara böter eller fängelse i högst sex månader. Normalpåföljden är enligt praxis för brott med den straffskalan böter.

Straffbestämmelsen om maskeringsförbud bör i likhet med vad som gäller för maskeringsförbudet i lagen om förbud mot maskering i vissa fall endast omfatta uppsåtliga gärningar. Detta innebär att det krävs uppsåt till gärningen att helt eller delvis täcka ansiktet på sätt som försvårar identifikationen av personen och till att ha uppträtt på ett sätt som stört den allmänna ordningen eller utgjort en omedelbar fara för denna.

Förbudet mot maskering bör gälla automatiskt för den som ensam eller tillsammans med annan genom sitt uppträdande stör den

allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna. Något krav på tillkännagivande av polisen att det råder maskeringsförbud bör alltså inte krävas. Trots detta kan det vara lämpligt att publiken vid idrottsarrangemang (särskilt inom fotbollen och ishockeyn) informeras om att förbud mot maskering gäller via högtalarna på arenorna. Så sker ofta redan i dag. Denna information kan lämnas av exempelvis arrangören. Ett sådant tillkännagivande utgör en påminnelse om regleringen.

I ringa fall bör inte dömas till ansvar. Vad som utgör ett ringa fall måste bedömas med beaktande av samtliga relevanta omständigheter. Undantaget för ringa fall tar sikte på situationer där den enskildes handlande, trots att det faller in under straffregleringen, inte framstår som straffvärt. Genom att förbudet utformats på så sätt att det förutsätter att den enskilde själv uppträtt på ett sätt som stört eller utgjort en omedelbar fara för den allmänna ordningen torde åsyftade situationer sällan förekomma. Trots det kan det inte uteslutas att det kan uppkomma situationer där den enskildes handlande inte är straffvärt, varför utredningen anser att regleringen bör finnas. Motsvarande reglering finns även i lagen om förbud mot maskering i vissa fall, men där blir bedömningen annorlunda eftersom den regleringen inte är knuten till enskildas egna uppträdande.

Konkurrenssituationer där en överträdelse av maskeringsförbudet även utgör en straffbar handling enligt brottsbalken eller i någon annan författning bör inte kunna uppkomma. Det saknas därför behov av en reglering för detta. Däremot är det naturligtvis fullt möjligt att någon överträder förbudet att maskera sig flera gånger i samband med ett idrottsarrangemang. En sådan brottskonkurrens får lösas efter vad som framstår som naturligast i det enskilda fallet. En helhetsbedömning måste således alltid göras. Exempelvis kan en maskering vid stormning av arenaentréer medföra att både maskeringsförbudet i lagen om förbud mot maskering i vissa fall och det förbud som nu föreslås blir tillämpliga på överträdelsen, om än på olika sidor av gränsen för arenan. I dessa situationer bör ansvar endast dömas ut med stöd av en av regleringarna. Om någon däremot överträder maskeringsförbudet i lagen om förbud mot maskering i vissa fall vid exempelvis en marsch till arenan och sedan även överträder det förbud som nu föreslås inne på arenan, bör däremot ansvar dömas ut med stöd av båda regleringarna.

Rör det sig i stället om flera överträdelser inne på arenan kan det i vissa fall vara rimligt att bara döma för ett brott, exempelvis om maskering sker vid flera tillfällen då otillåten pyroteknik används och detta sker i nära tidsmässigt och geografiskt samband. Rör det sig däremot om maskering i samband med olika typer av ordningsstörningar eller omedelbar fara för sådana kan det dock många gånger vara naturligt att döma för flera överträdelser av maskeringsförbudet.

I de fall konkurrenssituationer uppkommer som involverar även andra moment än rekvisiten i maskeringsförbudet bör brottskonkurrens råda, dvs. gärningsmannen kan dömas för flera olika brott. Vägledning får här hämtas i allmänna straffrättsliga principer. Detta innebär till exempel att en person med maskering som använder otillåtna pyrotekniska varor på en idrottsanläggning kan dömas för både brott mot 5 kap. 3 § ordningslagen och mot det föreslagna maskeringsförbudet.

