

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 26/2004 rd

**Regeringens proposition med förslag till lagar
om ändring av 17 kap. strafflagen, lagen om
sammankomster och 8 § lagen om ordningsvakter**

Till lagutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 11 maj 2004 en proposition med förslag till lagar om ändring av 17 kap. strafflagen, lagen om sammankomster och 8 § lagen om ordningsvakter (RP 81/2004 rd) till lagutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande till lagutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Ilari Hannula, justitieministeriet
- överkommissarie Pentti Pöyry, polisinrättningen i Helsingfors härad
- professor Mikael Hidén
- professor Ari-Matti Nuutila
- professor Tuomas Ojanen
- professor Teuvo Pohjolainen
- professor Martin Scheinin.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att straffbestämmelser om olaglig maskering tas in i strafflagen. Det ska vara straffbart att under en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning som ordnas på en allmän plats eller i någon annan folksamling på en allmän plats uppträda med ansiktet helt eller delvis täckt av en huva, mask, målning eller liknande, på ett sätt som försvårar identifikation. Som olaglig maskering anses dock inte att en person uppträder maskerad, om avsikten är att skydda sig mot väderleken eller att delta i en karneval eller någon annan liknande offentlig tillställning eller om det sker av religiösa eller andra godtagbara skäl.

Regeringen föreslår i lagen om sammankomster en bestämmelse om att det vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar ska vara förbjudet att inneha föremål som det finns grundad anledning att misstänka att kan användas för att täcka ansiktet på ett sätt som försvårar identifikation. Samma undantag ska gälla som föreslås i strafflagen. Olagligt innehav bestraffas som sammankomstförseelse. I lagen om ordningsvakter föreslås smärre ändringar.

I motiven till lagstiftningsordning ställer regeringen bestämmelserna mot den i grundlagens 12 § 1 mom. garanterade yttrandefriheten och den däri ingående rätten att framföra information, åsikter och andra meddelanden, mötesfri-

heten enligt grundlagens 13 § 1 mom., den straffrättsliga legalitetsprincipen i grundlagens 8 § samt mot den yttrandefrihet som garanteras i artikel 10 och den mötesfrihet som garanteras i artikel 11 i Europarådets konvention om skydd för de mänskliga rättigheterna. Regeringen menar att maskeringsförbudet står i samklang med Europeiska människorättskonventionen och att

propositionen inte leder till sådana inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna att lagförslagen inte kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen anser det trots allt önskvärt att utlåtande inhämtas av grundlagsutskottet.

Lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt sedande har antagits och blivit stadfästa.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Generellt om maskering

Enligt den nya 13 a § som föreslås i strafflagens 17 kap. betraktas som olaglig maskering när någon helt eller delvis täckt ansiktet med en huva, mask, målning eller något liknande på ett sätt som försvårar identifikation. Från denna regel finns vissa undantag. I lagen om sammankomster föreslås 23 § bli kompletterad med ett nytt 2 mom., enligt vilket det vid allmänna sammankomster eller offentliga tillställningar med vissa undantag är förbjudet att inneha föremål som det finns grundad anledning att misstänka att kan användas för att täcka ansiktet så att det försvårar identifikation. Den som bryter mot detta förbud gör sig enligt 26 § 2 mom. i lagen om sammankomster skyldig till sammankomstförseelse.

Problemet vid demonstrationer har varit att utomstående personer som uttryckligen genom att maskera sig lyckats nästla in sig i demonstrationen med sitt agerande fått till stånd kravaller och våldsamheter. Detta har kunnat inkräkta på fredliga demonstranternas yttrande- och mötesfrihet.

Syftet med förslaget är att sätta stopp för våld och kravaller vid demonstrationer och andra folksamlingar på allmän plats och göra det lättare att väcka åtal mot personer som misstänks för brott. Ambitionen är framför allt att förhindra att någon täcker sitt ansikte för att inte kunna identifieras när brott som misstänks ha begåtts i samband med ordningsstörningar utreds.

Utskottets hållning är att lagstiftaren har ett rätt stort spelrum vid kriminaliseringen av vissa

handlingar, även om både grundlagen och internationella förpliktelser som är bindande för Finland medför vissa begränsningar. Bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna ställer vissa absoluta konstitutionella gränser för straffbestämmelserna. Gränserna gäller dels vilka gärningar som över huvud taget kan göras straffbara genom lag, dels vilka straffpåföljder som kan bestämmas för brotten. Vilka handlingar i samband med utövningen av enskilda grundläggande fri- och rättigheter som kan kriminaliseras måste övervägas på samma sätt som begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna i allmänhet. Straffbestämmelser av denna typ måste uppfylla både de allmänna villkoren för begränsning av grundläggande fri- och rättigheter och de eventuella särskilda villkor som varje enskild bestämmelse om fri- och rättigheterna kan medföra (GrUU 23/1997 rd, s. 2).

