

Regeringens proposition 2016/17:41



Maskeringsförbud vid idrottsarrangemang

Prop.
2016/17:41

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 17 november 2016

Stefan Löfven

Anders Ygeman
(Justitiedepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

Våld och ordningsstörningar vid idrottsarrangemang, där många människor ofta befinner sig på begränsade ytor, kan få allvarliga följder för liv, hälsa och egendom. Ansvaret för att ett idrottsarrangemang kan anordnas på ett tryggt sätt med hög säkerhet för såväl aktiva som publik vilar i första hand på arrangörerna. Samtidigt måste samhället tillhandahålla ett regelsystem som stöder idrottsorganisationerna i deras arbete mot våld och ordningsstörningar.

Regeringen föreslår nu att det införs ett förbud mot maskering vid idrottsarrangemang. Förslaget innebär att personer förbjuds att helt eller delvis täcka ansiktet på ett sätt som försvårar identifikation när de befinner sig på en idrottsanläggning vid t.ex. fotbollsmatcher och andra idrottsarrangemang. Straffskalan för överträdelse av förbudet ska vara böter eller fängelse i högst sex månader. Det ska inte dömas till ansvar i ringa fall.

Förbudet ska inte gälla den som täcker ansiktet av religiösa skäl eller den som har skäl att täcka ansiktet i tjänsten eller för idrottsarrangemangets genomförande. Förbudet ska inte heller gälla om det med hänsyn till väderförhållanden, hälsoskäl eller övriga omständigheter är att anse som befogat att täcka ansiktet.

Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 mars 2017.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Förslag till lag om ändring i ordningslagen (1993:1617).....	4
3	Ärendet och dess beredning	6
4	Våld och ordningsstörningar vid idrottsarrangemang	7
4.1	Åtgärder som vidtagits	7
4.2	Maskering vid idrottsarrangemang	8
5	Det behövs ett maskeringsförbud på idrottsanläggningar	9
6	Utformningen av ett maskeringsförbud på idrottsanläggningar	14
6.1	Det straffbara området.....	14
6.2	Det subjektiva rekvisitet, straffskalan och ringa fall	23
6.3	Försök, förberedelse och stämpling till brott.....	24
6.4	Förverkande av egendom	25
6.5	Maskeringsförbudets placering och beteckning	26
7	Ikraftträdande.....	26
8	Konsekvenser av förslaget	27
9	Författningskommentar.....	28
Bilaga 1	Sammanfattning av departementspromemorian Maskeringsförbud vid idrottsarrangemang (Ds 2014:44).....	32
Bilaga 2	Promemorians lagförslag.....	33
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna (Ds 2014:44)	34
Bilaga 4	Utkast till lagrådsremiss lagförslag	35
Bilaga 5	Förteckning över remissinstanserna (utkast till lagrådsremiss).....	37
Bilaga 6	Lagrådsremissens lagförslag	38
Bilaga 7	Lagrådets yttrande	40
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 17 november 2016	41

1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i ordningslagen (1993:1617).

2 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.

4¹ §

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.

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.

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.

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 eller den som har skäl att täcka ansiktet i tjänsten eller för idrottsarrangemangets genomförande. Förbudet gäller inte heller om det med hänsyn till väderförhållanden, hälsoskäl eller övriga omständigheter är att anse som befogat att täcka ansiktet. Vid bedömningen av om det är befogat att täcka ansiktet ska risken för hot mot den allmänna ordningen och

¹ Senaste lydelse 2009:101.

Denna lag träder i kraft den 1 mars 2017.

3 Ärendet och dess beredning

Frågan om maskeringsförbud har behandlats vid flera tillfällen. Mot bakgrund av bl.a. oroligheterna i samband med Europeiska rådets möte i Göteborg i juni 2001 infördes en lag (2005:900) om förbud mot maskering i vissa fall. Under de följande åren vidtogs också flera åtgärder för att stärka skyddet vid idrottsarrangemang (se avsnitt 4.1). Regeringen beslutade bl.a. i mars 2011 att tillsätta en särskild utredare som i egenskap av nationell samordnare skulle dels fullfölja ett visst utredningsuppdrag, dels praktiskt verka för en förbättrad samverkan mellan berörda parter. Utredningen, som antog namnet Nationell samordning mot brottslighet i samband med idrottsarrangemang, överlämnade delbetänkandet Mindre våld för pengarna (SOU 2012:23) och slutbetänkandet Mera glädje för pengarna (SOU 2013:19). I delbetänkandet föreslog utredningen bl.a. att bestämmelserna i lagen om förbud mot maskering i vissa fall skulle utvidgas till att omfatta även ”den som bevisar en offentlig tillställning såsom ett idrottsarrangemang på en inhägnad plats eller i dess närhet”. Betänkandet remissbehandlades. Majoriteten av remissinstanserna (däribland idrottsklubbar, idrottsförbund och Rikspolisstyrelsen) tillstyrkte förslaget eller hade inget att invända mot det. Några remissinstanser avstyrkte emellertid förslaget. Dessa remissinstanser lyfte bl.a. fram behov av ytterligare överväganden när det gäller frågan om ett utvidgat maskeringsförbud är motiverat och när det gäller i vilka avseenden den befintliga regleringen i lagen om förbud mot maskering i vissa fall ansågs otillräcklig. Det anmärktes också att förslaget inte var begränsat till att gälla idrottsarrangemang.

För att kunna ta ställning till om det är lämpligt att införa ett förbud att maskera sig vid idrottsarrangemang bedömdes mot den bakgrunden att ett nytt beredningsunderlag behövde tas fram. En utredare har biträtt Justitiedepartementet med att överväga behovet och lämpligheten av att införa ett förbud att maskera sig vid idrottsarrangemang och lämna förslag till författningsändring. Utredarens förslag har redovisats i promemorian Maskeringsförbud vid idrottsarrangemang (Ds 2014:44). En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 1*. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 2*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissyttrandena finns tillgängliga i Justitiedepartementet (Ju2014/07724/L4).

Flera remissinstanser har förordat ett generellt förbud med undantag för befogade situationer. Inom Regeringskansliet (Justitiedepartementet) har det utarbetats ett utkast till lagrådsremiss där ett sådant förbud föreslås. Lagförslaget i utkastet finns i *bilaga 4*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 5*. Remissyttrandena finns tillgängliga i Justitiedepartementet (Ju2016/04408/L4).

Lagrådet

Regeringen beslutade den 29 september 2016 att inhämta Lagrådets yttrande över det lagförslag som finns i *bilaga 6*. Med anledning av yttrandet har vissa förtydliganden gjorts i författningskommentaren. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 7*.

4 Våld och ordningsstörningar vid idrottsarrangemang

4.1 Åtgärder som vidtagits

Under senare tid har olika aktörer i samhället gjort insatser för att motverka våld och ordningsstörningar vid idrottsarrangemang och stärka den positiva supporterulturen. Lagstiftningen har skärpts på olika sätt. I ordningslagen (1993:1617) har det införts straffsanktionerade förbud mot att bland annat inneha och använda pyrotekniska varor utan tillstånd vid vissa idrottsarrangemang, mot att obehörigen beträda spelplanen och mot att kasta in föremål på planen (se prop. 2008/09:78). Lagen (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang har ändrats på så sätt att det numera är möjligt att vid straffansvar förbjuda personer att få tillträde till idrottsarrangemang i upp till tre år (se prop. 2013/14:68). Polismyndigheten har också getts möjlighet att föra ett register över personer med tillträdesförbud (se vidare lagen [2015:51] om register över tillträdesförbud vid idrottsarrangemang och prop. 2013/14:254). En kameraövervakningslag (2013:460) har införts, som bland annat kan underlätta för att avslöja och utreda brott som begås inne på arenorna (se prop. 2012/13:115). Vidare har skyldigheten för den som anordnar ett idrottsarrangemang att betala kostnader för polisbevakning tagits bort (se prop. 2013/14:1 s. 552 f.).

Även om det är arrangören som har det primära ansvaret för att det råder god ordning vid idrottsarrangemang, ansvarar polisen för allmän ordning och säkerhet i samband med bl.a. matcher. Inför idrottsarrangemang kan polismyndigheten besluta om de villkor som behövs för att upprätthålla ordning och säkerhet. Polismyndigheten samverkar också med olika aktörer, bl.a. idrottsklubbar, supporterklubbar och arrangörer, både inför och vid matcher och supporterpolisen närvarar även vid vissa arrangemang. Ibland avdelas mycket stora polisresurser för att främst förhindra brott, ingripa när brott förövats och övervaka trafiken. Polismyndigheten leder också Samverkansrådet mot idrottsrelaterad brottslighet som består av olika representanter som arbetar med frågor inom detta område. En gemensam nationell strategi (En nationell strategi för att minska otrygghet, brott och ordningsstörningar i samband med idrottsevenemang, 2014–2017) har tagits fram i Samverkansrådet. Den nationella strategin behandlar frågor om samverkan mellan parterna, kommunikation, alkohol och droger, pyroteknikanvändning samt arrangörsavstängningar och tillträdesförbud. Strategin är tänkt att ligga till grund för parternas nationella, regionala och lokala aktiviteter. Till strategin finns även en kompletterande handledning.

Flera nationella samordnare har haft i uppdrag att arbeta för att stärka den positiva supporterulturen och motverka idrottsrelaterad brottslighet. I det senaste uppdraget ingick för den nationella samordnaren att stödja alla inblandade parter i arbetet med att genomföra den nationella strategin. I sin slutrapport från januari 2016 konstaterar samordnaren bland annat att det nu inte behövs ännu en särskild nationell eller regional samordnare, utan att parterna bakom strategin var för sig och i

samverkan kan ta konkreta steg framåt i arbetet för trygga och säkra idrottsarrangemang.

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 med polismyndigheten 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. När det 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.

Det finns sedan flera år tillbaka ett förbud mot maskering vid fotbollsmatcher i Svenska Fotbollförbundets bestämmelser. 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. 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 på annat sätt 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. 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 vissa arenaägare har infört maskeringsförbud. Exempelvis har Stockholms stad infört ett sådant förbud på Tele2 Arena, Globen och Hovet.