Egendom som använts för att täcka ansiktet vid överträdelse av det föreslagna maskeringsförbudet bör kunna förklaras förverkad, om det behövs för att förebygga brott eller om det annars finns skäl för det. Motsvarande bestämmelse om förverkande finns både i 36 kap. 2 § brottsbalken, som är tillämplig vid brott enligt brottsbalken, och i 3 § lagen om förbud mot maskering i vissa fall. Skäl att föreskriva om annat än en möjlighet till sakförverkande saknas. Det saknas även tillräckliga skäl att föreskriva om möjligheter till direktförverkande. Är ett förverkande uppenbart oskäligt får detta dock underlåtas, se 36 kap. 16 § brottsbalken. Utformningen av förverkandebestämmelsen kan lämpligen ske på samma sätt som i 5 kap. 6 § ordningslagen. Där framgår att egendom som varit föremål för brott enligt 5 kap. ordningslagen ska förklaras förverkad, om det inte är uppenbart oskäligt.

7.6 Försök m.m.

Bedömning: Försök, förberedelse och stämpling bör inte kriminaliseras.

Vid bedömningen av om någon gjort sig skyldig till försök, förberedelse eller stämpling av förevarande brott uppkommer

många tillämpningsproblem och svåra gränsdragningsfrågor av ungefär samma slag som när det gäller kriminalisering av innehav av maskeringsutrustning (se avsnitt 7.4.6). Mot denna bakgrund anser utredningen inte att sådana handlingar bör kriminaliseras.

En närliggande fråga är om medverkan till brott ska vara straffbart. Utredningen anser att så bör vara fallet och att bestämmelserna om medverkan till brott i 23 kap. brottsbalken då kan tillämpas. Detta innebär exempelvis att den som förser annan med maskeringsutrustning kan dömas till medhjälp om övriga brottsrekvisit är uppfyllda. Denna reglering gäller även enligt lagen om förbud mot maskering i vissa fall (se prop. 2005/06:11).

7.7 Straffbestämmelsens placering och rubricering

Förslag: Förbudet mot maskering bör tas in i 5 kap. ordningslagen.

Bedömning: Skäl saknas att ge överträdelser av förbudet en särskild brottsrubricering.

Vad gäller straffbestämmelsens placering finns det flera möjligheter att överväga.

Det maskeringsförbud som nu föreslås har ett visst samband med bestämmelserna i lagen om förbud mot maskering i vissa fall, eftersom den lagen kan bli tillämplig i samband med idrottsarrangemang, t.ex. vid marscher till arenorna och vid stormning av arenaentréer. Den föreslagna bestämmelsen skulle därför kunna placeras där. En annan möjlighet är att placera bestämmelsen i 16 kap. brottsbalken, eftersom brotten där också utgör brott mot den allmänna ordningen. Nämnda regleringar förutsätter dock, till skillnad från det maskeringsförbud som nu föreslås, ett deltagande i en folksamling som stör den allmänna ordningen på något sätt. Den regleringen som nu föreslås är istället kopplat till den maskerade personens egna uppträdande. Denna skillnad liksom den omständigheten att föreslagen reglering är begränsad till endast idrottsanläggningar talar därför i viss mån emot både en placering i lagen om förbud mot maskering i vissa fall och i 16 kap. brottsbalken.

Det maskeringsförbud som utredningen föreslår har även ett nära samband med de straffsanktionerade förbudsreglerna som finns i 5 kap. ordningslagen. Flera bestämmelser där straffsanktionerar beteenden i samband med idrottsarrangemang för att skydda ordningen och säkerheten. Bestämmelserna där har även likartade regleringar vad gäller frågor som påföljd, förverkande m.m. Utredningen anser därför det är lämpligare att placera den nya bestämmelsen om maskeringsförbud i 5 kap. ordningslagen.

Eftersom utredningen föreslår att bestämmelsen om det föreslagna maskeringsförbudet bör tas in i 5 kap. ordningslagen saknas skäl att ge överträdelser av förbudet en särskild brottsrubricering.

7.8 Ikraftträdande

<p>Förslag: Lagändringarna bör kunna träda i kraft den 1 januari 2016.</p>

Utredningen bedömer att ändringarna i ordningslagen bör kunna träda i kraft den 1 januari 2016.

Av bland annat 2 kap. 10 § regeringsformen följer att nya straffrättsliga bestämmelser och förverkandebestämmelser inte får ges retroaktiv tillämpning till den tilltalades nackdel. Några särskilda övergångsbestämmelser bedöms inte vara påkallade.