Hur en person klär sig kan bedömas utgående från den rätt till personlig frihet grundlagens 7 § 1 mom. garanterar. Enligt förarbetena till översynen av de grundläggande fri- och rättigheterna har den personliga friheten karaktären av en allmän grundläggande fri- och rättighet, som inte bara skyddar människans fysiska frihet utan också hennes viljas frihet och självbestämmanderätt (RP 309/1993 rd, s. 50/I). Maskeringsförbudet skulle uttryckligen begränsa människans viljas frihet och självbestämmanderätt, friheten att klä sig som hon själv vill.

Klädsel och maskering har också ett samband med den grundlagsfästa yttrandefriheten. Enligt 12 § 1 mom. i grundlagen har var och en rätt att framföra, sprida och ta emot information, åsik-

ter och andra meddelanden utan att någon i förväg hindrar detta. Av propositionsmotiven framgår det att maskering efter ändamålet med en sammankomst inte betraktas som olaglig maskering. Som exempel nämns att man vid en demonstration mot kärnkraft får klä sig i en skelett-dräkt eller vid en demonstration mot den politik ett främmande statsöverhuvud driver får bära en mask föreställande en politiker. Gränsen mellan hur man får och inte får klä sig är ytterst svår att dra och kan leda till godtyckligheter när lagen ska tillämpas.

Grundlagens 13 § 1 mom. föreskriver att var och en har rätt att utan tillstånd anordna sammankomster och demonstrationer och delta i sådana. Maskering kan ge människor mod att delta i demonstrationer anonymt och yttra sig där. Utskottet har helt nyss konstaterat att skyddet för yttrandefriheten också skyddar anonym kommunikation (GrUU 9/2004 rd, s. 7/II). Rätten att anonymt delta i demonstrationer kan enligt utskottets mening i princip inbegripas i mötesfriheten.

Trots att det föreslagna maskeringsförbudet i någon mån kringskar yttrandefriheten och mötesfriheten kan det inte anses göra intrång på dessa friheters kärnområde. Förbudet utgör i övriga hänseenden inte något hinder för fria sammankomster och åsiktsyttringar.

Yttrandefriheten är skyddad genom artikel 10 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna. Enligt andra stycket i artikeln kan yttrandefriheten underkastas sådana formföreskrifter, villkor, inskränkningar eller straffpåföljder som är angivna i lag och som är nödvändiga i ett demokratiskt samhälle med hänsyn bl.a. till den allmänna säkerheten, förebyggandet av oordning och brott eller skyddandet av andra personers goda namn och rykte eller rättigheter. Artikel 11 i konventionen garanterar friheten att delta i fredliga sammankomster. Enligt andra stycket i artikeln kan utövningen av friheten att delta i sammankomster begränsas under samma förutsättningar som yttrandefriheten.

Av de nämnda artiklarna i konventionen framgår med all tydlighet att det måste finnas

begränsningar i ett demokratiskt samhälle. Nödvändigheten har samband med proportionalitetsprincipen. Är det nödvändigt att kriminalisera maskering och innehav av maskeringsföremål vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar för att förhindra brottslighet och ordningsstörningar eller kan målet uppnås på ett sätt som inte kringskar de grundläggande fri- och rättigheterna lika mycket? Nödvändigheten är också kopplad till frågan om det finns ett tungt vägande samhälleligt skäl för bestämmelserna.

Olaglig maskering

Den som i anslutning till en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning på allmän plats eller i någon annan folksamling på allmän plats helt eller delvis täcker ansiktet med huva, mask, målning eller något liknande på ett sätt som försvårar identifikation, ska enligt 1 mom. i den föreslagna 13 a § om olaglig maskering i strafflagens 17 kap. straffas för olaglig maskering.