4.2 Maskering vid idrottsarrangemang

Ordningsstörningar vid idrottsarrangemang med inslag av våld och användande av otillåten pyroteknik begås i ett flertal fall av personer som maskerar sig för att försvåra identifikation. Maskeringen medför att dessa personer i låg utsträckning riskerar att lagföras eller åläggas tillträdesförbud. Inga uppgifter har framkommit som tyder på att beteendet med maskering i samband med våld eller ordningsstörningar vid idrottsarrangemang håller på att avta.

Maskering för att försvåra identifiering har enligt den kartläggning som redovisas i promemorian huvudsakligen använts vid tre typer av situationer, nämligen inne på arenorna i samband med användning av otillåten pyroteknik, utanför arenorna vid marscher till matcherna och vid

stormning av arenaentréer. Dessa situationer avser främst fotbollen medan problem med maskering inom ishockeyn i huvudsak är begränsat till förstnämnd situation. Maskering förekommer dock även i andra situationer, t.ex. i samband med misshandel samt våld och hot mot tjänsteman.

Utseendet på maskeringar som används är mycket varierande. Vanliga maskeringar 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 maskeringarna färger som symboliserar olika enskilda föreningar.

5 Det behövs ett maskeringsförbud på idrottsanläggningar

Regeringens bedömning: En kriminalisering av maskering behövs och är befogad för att motverka våld och ordningsstörningar på idrottsanläggningar.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna är positiva till att införa ett straffsanktionerat maskeringsförbud, nämligen *Svea hovrätt, Justitiekanslern, Domstolsverket, Åklagarmyndigheten, Svenska Fotbollförbundet, Svenska Handbollförbundet, Polismyndigheten, Sveriges Kommuner och Landsting, Sveriges Riksidrottsförbund, Svenska Ishockeyförbundet, Svenska Hockeyligan AB, Skellefteå AIK Hockey*. Några remissinstanser, *Riksdagens ombudsmän, Sveriges advokatsamfund, Umeå universitet* och *Svenska Fotbollssupporterunionen*, motsätter sig bedömningen eller ställer sig tveksamma till den. De ifrågasätter bl.a. om syftet med ett maskeringsförbud kan antas bli tillgodosett i tillräcklig utsträckning för att en kriminalisering ska vara motiverad.

Bedömningen i utkastet till lagrådsremiss överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna är positiva till eller har inget att invända mot att införa ett straffsanktionerat maskeringsförbud. *Umeå universitet* och *Svenska Fotbollssupporterunionen* ställer sig fortsatt tveksamma till om den aktuella åtgärden är nödvändig och proportionerlig.

Skälen för regeringens bedömning

Vad skulle en kriminalisering av maskering syfta till?

Ordningen och säkerheten vid idrottsarrangemang är ett skyddsvärt intresse för samhället i stort. Våld och ordningsstörningar vid idrottsarrangemang riskerar ytterst människors liv, hälsa och egendom. Ett våldsdåd på en folktät arena, en brand eller ett upplopp på en idrottsanläggning kan få mycket allvarliga konsekvenser. Trots de insatser som redan har gjorts förekommer regelbundet ordningsstörningar med inslag

av våld inom främst fotbollens högsta serier och i viss mån även inom ishockeyns högsta serier. Det finns därför fortfarande ett tydligt behov av ytterligare åtgärder för att upprätthålla den allmänna säkerheten vid idrottsarrangemang. Ett straffsanktionerat maskeringsförbud som syftar till att motverka ordningsstörningar och våld kan vara ett viktigt verktyg för att komma till rätta med de kvarstående problemen.

I de följande avsnitten redovisas de frågor som hör samman med införandet av ett sådant straffsanktionerat maskeringsförbud och ställningstaganden i dessa frågor.

Är inte den befintliga lagen om förbud mot maskering i vissa fall en tillräcklig reglering?

Mot bakgrund av bl.a. oroligheterna i samband med Europeiska rådets möte i Göteborg i juni 2001 infördes en lag om förbud mot maskering i vissa fall. 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, får inte helt eller delvis täcka ansiktet på ett sätt som försvårar identifikation, om det vid sammankomsten uppkommer en störning av den allmänna ordningen eller en omedelbar fara för en sådan störning. Detsamma gäller den som på allmän plats deltar i en folksamling, som inte utgör allmän sammankomst eller offentlig tillställning enligt ordningslagen, om folksamlingen stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna.

I promemorian görs bedömningen att lagen om förbud mot maskering i vissa fall utgör en både ändamålsenlig och tillräcklig reglering för problem med maskering i samband med våld och ordningsstörningar vid marscher och stormning av entréer utanför idrottsanläggningar. *Svea hovrätt* och *Justitiekanslern* har anslutit sig till promemorians bedömning i detta avseende, och ingen av remissinstanserna har lyft fram behov av förändringar som tar sikte på situationer utanför idrottsanläggningar. Regeringen delar denna bedömning och ser inte skäl att nu föreslå lagändringar som tar sikte på situationer utanför idrottsanläggningar.

Den befintliga regleringen i lagen om förbud mot maskering i vissa fall kan emellertid inte tillämpas på situationer med maskering på idrottsanläggningar. Lagen är nämligen inte tillämplig inom ramen för en offentlig tillställning, såsom tävlingar och uppvisningar i sport och idrott (se 1 § lagen om förbud mot maskering i vissa fall och 2 kap. 3 § ordningslagen).

I det följande behandlas därför frågor som rör kvarstående problem med att upprätthålla den allmänna säkerheten på idrottsanläggningar.

Finns det något annat alternativ än kriminalisering av maskering för att upprätthålla säkerheten på idrottsanläggningar?

Som framgått i avsnitt 4.1 har flera åtgärder redan vidtagits för att upprätthålla den allmänna säkerheten vid idrottsarrangemang. Av promemorian framgår emellertid att varken de befintliga reglerna i ordningslagen om bl.a. förbud mot otillåten användning av pyroteknik, reglerna om tillträdesförbud och register över sådana förbud eller kameraövervakning är tillräckliga åtgärder för att åstadkomma säkra

idrottsarrangemang när anonyma maskerade personer begår våldshandlingar eller stör ordningen på arenorna.

En relevant fråga i sammanhanget är om säkrare idrottsarrangemang skulle kunna åstadkommas genom att det införs ytterligare straffsanktionerade förbud mot ordningsstörningar eller fara för ordningsstörningar på arenorna, i stället för att kriminalisera maskering.

Den kartläggning som redovisas i promemorian visar att personers maskering är mycket nära knuten till det agerande på arenorna som utgör en fara för människors liv, hälsa eller egendom. Det är enligt regeringens bedömning rimligt att anta att de personer som agerar på ett sätt som äventyrar den allmänna säkerheten på arenorna är beredda att i högre grad begå sådana handlingar när de i skydd av anonymitet inte riskerar att drabbas av några konsekvenser. Att kameraövervakningen har förbättrats under senare tid är visserligen utmärkt, då kameraövervakningen har stor betydelse för att identifiera ordningsstörande personer. Men enligt kartläggningen förekommer maskering i princip alltid vid t.ex. användandet av otillåten pyroteknik. Trots kameraövervakning är det därför i stort sett omöjligt att utreda identiteten på vem det är som använder otillåten pyroteknik i en grupp av flera maskerade personer, som exempelvis har bytt plagg med varandra. Samma svårigheter skulle uppstå även vid kriminalisering av andra ordningsstörande beteenden. Mot denna bakgrund bedömer regeringen att ett införande av ytterligare straffsanktionerade förbud mot ordningsstörningar inte är ett alternativ till att kriminalisera maskering.

Som framgått i avsnitt 4.1 är det i första hand den som anordnar en offentlig tillställning som ansvarar för att god ordning råder vid denna. Det 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. Arrangörerna saknar dock stöd för att gripa eller i vissa fall identifiera den som maskerar sig, vilket leder till att det inte finns praktiska möjligheter att meddela arrangörsavstängning för överträdelse av det maskeringsförbudet.

I de fall polismyndigheten 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 myndigheten som tidigare nämnts besluta om villkor för denna. Inom ramen för denna villkorsgivning beslutas dock om villkor riktade mot arrangören, inte om villkor riktade mot åskådare på idrottsarrangemang.

Polisen har enligt 13–13 c §§ polislagen (1984:387) befogenheter att under vissa förutsättningar avvisa, avlägsna och omhänderta samt identifiera och kroppsvisitera personer. Dessa befogenheter är generellt mycket viktiga för polisen för att kunna förhindra ordningsstörningar. Enligt promemorian tillämpas inte dessa bestämmelser i dag i någon större utsträckning vid ingripanden mot maskerade personer som stör ordningen på arenaläktare. Detta ska ses bl.a. mot bakgrund av de allmänna principer som gäller för polisingripanden (8 § polislagen), som innebär att polisen alltid kan avvakta med ett ingripande om det är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. Det är rimligt att anta att maskering i huvudsak sker i syfte att undgå identifiering vid brottsligt eller ordningsstörande agerande. Eftersom

maskeringshandlingen i dag inte är kriminaliserad krävs även andra iakttagelser från polisen för att stärka uppfattningen att ett brott är på väg att begås, eller att en ordningsstörning befaras, för att motivera ett ingripande enligt polislagen. Genom en kriminalisering av maskering ökar möjligheten för polis eller arrangör att ingripa i ett tidigare skede, för att förhindra ageranden som riskerar människors liv, hälsa och egendom.

Inte heller de ansträngningar som bland andra Samverkansrådet gör för att t.ex. hitta förutsättningar för användning av pyroteknik i skyddade zoner inne på arenan utgör en tillräcklig åtgärd för att motverka t.ex. problemen med maskering i samband med användande av otillåten pyroteknik inne på arenorna. Enligt den nationella samordnarens rapport Slutrapport från uppdraget med nationell samordning för att främja en positiv supporterkultur och motverka idrottsrelaterad brottslighet 2015 är det svårt att finna en konstruktiv väg framåt för pyroteknikdiskussionen i relation till fotbollens företrädare.