8 Konsekvenser

Den kartläggning som utredningen har gjort visar att ordningsläget vid idrottsarrangemang i de flesta fall är bra, men att det regelbundet varje år förekommer ordningsstörningar i samband med sådana arrangemang inom främst fotbollen (Allsvenskan och Superettan) och i viss mån även inom ishockeyn (Svenska Hockeyligan och HockeyAllsvenskan). Se vidare avsnitt 4.1.

Ordningsstörningar av olika slag medför inte sällan stora problem, lidande och kostnader för de som drabbas. Det är därför viktigt att stärka den positiva supporterkulturen och motverka ordningsstörningar vid idrottsarrangemang. Enligt utredningen kan en tydlig reglering som förbjuder anonymitet i dessa sammanhang vara ett av flera viktiga verktyg för att komma tillrätta med dessa problem. Utredningen anser således att det finns ett behov av att införa ett maskeringsförbud i vissa fall inne på arenorna. Enligt utredningen kan en kriminalisering av maskering i samband med ordningsstörningar inne på arenorna antas ha en avhållande effekt för flertalet av dem som överväger att maskera sig för att störa den allmänna ordningen. Utredningen har därför föreslagit att en bestämmelse om straffansvar införs för den som, när idrottsarrangemang anordnas på en idrottsanläggning, helt eller delvis täcker sitt ansikte på ett sätt som försvårar identifikationen av personen om personen ensam eller tillsammans med annan genom sitt uppträdande stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna. Se vidare avsnitt 7.

Den föreslagna kriminaliseringen bör på sikt medföra att antalet ordningsstörningar inne på arenorna minskar. Detta bör i sin tur innebära en minskad arbetsbörda och även en minskad kostnad för arrangörernas ordningsvakter, för polisen och i viss mån även för åklagar- och domstolväsendet.

På kortare sikt är det dock troligt att förslaget kan leda till en något ökad arbetsbelastning för främst polisen, eftersom det för förbudets normativa effekt är viktigt att eventuella överträdelser beivras och lagförs. En konsekvens av detta är att även åklagar- och domstolsväsendet kan få en något ökad arbetsbelastning. Utredningen bedömer dock att den ökade arbetsbelastningen för myndigheterna inte blir större än att den kan finansieras inom deras befintliga anslagsramar. Förslaget till kriminalisering kommer där-
emot knappast att få några ekonomiska konsekvenser för arrangö-
rerna på kortare sikt.

Förslaget har inte någon betydelse för de övriga intressen som ska redovisas enligt kommittéförordningen (1998:1474).

Ändringarna i ordningslagen bör kunna träda i kraft den 1 januari 2016. Några särskilda åtgärder behöver inte vidtas inför ikraftträdande och det finns inte heller några behov av speciella informationsinsatser.

9 Författningskommentar

Förslag till ändring i ordningslagen (1993:1617)

5 kap. Särskilda bestämmelser vid vissa idrottsarrangemang

4 §

När idrottsarrangemang anordnas på en idrottsanläggning får inte någon

1. obehörigen beträda spelplanen eller annat motsvarande område som är avsett för idrottsutövningen,

2. kasta in föremål på spelplanen eller annat motsvarande område som är avsett för idrottsutövningen, om inte en sådan åtgärd är befogad med hänsyn till idrottsarrangemangets genomförande, *eller*

3. *på idrottsanläggningen helt eller delvis täcka ansiktet på ett sätt som försvårar identifikationen av personen, om personen ensam eller tillsammans med annan genom sitt uppträdande stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna.*

Förbuden i första stycket 1 och 2 gäller även för plats som gränsar till de där avsedda områdena, om det genom stängsel, skyltar eller på annat sätt framgår att allmänheten inte har tillträde dit.

Förbudet i första stycket 3 gäller inte den som täcker ansiktet av religiösa skäl.

Paragrafen innehåller bestämmelser som förbjuder vissa handlingar och beteenden när idrottsarrangemang anordnas på idrottsanläggningar. Paragrafen har ändrats genom att en tredje punkt har lagts till i första stycket och genom att även ett tredje stycke har lagts till. Härutöver har även några mindre redaktionella ändringar gjorts.