I grundlagens 8 § föreskrivs om den straffrättsliga legalitetsprincipen, som kräver exakthet i bestämmelserna. Brotsrekvisiten för varje brott måste uttryckas tillräckligt noggrant i lagen så att man utifrån bestämmelsens lydelse ska kunna säga om en verksamhet eller försummelse är straffbar (GrUU 40/2002 rd, s. 7/I och GrUU 48/2002 rd, s. 2/II). Av den föreslagna bestämmelsen framgår det inte med önskvärd tydlighet när maskering anses försvåra identifikation, alltså när en oförarglig maskering blir straffbar. Bestämmelsen är inte förenlig med den straffrättsliga legalitetsprincipen vad exaktheten beträffar.

Sett ur ett proportionalitetsperspektiv är kruxet att det är straffbart att maskera sig på ett sätt som försvårar identifikation men utan att vara kopplat till vare sig en lagstridig gärning eller äventyrande av ordning eller säkerhet. För straffbarhet krävs alltså att man rätt och slätt är maskerad. Men förslaget motiveras med att det centrala syftet med maskeringsförbudet är att förhindra att ansiktet täcks i avsikt att försvåra identifikation i samband med utredningen av brott som misstänks ha begåtts i samband med ordningsstörningar. Lagen säger ingenting om

ordningsstörningar eller brott som begåtts i samband med dem.

Utskottet anser att kriminaliseringen av maskering i 17 kap. 13 a § 1 mom. i strafflagen måste preciseras. Nuförtiden är det helt allmänt att gå på fotbollsmatcher, på idrottstävlingar och i demonstrationer med i synnerhet ansiktet målat. Alla ansiktsmålningar omöjliggör inte identifikation utan ingår så att säga i evenemangsbilden. Till följd av kravet på exakthet i fråga om kriminalisering bör i den föreslagna bestämmelsen finnas en koppling till personens avsikt att kränka eller äventyra den allmänna ordningen och säkerheten eller begå någon annan rättstridig gärning. Preciseringsen är nödvändig för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Enligt 2 mom. är det inte straffbart att vara maskerad, om avsikten är att skydda sig mot väderleken eller att delta i en karneval eller någon annan liknande offentlig tillställning eller om det finns religiösa eller andra godtagbara skäl till det.

När 1 mom. ändras i enlighet med utskottets krav, bör 2 mom. ses i nytt ljus. Om en maskerad person vid en karneval eller annan motsvarande tillställning äventyrar ordningen och säkerheten, bör gärningen alltid bedömas utifrån 1 mom. Lagutskottet bör överväga om 2 mom. behövs.

Kriminalisering av innehav

I lagen om sammankomster (530/1999) föreslås i 23 § ett nytt 2 mom., som föreskriver att det i anslutning till allmänna sammankomster och offentliga tillställningar är förbjudet att inneha föremål som det finns grundad anledning att misstänka att kan användas för att täcka ansiktet på ett sätt som försvårar identifikation. Som undantag nämns att skydda ansiktet mot väderleken eller delta i en karneval eller någon annan liknande offentlig tillställning eller om det finns religiösa eller andra godtagbara skäl att inneha föremålet. Den som bryter mot förbudet kan enligt 26 § i lagen om sammankomster dömas för sammankomstföreseelse.

I ett tidigare sammanhang har utskottet påpekat att det måste anses exceptionellt att blotta

innehavet är straffbart och att ambitionen att skydda någon bör utgöra ett så vägande skäl att det finns fullgoda grunder för kriminaliseringen (GrUU 23/1997 rd, s. 4/II). Riksdagen förutsatte i ett uttalande (Rsv 295/2002 rd) att regeringen bereder ett lagförslag om förbud att bära mask i synnerhet vid demonstrationer. Förbudet mot och kriminaliseringen av innehav av föremål som används för maskering går längre än vad riksdagen förutsatte.

Det leder, menar utskottet, till ett alltför stort ingrepp i den personliga friheten och den däri ingående självbestämmanderätten enligt grundlagens 7 § 1 mom. om blotta innehavet av ett föremål typ skyddshjälp, scarf, ett extra par strumpbyxor eller en fritidsdress med huva kan anses utgöra ett hot mot säkerheten vid en allmän sammankomst eller offentlig tillställning och därmed vara straffbart. För att de nämnda föremålen ska kunna förbjudas måste det finnas grundad anledning att misstänka att de kan användas för att täcka ansiktet på ett sätt som försvårar identifikation. I praktiken kan det vara ytterst svårt att bedöma om förutsättningar för ett förbud existerar, vilket lämnar utrymme för godtycklighet.