Idrottsförbunden kan besluta om påföljder för en förening vars supportrar på olika sätt stör ordningen vid en match. Enligt promemorian har inget framkommit som tyder på att denna möjlighet har haft någon betydelse för t.ex. maskeringen inne på arenorna i samband med användning av otillåten pyroteknik.

Regeringen anser inte heller att ett förbud som utformas som en civilrättslig sanktion, exempelvis som en regel om skadestånd, skulle vara tillräckligt för att komma tillrätta med kvarstående problem på idrottsanläggningar med maskering i samband med våld eller störande av ordningen eller fara för sådant beteende som ytterst riskerar människors liv, hälsa och egendom.

Sammanfattningsvis anser regeringen att det inte finns något annat eller mindre ingripande alternativ än en kriminalisering av maskering för att åtgärda de problem som alltjämt äventyrar den allmänna säkerheten på idrottsanläggningar.

På vilket sätt leder en kriminalisering av maskering till bättre möjligheter att upprätthålla den allmänna säkerheten på idrottsanläggningar?

Några remissinstanser, däribland *Umeå universitet* och *Svenska Fotbollssupporterunionen*, har ifrågasatt om ett straffsanktionerat maskeringsförbud skulle bidra till säkrare idrottsarrangemang i sådan utsträckning att en kriminalisering av maskering är befogad. *Sveriges advokatsamfund* lyfter fram att någon slutsats inte har kunnat dras om effektiviteten av befintliga förbud mot maskering i andra europeiska länder eller den befintliga lagen om förbud mot maskering i vissa fall. Trots detta instämmer regeringen, liksom Sveriges advokatsamfund, emellertid i promemorians bedömning att en kriminalisering av maskering på idrottsanläggningar kan förväntas ge sådana effekter att en straffsanktion är befogad för att upprätthålla den allmänna säkerheten på arenorna. I det följande redovisas regeringens bedömning av de generella effekterna av ett straffsanktionerat maskeringsförbud. (Den närmare utformningen av ett maskeringsförbud belyses i avsnitt 6.1.)

En kriminalisering av maskering skulle för det första underlätta identifiering av personer som agerar på ett sätt som utgör en fara för människors liv, hälsa och egendom. Som framgått ovan bedömer regeringen att de personer som genom sitt agerande utsätter människor och egendom för fara måste antas vara beredda att i högre grad begå sådana handlingar när de i skydd av anonymitet kan agera utan att riskera att drabbas av några konsekvenser. Personer som fortsätter att maskera sig trots ett straffsanktionerat förbud kan antas komma att göra detta under så begränsad tid som möjligt för att undvika direkta ingripanden för överträdelse av maskeringsförbudet. Det bör särskilt framhållas att möjligheten till identifiering i efterhand är stor eftersom kameraövervakning i hög utsträckning används på arenorna. De ökade möjligheterna att i efterhand identifiera och ingripa mot dem som överträtt förbudet, kan därför förväntas leda till fler lagföringar och fler beslut om tillträdesförbud för de personer som agerar på ett sätt som riskerar den allmänna säkerheten på arenorna.

Den ökade risken för lagföring och tillträdesförbud bör för det andra ha en avhållande effekt för många av de personer som hittills maskerat sig eller som överväger att maskera sig för att i skydd av anonymitet begå våldshandlingar eller ordningsstörningar. Ett maskeringsförbud innebär också 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.

Som *Svenska Fotbollssupporterunionen* framhåller behöver det övervägas om en kriminalisering av maskering skulle kunna medföra den motsatta effekten, nämligen att den allmänna säkerheten på idrottsanläggningar riskeras på grund av att ingripanden från polisen med anledning av otillåten maskering leder till en ökad risk för konfrontation mellan åskådare och polisen. Om polisingripanden leder till konfrontation på exempelvis en läktare med många åskådare på en inhägnad plats med begränsad yta, finns det risk för att personer och egendom kommer till skada.

Enligt svensk rätt föreligger en absolut rapportplikt, förundersökningsplikt och åtalsplikt (se 9 § polislagen, 23 kap. 1 § och 20 kap. 6 § rättegångsbalken). 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. Risken för att människor eller egendom ska komma till skada till följd av polisingripanden på läktare ska dock inte överdrivas. Polisen tillämpar behovs- och proportionalitetsprinciperna och kan alltid avvakta med ett ingripande, om det är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. Polisen gör sådana överväganden redan i dag vid ingripanden i läktarmiljö. En kriminalisering av maskering bör kunna hanteras bland annat genom att beakta den nya straffregleringen vid villkorsgivningen för den offentliga tillställningen, genomföra särskild utbildning för ingripanden på läktare och genom dialog med åskådarna för ett bättre klimat på läktarna. Det är också möjligt för en arrangör att minska risken för att människor eller egendom ska komma till skada genom att vidta förebyggande åtgärder som syftar till att skapa en trygg läktarmiljö, till exempel genom att skapa goda förutsättningar för

ordningshållande personal att röra sig mellan sektioner på arenorna och genom fördelningen mellan sittplatser och ståplatser. Sådana åtgärder kan möjliggöra att ordningsvakter eller polis kan göra ingripanden för att stävja ordningsstörningar eller brott samtidigt som riskerna för upplopp eller konfrontation minimeras.

Mot den bakgrunden anser regeringen att risken för ökade konfrontationer på läktare inte utgör skäl för att avstå från införandet av ett maskeringsförbud. En kriminalisering av maskering kan i stället, beroende på hur förbudet utformas (se vidare avsnitt 6.1) och om förhållandena på läktarna ger förutsättningar till det, ha den fördelen att polisen ges förbättrade förutsättningar för tidiga ingripanden, innan maskerade personer begår våldshandlingar eller stör ordningen på arenorna. Som *Svea hovrätt* framhåller är det ett starkt motiv för att använda sig av kriminaliseringsinstrumentet om man med hjälp av en straffsanktion på ett tidigt stadium kan ges förutsättningar att ingripa mot och avbryta förfaranden som annars kan få allvarliga följder för liv, hälsa och egendom.

Regeringens slutsats är därför att ett maskeringsförbud vid idrottsarrangemang bör införas. Det är dock angeläget att betona att alla aktörer fortsätter att aktivt bidra till arbetet mot våld och ordningsstörningar vid idrottsarrangemang. Det är viktigt att alla tar sitt ansvar i samverkansarbetet och bidrar till att vidtagna åtgärder efterlevs och får önskvärd effekt. Regeringen kommer att noga följa utvecklingen.

Den närmare utformningen av ett maskeringsförbud beskrivs i det följande.

6 Utformningen av ett maskeringsförbud på idrottsanläggningar

6.1 Det straffbara området

Regeringens förslag: Ett straffsanktionerat förbud införs mot att, när idrottsarrangemang anordnas på en idrottsanläggning, helt eller delvis täcka ansiktet på ett sätt som försvårar identifikationen av personen. Undantag från förbudet görs för den som täcker ansiktet av religiösa skäl och för den som har skäl att täcka ansiktet i tjänsten eller för idrottsarrangemangets genomförande. Undantag från förbudet görs också om det med hänsyn till väderförhållanden, hälsoskäl eller övriga omständigheter är att anse som befogat att täcka ansiktet. Vid bedömningen om täckande av ansiktet är befogat ska risken för hot mot den allmänna ordningen och säkerheten särskilt beaktas.

Regeringens bedömning: Innehav av maskeringsutrustning bör inte kriminaliseras.

Promemorians förslag och bedömning innebär att förbudet mot att täcka ansiktet på ett sätt som försvårar identifikation gäller om personen ensam eller tillsammans med annan genom sitt uppträdande stör den

allmänna ordningen eller utgör omedelbar fara för denna. Undantag från förbudet görs för den som täcker ansiktet av religiösa skäl.

Remissinstanserna: Några remissinstanser tillstyrker ett straffsanktionerat maskeringsförbud utformat i enlighet med promemorians förslag och bedömning, nämligen *Svea hovrätt*, *Justitiekanslern*, *Åklagarmyndigheten* och *Domstolsverket*. *Svea hovrätt* och *Justitiekanslern* anser att ett maskeringsförbud med den utformning som föreslagits i promemorian är förenligt med de grundläggande fri- och rättigheterna i regeringsformen och Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Flera remissinstanser anser att bestämmelsen om maskeringsförbud i stället bör utformas som ett generellt förbud med undantag för situationer då maskering kan anses vara befogad, nämligen *Polismyndigheten*, *Sveriges Kommuner och Landsting*, *Sveriges Riksidrottsförbund*, *Svenska Ishockeyförbundet*, *Svenska Hockeyligan AB* och *Skellefteå AIK Hockey*. *Polismyndigheten* anser att förbudet kommer att medföra tillämpningsproblem för den operativa polispersonalen om ett krav på ordningsstörning ställs. Några remissinstanser, *Riksdagens ombudsmän*, *Umeå universitet*, *Sveriges advokatsamfund* och *Svenska Fotbollssupporterunionen*, ifrågasätter om syftet med det föreslagna maskeringsförbudet kan antas bli tillgodosett i en sådan utsträckning att en kriminalisering är befogad. De framhåller bl.a. att det maskeringsförbud som föreslås i promemorian främst gäller för personer som polisen redan i dag har möjlighet att ingripa mot enligt polislagen och främst syftar till att underlätta lagföring av personer som begår redan straffbara gärningar. *Umeå universitet* anser att lagförslaget i promemorian inte uppfyller kraven i 2 kap. 21 § regeringsformen då förslaget går utöver det som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett det. *Sveriges advokatsamfund* anser att ett maskeringsförbud utformat enligt promemorians förslag kommer att innebära svåra gränsdragningsproblem och bevisproblem vid tillämpningen.