Genom tillägget av en tredje punkt i första stycket kompletteras förbudsreglerna i punkterna 1 och 2 med ett förbud mot maskering i vissa fall. Bestämmelsen innehåller ett förbud för den som, när idrottsarrangemang anordnas på en idrottsanläggning, helt eller

delvis täcker sitt ansikte på ett sätt som försvårar identifikationen av personen, om personen ensam eller tillsammans med annan genom sitt uppträdande stör den allmänna ordningen eller utgör omedelbar fara för denna. Övervägandena till bestämmelsen finns i avsnitt 7.4.

Förbudet gäller, i likhet med de andra förbuden i paragrafen, vid idrottsarrangemang som anordnas för allmänheten på en idrottsanläggning. Med idrottsarrangemang avses bland annat tävlingar och uppvisningar inom olika idrotter och det saknar betydelse vem som är arrangör. Med idrottsanläggning avses en inhägnad plats huvudsakligen avsedd för idrottsutövning. Gränsen för anläggningen utgörs av inhägnaden av den jämte inpasseringskontrollerna, där biljett visas upp eller betalas.

Vad gäller själva maskeringen regleras den i paragrafen som att någon helt eller delvis täcker sitt ansikte på ett sätt som försvårar identifikationen av personen. I likhet med vad som gäller enligt lagen (2005:900) om förbud mot maskering i vissa fall omfattas här all form av maskering som medför att identifikationen rent objektivt försvåras. Exempel på maskering som kan omfattas är således vissa klädesplagg (exempelvis mössor, huvor på tröjor och jackor, halsdukar och s.k. rånarluvor), ansiktsmålningar och vissa föremål (exempelvis hjälmar, lösskägg och solglasögon). Själva syftet med maskeringen saknar betydelse.

S.k. over head flaggor som vissa personer ibland tar skydd bakom, exempelvis vid på- och avtagning av maskeringar eller vid användning av otillåten pyroteknik, omfattas däremot inte av förbudet.

Förbudet mot maskering är kopplat till enskilda personers uppförande och inte till ett deltagande i en folksamling som stör den allmänna ordningen (jfr 1 § lagen om förbud mot maskering i vissa fall).

Rekvisiten stör den allmänna ordningen eller utgör en fara för denna har samma innebörd som i lagen om förbud mot maskering i vissa fall och i 13 § polislagen (1984:387). Begreppet *stör den allmänna ordningen* avser ett uppträdande som innefattar angrepp på ett ordningsintresse av betydelse för allmänheten eller annars från allmän synpunkt. Då detta rekvisit bedöms måste man bland annat beakta ordningsläget i stort på arenan och vilken risk för skada eller olägenhet som uppträdandet medför för omgivningen. En typisk

ordningsstörning kan vara skadegörelse, obehörigt beträdande av spelplanen under ett idrottsarrangemang eller användning av otillåten pyroteknik på ett sätt som innebär risk för skada på eller någon beaktansvärd olägenhet för person eller egendom. En *omedelbar fara för den allmänna ordningen* föreligger när faran är konkret, dvs. den ska vara bestämd till tid och rum. Vid bedömningen av om något av dessa rekvisit föreligger måste en helhetsbedömning med beaktande av alla omständigheter i uppkommen situation göras.

Andra stycket i paragrafen är hänförligt till förbuden i paragrafens första stycke första och andra punkten, men saknar relevans för maskeringsförbudet.

I tredje stycket görs undantag från maskeringsförbudet för personer som av religiösa skäl täcker ansiktet.

Maskeringsförbudet är inte avsett att omfatta idrottsutövare med viss skyddsutrustning (exempelvis ishockeymålvakter) eller personer som i sin yrkesutövning har behov av viss skyddsutrustning (exempelvis poliser med kravallutrustning och brandmän med hjälmar). Något särskilt undantag för dessa personer har dock inte gjorts, eftersom de ändå inte bör träffas av förbudet på grund av förbudets koppling till ordningsstörningar.

Straffbestämmelsen för överträdelse av förbudet mot maskering finns i 5 kap. 5 § ordningslagen. Som följer av den paragrafen döms den som uppsåtligen bryter mot förbudet mot maskering till böter eller fängelse i högst sex månader. I ringa fall ska straff inte utdömas.

Som följer av 5 kap. 6 § ordningslagen ska egendom som varit föremål för överträdelse av maskeringsförbudet förklaras förverkad, om det inte är uppenbart oskäligt.