Utskottet menar att argumenten inte räcker till för att utöver den i strafflagen reglerade kriminaliseringen av maskering även förbjuda och kriminalisera innehavet av föremål som eventuellt kan användas för maskering. Kriminaliseringen av innehav står enligt utskottets mening inte i rätt proportion till skyddet av det intresse som ligger bakom kriminaliseringen. Med hänvisning till det ovan sagda konstaterar utskottet att lagförslag 2 inte på denna punkt kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Visiterings- och kontrollrätt

Enligt 23 § 5 mom. i lagen om sammankomster kan ordningsvakter ges order om att visitera deltagare i en tillställning och kontrollera de saker de för med sig, om det finns grundad anledning att misstänka att personer som deltar i tillställningen medför bl.a. föremål som kan användas för att täcka ansiktet. Bestämmelser om visita-

tion som en ordningsvakt företar finns i lagen om ordningsvakter.

Det räcker inte med en metalldetektor eller någon annan teknisk anordning att få reda på om en person har med sig ett klädesplagg som eventuellt kan användas för maskering. I 8 § 1 mom. i lagen om ordningsvakter finns en hänvisning till 23 § i lagen om sammankomster. Hänvisningen utgår från att om det av någon annan orsak finns grundad anledning att misstänka att personen medför sådana föremål eller ämnen, får personen och saker som han medför granskas, inte bara med hjälp av metalldetektor eller någon annan teknisk anordning, utan även på annat lämpligt sätt. Granskningen innebär ett intrång i den personliga integritet grundlagens 7 § 1 mom. borgar för. Enligt 7 § 3 mom. i grundlagen får den personliga integriteten inte kränkas godtyckligt eller utan laglig grund. Den springande punkten i den konstitutionella bedömningen av frågan är om kontroll- och visitationsbefogenheterna är tillräckligt noga avgränsade och exakt angivna i lagförslaget och om de står i rätt proportion till det eftersträlvade målet.

Innehav av maskeringsföremål jämföras med innehav av föremål som nämns i 23 § 1 mom. i lagen om sammankomster, nämligen skjutvapen, sprängämnen och eggvapen. Behovet att kontrollera om någon har med sig fritidskläder med huva, strumpbyxor eller maskeringsföremål vid en allmän sammankomst eller offentlig tillställning är definitivt en fråga av annan dignitet. Förslaget uppfyller inte proportionalitetskravet och dikteras inte av ett tungt vägande samhälleligt behov. Också på denna punkt kan lagförslag 2 bara behandlas i den ordning som anges i 73 § i grundlagen.

På grundval av det ovan sagda kan inte heller 8 § 1 mom. i lagförslag 3 behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Principen om undantagslagar

Lagförslag 2 och 3 kan på grund av utskottets konstitutionella anmärkningar behandlas bara i den ordning som anges i grundlagens 73 §. Det gäller emellertid att vara restriktiv i fråga om undantagslagsförfarandet. Man bör försöka undvika att stifta nya, rent nationella lagar som innebär undantag från grundlagen (GrUU 1a/1998 rd, s. 2/II). Undantagslagsförfarandet ska tillgripas endast i ytterst exceptionella fall och av tvingande skäl (GrUB 10/1998 rd, s. 21/II). Utskottet menar att det inte finns några sådana skäl vare för kriminalisering av innehavet av maskeringsföremål eller för de föreslagna kontrollbefogenheterna för att övervaka innehavsförbudet. Därför bör de föreslagna ändringarna i 23 § och 26 § 2 mom. i lagförslag 2 strykas och lagförslag 3 förkastas.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför

att lagförslag 1 kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, om utskottets konstitutionella anmärkningar om 17 kap. 13 a § beaktas på behörigt sätt och

att lagförslag 2 bara kan behandlas i den ordning som anges i 73 § i grundlagen på grund av utskottets konstitutionella anmärkningar om 23 § och 26 § 2 mom. i lagförslag 2 och 8 § 1 mom. i lagförslag 3.

GrUU 26/2004 rd — RP 81/2004 rd

Helsingfors den 30 september 2004

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Arja Alho /sd
medl. Leena Harkimo /saml
Hannu Hoskonen /cent
Roger Jansson /sv
Irina Krohn /gröna
Annika Lapintie /vänst

Outi Ojala /vänst
Reino Ojala /sd
Markku Rossi /cent
Arto Satonen /saml
Seppo Särkiniemi /cent
Ilkka Taipale /sd
ers. Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Kalevi Laaksonen.