Förslaget och bedömningen i utkastet till lagrådsremiss överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker eller har inget att invända mot ett straffsanktionerat maskeringsförbud utformat i enlighet med förslaget i utkastet till lagrådsremiss. Bland annat *Svea hovrätt* framhåller att utformningen är tydlig och avgränsad på ett ändamålsenligt sätt. *Sveriges advokatsamfund* anser att förslaget, som inte förutsätter att den maskerade personen utgör en ordningsstörning eller en fara för sådan för att ett förbud ska inträffa, blir lättare att tillämpa. *Brottsförebyggande rådet* ser inte någon anledning att ifrågasätta förslaget men framhåller att innebörden och avgränsningen av vissa begrepp och omständigheter kan bli svåra att tolka vilket kan leda till svårigheter att förutse hur reglerna kommer att tillämpas. Även *Riksdagens ombudsmän* och *Umeå universitet* pekar på att det straffbara området är oklart. *Polismyndigheten* anser att det inte ska göras något undantag för religiösa skäl eller hälsoskäl och *Justitiekanslern* ifrågasätter om det är lämpligt att det kriminaliserade beteendet i allt väsentligt ges innehåll och konkretion genom de angivna undantagen och

Prop. 2016/17:41 anser att promemorians förslag ur denna synvinkel framstår som mer ändamålsenligt.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Alla typer av maskering bör omfattas av förbudet

Av promemorians kartläggning (se avsnitt 4.2) framgår att utseendet är mycket varierande på de maskeringar som används på ett sätt som försvårar identifikation i samband med ordningsstörningar vid idrottsarrangemang. Eftersom det ofta är vanliga klädesplagg och föremål som används vid maskering, skulle det medföra stora tillämpningsproblem om begränsningen av det straffbara området för maskering skulle kopplas till vilka plagg eller föremål som används för att täcka ansiktet. Regeringen anser därför, i likhet med vad som gäller enligt den befintliga lagen om förbud mot maskering i vissa fall, att också maskeringsförbudet vid idrottsarrangemang bör omfatta all form av maskering.

Som *Kammarrätten i Göteborg* framhåller finns det fördelar med att de begrepp och rekvisit som föreslås användas i den aktuella regleringen i stor utsträckning överensstämmer med dem som används i redan befintlig lagstiftning. I lagen om förbud mot maskering i vissa fall beskrivs den förbjudna maskeringshandlingen som ett förbud mot att helt eller delvis täcka ansiktet på ett sätt som försvårar identifikation. I yttrandet över promemorian väcker *Riksdagens ombudsmän* frågan om rekvisitet ”täcka ansiktet” skulle kunna leda till tolkningssvårigheter och förstås som att förbudet inte gäller den som har sitt ansikte täckt på idrottsanläggningen men som täckte det innan han eller hon kom till anläggningen. Rekvisitet hänför sig emellertid till den pågående handlingen att täcka ansiktet med maskering ända till dess plagget eller föremålet som använts för maskering avlägsnas från ansiktet. *Brottsförebyggande rådet* anser att begreppet ”försvårar identifikation” kan vara otydligt då det inte alltid är uppenbart om täckning av ansiktet verkligen försvårar identifikation. Enligt regeringens bedömning kan dock den föreslagna utformningen av rekvisitet inte riskera att leda till sådana tolkningsproblem som skulle motivera att maskeringshandlingen ska beskrivas på annat sätt i den nu föreslagna regleringen, än i lagen om förbud mot maskering i vissa fall.

Maskeringsförbudet bör gälla på idrottsanläggningar när idrottsarrangemang anordnas där

När det gäller den geografiska avgränsningen för det nu aktuella maskeringsförbudet anser regeringen att förbudet ska gälla endast på idrottsanläggningar. Detta överensstämmer med promemorians bedömning. *Polismyndigheten* ifrågasätter om en sådan avgränsning verkligen hindrar att en person med tillträdesförbud passerar entrén maskerad. Gränsen för en idrottsanläggning inkluderar emellertid de inpasseringskontroller där biljett visas upp, som är en del av den inhägnade idrottsanläggningen. *Åklagarmyndigheten* anser att bestämmelsens geografiska räckvidd är tydligt angiven och inte borde leda till oklarheter, och det har inte framkommit något som tyder på att

det skulle medföra praktiska problem med tillämpningen av en ny reglering om den avgränsas till att gälla på idrottsanläggningar.

Med begreppet idrottsarrangemang avses i ordningslagen och lagen om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang bland annat tävlingar och uppvisningar inom olika idrotter som anordnas för allmänheten på en idrottsanläggning. Alla idrotter omfattas av det begreppet. *Umeå universitet* ifrågasätter om maskeringsförbudet kommer att omfatta ett onödigt stort antal idrottsarrangemang givet att problemen som förbudet syftar till att åtgärda tycks vara förhållandevis begränsade. Det finns emellertid enligt regeringens bedömning ett generellt intresse av att upprätthålla allmän ordning och säkerhet på idrottsanläggningar. Även om problemen med maskering i samband med våld och ordningsstörningar i dag främst är hänförliga till fotboll och i viss mån ishockey, är det enligt promemorian kartläggning inte ovanligt att problemen med ordningsstörningar följer en viss klubbtilhörighet och kan vara gemensam i flera idrotter. *Svenska handbollförbundet* framhåller att de för det mesta har god supporterkultur men att de haft incidenter och vet att idrottsarrangemang kan användas som ett verktyg för att manifesteras annat.

Förbudet bör begränsas till att gälla endast för den tid då idrottsarrangemang anordnas men bör inte begränsas endast till vissa idrotter. Det är alltså inte önskvärt att skapa särskilda regler som ska gälla enbart vid fotbollsmatcher, på det sätt som *Svenska Fotbollssupporterunionen* befarar. Det finns inte heller anledning att begränsa förbudet till idrottsarrangemang där idrottsorganisationer står som arrangörer (jfr 1 § lagen om tillträdesförbud). I likhet med vad som gäller enligt bestämmelserna i 5 kap. ordningslagen bör maskeringsförbudet alltså gälla oavsett om det är en idrottsorganisation eller någon annan som är arrangör av idrottsarrangemanget.

Maskeringsförbudet bör utformas som ett generellt förbud med undantag för de situationer då det finns fog för personer att täcka ansiktet

I promemorian redogörs för tre varianter som kan övervägas vid utformningen av ett nytt maskeringsförbud på idrottsanläggningar. Den första varianten innebär ett generellt förbud med en uppräknad av eventuella undantag. Den andra varianten innebär ett generellt förbud med undantag för de situationer då maskering kan anses vara befogad. Den tredje varianten innebär ett förbud som är kopplat till en ordningsstörning eller en omedelbar fara för sådan.

I promemorian föreslås att maskeringsförbudet utformas enligt den tredje varianten, dvs. att förbudet bör omfatta personer som ensamma eller tillsammans med andra genom sitt uppträdande stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna. En sådan utformning skulle visserligen vara någorlunda likartad med förbudet i den befintliga lagen om förbud mot maskering i vissa fall. Men en sådan utformning skulle samtidigt innebära att polisen inte har möjlighet att ingripa mot de maskerade personer som riskerar den allmänna ordningen och säkerheten på arenorna förrän en ordningsstörning eller en omedelbar fara för en sådan störning redan har uppkommit. Det kan, som flera remissinstanser också har gjort, ifrågasättas om ett maskeringsförbud utformat på det sättet är tillräckligt effektivt för att åstadkomma säkrare idrotts-

arrangemang. Bland annat *Sveriges Kommuner och Landsting*, *Polismyndigheten* och *Sveriges Riksidrottsförbund* har i sina yttranden över promemorian framfört att ett generellt förbud med undantag för de situationer då maskering är befogad i högre grad skulle kunna förebygga ordningsstörningar och vara tydligare än promemorians förslag, eftersom en sådan utformning inte ställer krav på att ordningsstörningar redan ägt rum eller fara för ordningsstörningar redan föreligger. Bland annat *Sveriges Riksidrottsförbund*, *Svenska Ishockeyförbundet* och *Svenska Hockeyligan AB* framhåller också att redan den upplevda otryggheten och ibland hotfulla stämning som skapas när individer maskerar sig är ett problem i sig oavsett om de som maskerar sig begår brott eller stör den allmänna ordningen.

Syftet med ett maskeringsförbud är att komma till rätta med kvarstående problem på idrottsanläggningar med maskering i samband med våld eller störande av ordningen eller fara för sådant beteende som ytterst riskerar människors liv, hälsa och egendom. Även om det ibland kan finnas fog för att ha ansiktet täckt på idrottsanläggningar, bedömer regeringen att utgångspunkten måste vara att personer som går på fotbollsmatcher och andra idrottsarrangemang inte har skäl att vara maskerade. En ny reglering bör därför enligt regeringen ta sin utgångspunkt i att personer inte bör täcka ansiktet på ett sätt som försvårar identifikationen när de befinner sig på idrottsanläggningar, när fotbollsmatcher och andra idrottsarrangemang anordnas där. Kriminaliseringen ska dock inte sträcka sig längre än vad som är nödvändigt för att uppnå syftet med förbudet, nämligen att upprätthålla den allmänna säkerheten på idrottsanläggningar.

Den första varianten, att utforma maskeringsförbudet som ett generellt förbud och att uttryckligt räkna upp de undantag som det finns anledning att göra från förbudet för att kriminaliseringen inte ska bli för omfattande, skulle ha den fördelen att det blir tydligt vad som gäller. Det är dock svårt att i en uttömmande uppräkningsförutse och undanta samtliga situationer när personer visserligen helt eller delvis täcker ansiktet på ett sätt som försvårar identifiering, men där en kriminalisering av beteendet inte är motiverat. Till exempel är det inte lämpligt att kriminalisera användande av halsdukar som dras upp för ansiktet under vintern på utomhusanläggningar, samtidigt som det knappast låter sig göras att i författningstext fånga en köldgräns eller närmare anpassa ett sådant undantag från maskeringsförbudet. Regeringen bedömer därför att det inte är lämpligt att utforma maskeringsförbudet på det sättet.

Om maskeringsförbudet i stället utformas enligt den andra varianten, dvs. som ett generellt förbud mot maskering med undantag för situationer då maskering anses vara befogad, kan olika hänsyn vägas in i bedömningen av om en person har fog för att täcka ansiktet eller inte på ett mer flexibelt sätt än att alla undantagssituationer räknas upp. Som flera remissinstanser framhåller skulle ett maskeringsförbud utformat på det sättet ha den fördelen jämfört med promemorians förslag, att förbudet blir enklare att tillämpa. Med en sådan utformning undviks de svåra gränsdragningar och bedömningar av om den person som är maskerad verkligen är inblandad i en pågående ordningsstörning eller en befarad ordningsstörning som promemorians förslag skulle medföra. De tillämpnings- och gränsdragningsproblem med en utformning av förbudet

enligt promemorians förslag som remissinstanserna pekat på kan medföra att effektiviteten av ett maskeringsförbud kan ifrågasättas, vilket också *Riksdagens ombudsmän, Umeå universitet, Sveriges advokatsamfund* och *Svenska Fotbollssupporterunionen* har gjort.

Om maskeringsförbudet utformas som ett generellt förbud med undantag för befogade situationer, kan det innebära att något fler personer riskerar straffsanktioner för maskering jämfört med promemorians förslag, eftersom det inte krävs att personen ensam eller tillsammans med andra är inblandad i någon pågående eller befarad ordningsstörning. I praktiken torde det dock vara få personer andra än dem som riskerar den allmänna säkerheten på arenorna som går på t.ex. fotboll maskerade.

Ytterligare en fördel med detta sätt att utforma förbudet är att straffsanktionen inträder tidsmässigt något tidigare och ger polisen en större möjlighet att, när förhållandena på arenan medger det, ingripa redan innan omedelbar fara för ordningsstörningar uppstår.

För att kriminaliseringen inte ska få orimliga konsekvenser behöver emellertid undantag från förbudet att täcka ansiktet på idrottsanläggningar göras för de idrottsutövare som bär hjälm och för dem som i tjänsten bär viss utrustning som täcker ansiktet, t.ex. polis- och brandmän. Att undantag också bör göras för den som täcker ansiktet av religiösa skäl framgår nedan.

Undantag från det straffbara området bör även göras om täckande av ansiktet med hänsyn till väderförhållanden, hälsoskäl och övriga omständigheter är att anse som befogat. Ett liknande undantag från det straffbara området har gjorts i lagen (1988:254) om förbud beträffande knivar och andra farliga föremål. Det förbudet mot att på vissa platser inneha knivar, andra stick- och skärvapen och andra föremål som är ägnade att användas som vapen vid brott mot liv eller hälsa gäller inte, om föremålet enligt särskilda föreskrifter ingår i utrustning för viss tjänst eller visst uppdrag eller om innehavet annars med hänsyn till föremålets art, innehavarens behov och övriga omständigheter är att anse som befogat. Detta motsvarar även vad som gäller enligt det generella danska maskeringsförbudet i straffeloven § 134 b, där undantag från förbudet görs för personer som täcker ansiktet för att skydda sig mot väderleken eller som av annan anledning täcker ansiktet under förutsättning att ändamålet är godtagbart.

Enligt förarbetena till den danska regleringen ska hänsyn tas till hur evenemanget utvecklar sig vid bedömningen av om ändamålet för att täcka ansiktet är godtagbart. Uppkommer störningar eller upplopp är en maskering i allmänhet inte längre godtagbar. På motsvarande sätt torde det enligt regeringen i princip inte vara tänkbart att det skulle anses vara en befogad situation för maskering, om någon täcker ansiktet på ett sätt som försvårar identifikation och samtidigt, ensam eller tillsammans med andra, agerar våldsamt eller ordningsstörande eller så att fara för ordningsstörning föreligger. Risken för hot mot den allmänna ordningen och säkerheten bör därför särskilt beaktas vid bedömningen av om täckande av ansiktet är befogat. Som *Riksdagens ombudsmän* och *Brottsförebyggande rådet* anför kan detta innebära att en maskering som initialt kan anses befogad med hänsyn till t.ex. väderförhållanden övergår till att vara obefogad om den enskilde t.ex. agerar ordningsstörande eller

om situationen på idrottsanläggningen ändras. Motsvarande situation kan också uppstå redan enligt det befintliga maskeringsförbudet från 2005.

Polismyndigheten anför att ett undantag för religiösa skäl och hälsoskäl i vissa fall kan medföra tillämpningsproblem då det är svårt för ingripande polis att bevisa att maskeringen inte gjorts av religiösa skäl eller hälsoskäl. Enligt regeringens bedömning bör dock denna svårighet inte överdrivas. Utgångspunkten enligt förslaget är att det är förbjudet att täcka ansiktet på ett sätt som försvårar identifikation och det torde endast i undantagsfall förekomma godtagbara skäl att ändå maskera sig. Som *Svea hovrätt* anför är domstolarna vana att göra bedömningar av detta slag och motsvarande bedömningar görs redan i dag av såväl polis som rättsväsendet i övrigt när det gäller lagen (1988:254) om förbud beträffande knivar och andra farliga föremål. Som *Svenska polisförbundet* anför är det också lämpligt att personal som ska arbeta på idrottsanläggningar utbildas för att ges förutsättningar att göra dessa bedömningar.

Mot bakgrund av det som anförts bedömer regeringen att ett generellt maskeringsförbud, med undantag för de situationer då maskering kan anses vara befogad, är mest ändamålsenligt för att upprätthålla säkerheten på idrottsanläggningar. En sådan utformning av maskeringsförbudet är tydligare, lättare att tillämpa och mer effektiv än promemorians förslag. Den bedömningen delas av majoriteten av remissinstanserna.

Ett maskeringsförbud som utformas på det sättet är enligt regeringen inte heller för vidsträckt, utan nödvändigt för att upprätthålla den allmänna säkerheten på idrottsanläggningar. Det bör dessutom införas en möjlighet att inte döma till påföljd vid ringa fall av överträdelse av förbudet (se vidare avsnitt 6.2).

I den befintliga lagen om maskering i vissa fall finns en möjlighet för anordnaren av en allmän sammankomst att söka tillstånd för deltagare i sammankomsten att helt eller delvis täcka ansiktet. Det har dock inte framkommit något behov av att införa en sådan möjlighet att i förväg söka tillstånd för att täcka ansiktet vid idrottsarrangemang.

Maskeringsförbudet är förenligt med regeringsformen och Europakonventionen

När ett maskeringsförbud övervägs behöver eventuella inskränkningar av de fri- och rättigheter som skyddas av grundlag och Europakonventionen belysas, vilket även *Umeå universitet* framhåller. Eventuella inskränkningar behöver vara grundlags- och konventionsenliga och dessutom proportionerliga i förhållande till syftet att upprätthålla den allmänna säkerheten på idrottsanläggningar. Generellt gäller att en begränsning endast får göras för att tillgodose ett ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Den får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen som är en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningar får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning (se 2 kap. 21 § regeringsformen).

I det lagstiftningsärende där fri- och rättighetsregleringen avseende bl.a. de s.k. positiva opinionsfriheterna genomfördes, gjordes vissa uttalanden om innebörden av regleringen och om vad som ska anses vara en inskränkning i en grundlagsskyddad rättighet. Det framhölls bl.a. att det låg i sakens natur att grundlagsskyddet för en viss rättighet inte sträcker sig längre än vad som följer av det syfte som från demokratisk utgångspunkt bär upp rättigheten i fråga. Yttranden som saknar varje samband med den fria åsiktsbildningen i samhället kan t.ex. falla utanför grundlagens yttrandefrihetsbegrepp (prop. 1975/76:209 s. 139). Varje föreskrift som rent faktiskt inskränker en persons möjligheter att utöva sina fri- och rättigheter anses inte heller innebära en rättighetsbegränsning. En föreskrift anses innebära en begränsning endast om det av föreskriften uttryckligen eller underförstått framgår att en rättighetsbegränsning är åsyftad eller ingår som ett naturligt led i regleringen (s. 154).

En reglering om maskeringsförbud på idrottsanläggningar, när idrottsarrangemang anordnas där, syftar inte till att begränsa någon av de grundlags- eller konventionsskyddade fri- och rättigheterna.

Regeringen instämmer, liksom *Svea hovrätt*, inledningsvis i promemorians bedömning att ett maskeringsförbud på idrottsanläggningar för dem som går på fotbollsmatcher och andra idrottsarrangemang inte träffar kärnan i någon av de fri- och rättigheter som följer av regeringsformen och Europakonventionen. Förutom situationer när personer täcker ansiktet av religiösa skäl är det svårt att finna exempel på konkreta situationer när till exempel åskådare på en fotbollsmatch åtnjuter en grundlagsskyddad rättighet som är kopplad till bärande av klädsel eller andra föremål som täcker personens ansikte på ett sätt som försvårar identifiering av personen.

Religionsfriheten som regleras i 2 kap. 1 § första stycket regeringsformen innebär en frihet att ensam eller tillsammans med andra utöva sin religion. Religionsfriheten är absolut och kan inte inskränkas genom lag. Ett maskeringsförbud på idrottsanläggningar skulle kunna komma i konflikt med religionsfriheten. Regeringen delar därför promemorians bedömning att ett maskeringsförbud bör göra undantag för den som täcker sitt ansikte av religiösa skäl. Därmed uppnås också en överensstämmelse med lagen om förbud mot maskering i vissa fall. Motsvarande bedömning görs av religionsfriheten som den beskrivs i artikel 9 Europakonventionen, även om denna frihet får begränsas i vissa fall.

Av övriga fri- och rättigheter är det framför allt yttrandefriheten (2 kap. 1 § första stycket regeringsformen) som i något fall skulle kunna komma i konflikt med det nu aktuella maskeringsförbudet. Det är inte helt otänkbart att en person genom t.ex. en ansiktsmaskering på en idrottsanläggning skulle kunna ge uttryck för tankar, åsikter och känslor på ett sätt som står i samband med den fria åsiktsbildningen i samhället och som omfattas av grundlagens yttrandefrihetsbegrepp. Rätten till yttrandefrihet är emellertid inte undantagslös. Hänsyn till såväl allmän ordning och säkerhet som förebyggande och beivrande av brott utgör godtagbara skäl att inskränka den (se 2 kap. 23 § regeringsformen). Som redogjorts för i avsnitt 5 riskerar våld och ordningsstörningar vid idrottsarrangemang ytterst människors liv, hälsa och egendom. Ett

våldsdåd på en folktät arena, en brand eller ett upplopp på en idrottsanläggning kan få allvarliga konsekvenser. Ordningsstörningar vid idrottsarrangemang begås i ett flertal fall av personer som maskerar sig för att försvåra identifikation. En kriminalisering av maskering skulle underlätta en identifiering av dessa personer vilket kan leda till fler lagföringar och fler beslut om tillträdesförbud för de personer som agerar på ett sätt som riskerar den allmänna säkerheten på arenorna. I den mån det riskerar att uppstå någon konflikt mellan yttrandefriheten och ett maskeringsförbud på idrottsanläggningar när idrottsarrangemang anordnas där bedömer regeringen därför att ett maskeringsförbud är berättigat eftersom förbudet syftar till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet på arenorna. I förhållande till rätten till yttrandefrihet enligt Europakonventionen gör sig samma överväganden gällande som här har redovisats i förhållande till regeringsformen.

En kriminalisering av maskering innebär att det i vissa situationer är straffbart att bära vissa plagg eller föremål på ett sätt som försvårar identifikation av en person. De plagg eller föremål som används för maskering kan ge uttryck för en viss föreningstillhörighet. Exempel på sådan klädsel kan vara kepsar, mössor, halsdukar och luvtröjor 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 kommer emellertid aldrig att vara om plaggen eller föremålen ger uttryck för en viss föreningstillhörighet. Syftet med kriminalisering av maskering i vissa fall är alltså inte att begränsa friheten för enskilda att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften, utan att upprätthålla allmän ordning och säkerhet på idrottsanläggningar. Regeringen instämmer därför i promemorians bedömning att ett sådant förbud inte kan uppfattas som ett ingrepp i föreningsfriheten enligt regeringsformen och Europakonventionen (se 2 kap. 1 § regeringsformen och artikel 11 Europakonventionen).

I det förslag till lag om förbud mot maskering i vissa fall som remitterades till Lagrådet angavs att förbudet inte skulle gälla om det med hänsyn till den allmänna sammankomstens art eller omständigheterna i övrigt kunde anses befogat att helt eller delvis täcka ansiktet (se prop. 2005/06:11 s. 68 f.) Enligt Lagrådet reste den föreslagna undantagsbestämmelsen flera invändningar och lagtexten kunde inte anses förenlig med [dåvarande] 2 kap. 14 § regeringsformen. Till skillnad från när lagen om förbud mot maskering i vissa fall togs fram (se prop. 2005/06:11 s. 28 f.), riskerar emellertid ett maskeringsförbud på idrottsanläggningar inte på samma sätt att begränsa enskildas grundlagsskyddade rättigheter att t.ex. delta i möten eller demonstrationer. Den som vill uppträda maskerad hindras i det nu aktuella fallet enbart från att bevista idrottsanläggningar, när idrottsarrangemang anordnas där. Det är alltså inte en ofrånkomlig effekt av det nu aktuella maskeringsförbudet att grundlagsskyddade fri- och rättigheter över huvud taget begränsas.

Sammanfattningsvis anser regeringen att ett maskeringsförbud som utformas som ett generellt förbud med undantag för befogade situationer, och där undantag görs för den som täcker sitt ansikte av religiösa skäl, är förenligt med regeringsformen och Europakonventionen. Om det i något enskilt fall skulle uppstå en begränsning av de grundläggande fri- och

rättigheterna, exempelvis om en person till följd av maskeringsförbudet hindras från att genom t.ex. en ansiktsmaskering på en idrottsanläggning ge uttryck för tankar, åsikter och känslor på ett sätt som står i samband med den fria åsiktsbildningen i samhället och som omfattas av grundlagens yttrandefrihetsbegrepp, bedömer regeringen att den inskränkningen är godtagbar och proportionerlig för att upprätthålla den allmänna säkerheten på idrottsanläggningar. Den övervägande majoriteten av remissinstanserna har delat denna bedömning eller inte haft något att invända mot den.

Med beaktande av vad som nu har sagts föreslår regeringen att maskeringsförbudet utformas som ett generellt förbud mot att, när idrottsarrangemang anordnas på en idrottsanläggning, på idrottsanläggningen helt eller delvis täcka ansiktet på ett sätt som försvårar identifikationen av personen. Undantag från förbudet bör göras för den som täcker ansiktet av religiösa skäl, i tjänsten eller för idrottsarrangemangets genomförande, liksom i den utsträckning täckande av ansiktet är befogat med hänsyn till väderförhållanden, hälsoskäl eller övriga omständigheter.

Innehav av maskeringsutrustning bör inte kriminaliseras

Som framgått är det ofta vanliga klädesplagg och föremål som används vid maskering. Sådana plagg och föremål innehas av många personer på idrottsanläggningar av helt andra skäl än för att täcka ansiktet på ett sätt som försvårar identifiering. Att kriminalisera även innehav av maskeringsutrustning skulle därför medföra stora tillämpningsproblem. Regeringen anser mot den bakgrunden inte att det finns tillräckliga skäl för att kriminalisera innehav av maskeringsutrustning. Motsvarande bedömning gjordes vid införandet av lag om förbud mot maskering i vissa fall (se prop. 2005/06:11 s. 41 f.).

6.2 Det subjektiva rekvisitet, straffskalan och ringa fall

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

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna framför inte några synpunkter på promemorians förslag i denna del.

Förslaget i utkastet till lagrådsremiss överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna framför inte några synpunkter i denna del.

Skälen för regeringens förslag: Straffbestämmelsen om maskeringsförbud bör i likhet med vad som gäller för maskeringsförbudet i lagen om förbud mot maskering i vissa fall bara omfatta uppsåtliga gärningar. Det innebär att det krävs uppsåt till gärningen att helt eller delvis täcka ansiktet på ett sätt som försvårar identifikationen av personen. För det fall någon av undantagssituationerna är tillämpliga (om en person har

ansiktet täckt av religiösa skäl, eller i den utsträckning det är befogat att ha ansiktet täckt med hänsyn till vädret eller andra omständigheter) omfattas handlandet inte av det straffbara området.

Regeringen anser att 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.

Med den utformning av förbudet som regeringen föreslagit krävs det inte något tillkännagivande från polisen att det råder maskeringsförbud.

Det kan inte uteslutas att det kan finnas fall där den enskildes handlande, trots att det faller in under straffregleringen, inte framstår som straffvärt och där det därför skulle vara stötande att döma till ansvar. Till exempel kan det gälla om en person, som vid en samlad bedömning i det enskilda fallet, inte kan anses ha betett sig så klandervärt att en straffrättslig sanktion bör följa. Detta trots att personen haft uppsåt att täcka ansiktet helt eller delvis och att detta görs på ett sätt som försvårar identifikationen och handlandet inte kan anses ha varit befogat. Regeringen föreslår därför att ringa fall av överträdelse av maskeringsförbudet ska undantas från det straffbara området. Motsvarande reglering finns även i lagen om förbud mot maskering i vissa fall. Frågan om vad som kan anses utgöra ringa fall berörs ytterligare i författningskommentaren.

Vid tillämpningen av en straffsanktionerad bestämmelse om maskeringsförbud kan det uppkomma frågor om brottskonkurrens, dvs. bedömningar av om en persons handlande innebär att ett eller flera brott har begåtts. Det bör inte kunna uppstå konkurrenssituationer där samma gärning är belagd med samma eller strängare straff i brottsbalken eller annan författning. Konkurrenssituationer kan dock uppkomma som involverar andra moment än rekvisiten i maskeringsförbudet. I de fallen bör gärningsmannen enligt regeringen kunna dömas för flera olika brott. I författningskommentaren berörs ytterligare frågor om brottskonkurrens.

Eftersom regeringen föreslår att maskeringsförbudet ska införas i ordningslagen (se nedan avsnitt 6.5) kan den straffreglering som föreslås lämpligen följa av den befintliga 5 kap. 5 § ordningslagen. Något nytt straffstadgande behövs därför inte.

6.3 Försök, förberedelse och stämpling till brott

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

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna har inte några synpunkter på promemorians bedömning i denna del.

Bedömningen i utkastet till lagrådsremiss överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna har inte några synpunkter på bedömningen i denna del.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen anser att försök, förberedelse och stämpling inte ska kriminaliseras. Skälet till detta är bl.a. de praktiska tillämpningssvårigheter som det redogjorts för när det gäller kriminalisering av innehav av klädesplagg och andra föremål som är särskilt ägnade att användas för maskering. Regeringen anser också att maskeringsförbudet kan antas vara tillräckligt omfattande och effektivt utan att också försök, förberedelse och stämpling straffbeläggs.

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

6.4 Förverkande av egendom

Regeringens förslag: Egendom som varit föremål för brott ska förklaras förverkad, om det inte är uppenbart oskäligt.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Polismyndigheten* lyfter frågan om möjlighet att förverka föremål som syftar till maskering, t.ex. rånarluvor, i förebyggande syfte.

Förslaget i utkastet till lagrådsremiss överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna anför inte några synpunkter i denna del.

Skälen för regeringens förslag: Regeringen anser att egendom som har använts för att täcka ansiktet vid överträdelse av det föreslagna maskeringsförbudet bör kunna förklaras förverkad. 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. Till skillnad från vad som föreskrivs i brottsbalken föreslår regeringen inte att värdet av egendom ska kunna förverkas. Som framgått i avsnitt 6.1 har regeringen inte sett skäl att föreslå kriminalisering av innehav av maskeringsutrustning, eftersom det ofta är vanliga klädesplagg och föremål som används vid maskering som innehas av många personer på idrottsanläggningar av helt andra skäl än för att täcka ansiktet på ett sätt som försvårar identifiering. Det sagda innebär att inte heller förverkande av maskeringsutrustning bör aktualiseras redan vid innehav.

På samma sätt som enligt 36 kap. 16 § brottsbalken bör man kunna avstå ifrån att förverka egendom om det är uppenbart oskäligt.

Eftersom regeringen föreslår att maskeringsförbudet ska införas i ordningslagen (se nedan avsnitt 6.5) kan förverkande av egendom som varit föremål för brott lämpligen följa av den befintliga 5 kap. 6 § ordningslagen.

6.5 Maskeringsförbudets placering och beteckning

Regeringens förslag: Förbudet mot maskering ska tas in i 5 kap. ordningslagen.

Regeringens bedömning: Överträdelse av förbudet bör inte ges en särskild brottsbeteckning.

Promemorians förslag och bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De remissinstanser som har berört frågan instämmer i promemorians förslag och bedömning.

Förslaget och bedömningen i utkastet till lagrådsremiss överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna yttrar sig inte särskilt i denna del.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Det maskeringsförbud som nu föreslås har ett visst samband med bestämmelserna i lagen om förbud mot maskering i vissa fall, eftersom den lagen kan vara tillämplig t.ex. vid marscher till arenor eller vid stormning av arenaentréer i samband med idrottsarrangemang. Regleringen av det nu föreslagna maskeringsförbudet skulle därför kunna placeras i den lagen. En annan möjlighet är att placera bestämmelsen i 16 kap. brottsbalken, eftersom brotten där också utgör brott mot den allmänna ordningen. Nämnade regleringar förutsätter dock, till skillnad från det maskeringsförbud som nu föreslås, ett deltagande i en folksamling som stör den allmänna ordningen på något sätt. En offentlig tillställning i form av idrottsarrangemang beivras ofta av många människor, men en samling av människor på en arena kan knappast anses utgöra en folksamling i den bemärkelsen begreppet har i andra sammanhang. Det förslag till maskeringsförbud som nu är aktuellt är vidare begränsat till att gälla på idrottsanläggningar och har nära samband med de straffsanktionerade förbudsreglerna som finns i 5 kap. ordningslagen. Flera av bestämmelserna där straffsanktionerar beteenden i samband med idrottsarrangemang för att skydda ordningen och säkerheten på idrottsanläggningar. Bestämmelserna i 5 kap. ordningslagen reglerar vidare frågor som påföljd och förverkande på ett likartat sätt som regeringen föreslår ska gälla för det nu aktuella maskeringsförbudet. Regeringen anser därför att det är lämpligast att placera den nya bestämmelsen om maskeringsförbud i 5 kap. ordningslagen.

Placeringen av maskeringsförbudet i 5 kap. ordningslagen innebär att det saknas skäl att ge överträdelse av förbudet en särskild brottsbeteckning.

7 Ikraftträdande

Regeringens förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 mars 2017.

Promemorians förslag innebär att lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2016.

Remissinstanserna yttrar sig inte särskilt i denna fråga.

Förslaget i utkastet till lagrådsremiss överensstämmer med regeringens förslag. Prop. 2016/17:41

Remissinstanserna yttrar sig inte särskilt i denna del.

Skälen för regeringens förslag: Regeringen anser att lagändringen lämpligen bör träda i kraft så snart det är möjligt, vilket bedöms vara den 1 mars 2017.

Av 5 § första stycket lagen (1964:163) om införande av brottsbalken följer att ingen får dömas för en gärning som inte var straffbelagd när den begicks. Det behöver mot denna bakgrund inte införas några särskilda övergångsbestämmelser.

8 Konsekvenser av förslaget

En tydlig reglering som förbjuder maskering på idrottsanläggningar är enligt regeringen ett av flera verktyg för att komma till rätta med problem med personer som i skydd av anonymitet begår våldshandlingar eller stör ordningen på ett sätt som ytterst riskerar människors liv, hälsa och egendom. Våld och ordningsstörningar vid idrottsarrangemang medför inte sällan stora problem, lidande och kostnader för dem som drabbas.

En kriminalisering av maskering på idrottsanläggningar underlättar enligt regeringens bedömning identifiering av de personer som agerar på sätt som riskerar den allmänna säkerheten på arenorna. Bland annat gör kameraövervakning på arenorna det möjligt att i efterhand identifiera personer och ingripa med lagföring och tillträdesförbud till idrottsanläggningar. Den ökade risken för lagföring och tillträdesförbud bör även ha en avhållande effekt för många av de personer som hittills maskerat sig eller som överväger att maskera sig för att i skydd av anonymitet agera våldsamt eller ordningsstörande på arenorna. Ett maskeringsförbud innebär också en tydlig markering från samhället om att maskering i vissa fall inte är acceptabelt, vilket kan få en brottsavhållande effekt.

Risken för att kriminaliseringen ska leda till att människor eller egendom kommer till skada till följd av fler polisingripanden på läktare är enligt regeringens bedömning låg och utgör inte skäl för att avstå från införandet av ett maskeringsförbud. Polisen tillämpar behovs- och proportionalitetsprinciperna och kan avvakta med ett ingripande om det är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. En kriminalisering av maskering ger däremot polisen ökad möjlighet till tidigare ingripanden, innan personer begår våldshandlingar eller stör ordningen på arenorna.

På sikt bör den föreslagna kriminaliseringen medföra att antalet våldsdåd och ordningsstörningar på arenorna minskar. Detta bör i sin tur innebära en minskad arbetsbörda och en minskad kostnad för arrangörernas ordningsvakter, för polisen och i vis mån även för åklagar- och domstolsväsendet. 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. Den ökade arbetsbelastningen förväntas dock inte bli större än att den kan finansieras inom myndigheternas befintliga anslagsramar. Förslaget till kriminalisering kommer knappast att få några ekonomiska konsekvenser för arrangörerna på kortare sikt.

Förslaget till kriminalisering bedöms inte medföra några konsekvenser för jämställdheten eller miljön eller få några andra konsekvenser som bör redovisas här.

9 Författningskommentar

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

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,

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.*

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 eller den som har skäl att täcka ansiktet i tjänsten eller för idrottsarrangemangets genomförande. Förbudet gäller inte heller om det med hänsyn till väderförhållanden, hälsoskäl eller övriga omständigheter är att anse som befogat att täcka ansiktet. Vid bedömningen av om det är befogat att täcka ansiktet ska risken för hot mot den allmänna ordningen och säkerheten särskilt beaktas.

Paragrafen innehåller bestämmelser som förbjuder vissa handlingar och beteenden när idrottsarrangemang anordnas på idrottsanläggningar. Ändringen innebär att en tredje punkt läggs till i första stycket och ett tredje stycke läggs till. I övrigt ändras paragrafen endast redaktionellt.

Genom tillägget av en *tredje punkt i första stycket* kompletteras förbudsreglerna i punkterna 1 och 2 med ett förbud mot maskering. Bestämmelsen innehåller ett förbud mot att, när idrottsarrangemang anordnas på en idrottsanläggning, helt eller delvis täcka ansiktet på ett sätt som försvårar identifikationen av personen. Övervägandena till bestämmelsen finns i avsnitt 5 och 6.

Maskeringsförbudet 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. Det saknar betydelse vem som är ar-

rangör. 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. Med rekvisitet ”täcka ansiktet” förstås inte enbart det aktiva påtagandet av maskeringsutrustning, utan även den därefter pågående handlingen att ha ansiktet täckt med maskering ända till dess plagget eller föremålet som använts för maskering avlägsnas från ansiktet. I likhet med vad som avses med ansikte enligt lagen (2005:900) om förbud mot maskering i vissa fall 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). Som i lagen om förbud mot maskering i vissa fall omfattas även här all form av maskering som medför att identifikationen rent objektivt försvåras, dvs. när ett täckande av ansiktet innebär att det blir svårt att känna igen personen ifråga. Exempel på maskering som kan omfattas är således användning av vissa klädesplagg (exempelvis mössor, huvor på tröjor och jackor, halsdukar och s.k. rånarluvor) eller vissa föremål (exempelvis hjälmar, lösskägg och solglasögon) och ansiktsmålningar. Syftet med maskeringen saknar betydelse, men uppsåt till de objektiva rekvisiten krävs för straffansvar.

Så kallade over-head-flaggor (mycket stora tygstycken), eller fasta installationer som personer tar skydd bakom vid exempelvis på- och avtagning av maskeringar eller vid användning av otillåten pyroteknik, omfattas däremot inte av förbudet.

Förbudet mot maskering är generellt och således inte kopplat till den enskilda personens uppförande eller till ett deltagande i en folksamling som stör den allmänna ordningen (jfr 1 § lagen om förbud mot maskering i vissa fall). Det krävs inte något tillkännagivande från polisen att det råder maskeringsförbud för att förbudet ska gälla.

I paragrafens *andra stycke* görs endast en redaktionell ändring.

I *trede* stycket, som är nytt, görs undantag från maskeringsförbudet för dels personer som av religiösa skäl täcker ansiktet, dels dem som har skäl för att täcka ansiktet i tjänsten eller för idrottsarrangemangets genomförande.

Religiösa skäl föreligger om personen täcker ansiktet i enlighet med en religiös sedvana som han eller hon normalt tillämpar. När det gäller täckande av ansiktet i tjänsten eller för idrottsarrangemangets genomförande avses personer som i sin yrkesutövning har behov av viss utrustning (exempelvis polismän med skyddsutrustning eller brandmän med hjälmar) eller idrottsutövare med viss skyddsutrustning (exempelvis ishockeymålvakter). Personer som täcker ansiktet på grund av dessa omständigheter omfattas av undantaget från förbudet.

Även med hänsyn till väderlek, hälsoskäl eller övriga omständigheter kan det finnas godtagbara skäl och därför vara befogat för åskådare och andra på idrottsanläggningar att ha ansiktet täckt på ett sätt som försvårar identifiering av personen. Undantag från förbudet görs även i dessa situationer.

När det gäller väderlek fordras att årstiden och väderförhållandena gör det rimligt att klädesplagg som skyddar mot till exempel köld, nederbörd eller stark sol används. Att exempelvis dra upp en halsduk över en del av ansiktet till skydd mot svår köld bör således kunna utgöra ett undantag från förbudet.

Med hälsoskäl avses exempelvis att någon på grund av allvarligt nedsatt immunförsvar, svår astma eller allergi kan ha behov av att på visst sätt täcka ansiktet.

Att ge exempel på vad som kan utgöra övriga omständigheter låter sig svårigen göras då utrymmet är begränsat och sådana omständigheter bör förekomma endast i undantagsfall.

Vid bedömningen av om ett täckande av ansiktet som försvårar identifikation är befogat med hänsyn till väder, hälsa eller övriga omständigheter ska en samlad bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet göras. Risken för hot mot den allmänna ordningen och säkerheten ska särskilt beaktas vid bedömningen. Detta innebär att en person som maskerar sig i princip aldrig torde kunna bedömas ha fog för detta om personen samtidigt agerar våldsamt eller ordningsstörande eller så att det finns risk för brott eller ordningsstörning. Som *Lagrådet* påpekat kan detta innebära att en maskering som från början varit befogad med hänsyn till t.ex. väder eller hälsa kan övergå till att vara obefogad om situationen på idrottsanläggningen ändras. Detta gäller inte enbart om den enskilde själv varit ordningsstörande utan också om han eller hon varit passiv. I dessa situationer får det befogade skälet vägas mot den förändrade säkerhetssituationen på arenan. Även den allmänna säkerhetssituation som råder kan beaktas vid bedömningen av om en maskering kan anses vara befogad. Finns t.ex. en förhöjd hotbild mot ett visst idrottsarrangemang eller en viss plats som innefattar arenan måste det befogade skälet vägas mot den aktuella säkerhetssituationen. Allmänt kan sägas att ju större hotbilden eller ordningsstörningen är desto starkare skäl krävs för att täckandet av ansiktet ska anses vara befogat.

Straffbestämmelsen för överträdelse av förbudet mot maskering finns i 5 kap. 5 §. 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. Bedömningen av om en överträdelse av förbudet är att anse som ringa får göras utifrån samtliga omständigheter i det enskilda fallet och med beaktande av syftet med förbudet. En överträdelse av maskeringsförbudet kan t.ex. bedömas som ringa om en person, som vid en samlad bedömning i det enskilda fallet, inte kan anses ha betett sig så klandervärt att en straffrättslig sanktion bör följa. Detta trots att personen haft uppsåt till att täcka ansiktet helt eller delvis och att detta görs på ett sätt som försvårar identifikationen och handlandet inte kan anses ha varit befogat. Det kan till exempel röra sig om situationer där en ansiktsmålning bedöms täcka ansiktet på ett sätt som försvårar identifikation och detta med hänsyn till omständigheterna i och för sig inte bedöms vara befogat på grund av att det inte finns någon yttre omständighet som föranlett täckandet av ansiktet, men att det ändå skulle föra för långt att straffa beteendet.

Konkurrenssituationer där en överträdelse av maskeringsförbudet även utgör en straffbar handling enligt brottsbalken eller i någon annan för-

fattning bör inte kunna uppkomma. Däremot är det naturligtvis fullt möjligt att någon överträder förbudet att maskera sig flera gånger i samband med samma idrottsarrangemang. En sådan brottskonkurrens får lösas efter vad som framstår som mest naturligt i det enskilda fallet. En helhetsbedömning måste alltid göras.

I övriga fall då konkurrenssituationer uppkommer som involverar andra moment än rekvisiten i maskeringsförbudet bör brottskonkurrens råda. Vägledning för bedömning i enskilda fall får hämtas i allmänna straffrättsliga principer.

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

Sammanfattning av departementspromemorian Maskeringsförbud vid idrottsarrangemang (Ds 2014:44)

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.

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 denna.

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.

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.

Förteckning över remissinstanserna (Ds 2014:44)

Följande remissinstanser har kommit in med yttrande över departementspromemoria Maskeringsförbud vid idrottsarrangemang (Ds 2014:44): Riksdagens ombudsmän, Svea hovrätt, Solna tingsrätt, Kammarrätten i Göteborg, Justitiekanslern, Domstolsverket, Åklagarmyndigheten, Polismyndigheten, Brottsförebyggande rådet, Diskrimineringsombudsmannen, Umeå universitet, Sveriges Kommuner och Landsting, Sveriges Advokatsamfund, Sveriges Riksidrottsförbund, Svenska Fotbollsförbundet, Svenska Ishockeyförbundet, Svenska Hockeyligan, Svenska Handbollsförbundet, Skellefteå AIK Hockey och Svenska Fotbollssupporterunionen.

Svenska polisförbundet, Svenska avdelningen av internationella Juristkommissionen, Föreningen Svensk Elitfotboll, Svenska Bandyförbundet, Svenska Innebandyförbundet, Stockholm Globe Arenas, Parkfast AB, AIK Fotboll AB, Malmö FF, Kalmar FF, Hammarby Fotboll AB, GAIS, GIF Sundsvall, Djurgården Hockey AB, Mora IK, och Rögle BK har inbjudits att lämna synpunkter men avstått.

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

4² §

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.

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.

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.

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 eller den som har skäl för att täcka ansiktet i tjänsten eller för idrottsarrangemangets genomförande. Förbudet gäller inte heller om täckande av ansiktet med hänsyn till väderförhållanden, hälsoskäl eller övriga omständigheter är att anse som befogat. Vid bedömningen av om det är befogat att täcka ansiktet ska risken för hot mot den allmänna ordningen och

² Senaste lydelse 2009:101.

Denna lag träder i kraft den 1 mars 2017.

Förteckning över remissinstanserna (utkast till lagrådsremiss)

Prop. 2016/17:41
Bilaga 5

Följande remissinstanser har kommit in med yttrande över promemoria med utkast till lagrådsremiss Maskeringsförbud vid idrottsarrangemang: Riksdagens ombudsmän, Svea hovrätt, Solna tingsrätt, Kammarrätten i Göteborg, Justitiekanslern, Domstolsverket, Åklagarmyndigheten, Polismyndigheten, Brottsförebyggande rådet, Diskrimineringsombudsmannen, Umeå universitet, Sveriges Kommuner och Landsting, Sveriges Advokatsamfund, Svenska polisförbundet, Sveriges Riksidrottsförbund, Svenska Fotbollsförbundet, Svenska Hockeyligan, Svenska Handbollförbundet, Svenska Fotbollssupporterunionen och Djurgården Hockey AB.

Svenska avdelningen av internationella Juristkommissionen, Föreningen Svensk Elitfotboll, Svenska ishockeyförbundet, Svenska Bandyförbundet, Svenska Innebandyförbundet, Stockholm Globe Arenas, Parkfast AB, AIK Fotboll AB, Malmö FF, Kalmar FF, Hammarby Fotboll AB, GAIS, GIF Sundsvall, Skellefteå AIK Hockey, Mora IK, och Rögle BK har inbjudits att lämna synpunkter men avstått.

Lagrådsremissens lagförslag

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.

4³ §

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.

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.

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 eller den som har skäl att täcka ansiktet i tjänsten eller för idrottsarrangemangets genomförande. Förbudet gäller inte heller om det med hänsyn till väderförhållanden, hälsoskäl eller övriga omständigheter är att anse som befogat att täcka ansiktet. Vid bedömningen av om det är befogat att täcka ansiktet ska risken för hot mot den allmänna ordningen och

³ Senaste lydelse 2009:101.

säkerheten särskilt beaktas.

Prop. 2016/17:41
Bilaga 6

Denna lag träder i kraft den 1 mars 2017.

Lagrådets yttrande

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2016-10-10

Närvarande: F.d. justitieråden Gustaf Sandström och Lena Moore samt justitierådet Ingemar Persson.

Maskeringsförbud vid idrottsarrangemang

Enligt en lagrådsremiss den 29 september 2016 (Justitiedepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i ordningslagen (1993:1617).

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av rättssakkunniga Sandra Melin.

Förslaget föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Enligt huvudregeln i den föreslagna regleringen i 5 kap. 4 § ordningslagen gäller förbud att på idrottsanläggningen helt eller delvis täcka ansiktet på ett sätt som försvårar identifikationen av personen (första stycket 3). Undantag från förbudet gäller bl.a. om det med hänsyn till väderförhållanden, hälsoskäl eller övriga omständigheter är att anse som befogat att täcka ansiktet (tredje stycket andra meningen). Vid bedömningen av om det är befogat att täcka ansiktet ska risken för hot mot den allmänna ordningen och säkerheten särskilt beaktas (tredje stycket tredje meningen).

Den som uppsåtligen bryter mot förbudet att täcka ansiktet döms enligt 5 kap. 5 § ordningslagen till böter eller fängelse i högst sex månader. I ringa fall ska inte dömas till ansvar.

En central fråga i sammanhanget är hur det straffbara området ska bestämmas i de fall som beskrivs i tredje stycket andra och tredje meningarna. Vad som sägs i remissen torde kunna sammanfattas på följande sätt. Ett täckande av ansiktet som från början varit befogat kan övergå till att bli obefogat. Detta gäller inte bara om den enskilde själv stört ordningen utan också om han eller hon varit passiv. I det senare fallet ska det göras en samlad bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet där risken för hot mot den allmänna ordningen och säkerheten särskilt beaktas.

Det står klart att det straffbara området i hög grad är beroende av vilka ordnings- och säkerhetsrisker som ska beaktas och hur avvägningen enligt andra och tredje meningarna i tredje stycket ska göras. Inte minst av förutsebarhetsskäl är det angeläget att det straffbara området kan preciseras. Lagrådet anser därför att ytterligare överväganden bör ske i denna del vid den fortsatta beredningen av lagstiftningsärendet.

Justitiedepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 17 november 2016

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Wallström, Y Johansson, M Johansson, Baylan, Bucht, Hultqvist, Regnér, Andersson, Hellmark Knutsson, Ygeman, A Johansson, Damberg, Bah Kuhnke, Strandhäll, Shekarabi, Fridolin, Wikström, Eriksson, Linde, Skog, Ekström

Föredragande: statsrådet Ygeman

Regeringen beslutar proposition Maskeringsförbud vid idrottsarrangemang