

GRUNDLAGSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 13/1998 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om sammanskomster och till lagar som har samband med den

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 8 oktober 1998 en proposition med förslag till lag om sammanskomster och till lagar som har samband med den (RP 145/1998 rd) till grundlagsutskottet för beredning.

Utlåtande

I enlighet med riksdagens beslut har förvaltningsutskottet lämnat utlåtande om ärendet. Utlåtandet (FvUU 29/1998 rd) ingår som bilaga till detta betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsrådet Tuula Majuri, justitieministeriet
- lagstiftningssekreterare Camilla Busck-Nielsen, utrikesministeriet
- polisdirektör Jorma Toivanen, polisöverinspektör Jorma Vuorio och lagstiftningsrådet Jouni Laiho, inrikesministeriet

- äldre regeringssekreterare Tuula Lybeck, undervisningsministeriet
- direktör Pentti Mäkinen, Centralhandelskammaren
- chefsjuristen Alf Henriksson, Finlands Kommunförbund
- generalsekreterare Esko Joutsamo, Finlands Naturskyddsförbund rf
- ordförande, professor Pekka Koskinen, Fredskämparna i Finland rf
- generalsekreterare Väinö A. Hyvönen, Suomen Vapaan Kristillisyyden Neuvosto
- professor Mikael Hidén
- professor (emeritus) Antero Jyränki
- professor Martti Majanen
- professor Olli Mäenpää
- professor Teuvo Pohjolainen
- professor Ilkka Saraviita
- professor Martin Scheinin
- professor Kaarlo Tuori.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår en lag om sammanskomster. Den skall gälla tillställningar som allmänheten har tillträde till. Syftet med lagen är att trygga möjligheten att utöva mötesfriheten enligt regeringsformen och att med bestämmelser med anknytning till ordning styra anordnandet av till-

ställningar. Bestämmelserna gällande allmänna sammanskomster och offentliga tillställningar (för närvarande offentliga nöjeställningar) samordnas så att ändamålet inte nödvändigtvis skall inverka på villkoren för anordnandet.

Med allmänna sammanskomster avses demon-

strationer och andra tillställningar som ordnas för att utöva mötesfriheten och som allmänheten har tillträde till. Utlänningars, omyndigas och sammanslutningars rätt att ordna sammankomster utvidgas i förslaget. Allmänna sammankomster utomhus på allmän plats skall anmälas på förhand till polisen. På platser som lämpar sig för ändamålet får sammankomster ordnas utan tillstånd av ägaren eller innehavaren. Lagen innehåller uttömmande bestämmelser om villkoren för att polisen får anvisa en annan plats för en sammankomst utomhus på allmän plats. Lagen tryggar rätten att använda sedvanlig mötesutrustning.

Med offentliga tillställningar avses nöjeställningar, tävlingar, uppvisningar och andra jämförliga tillställningar som allmänheten har tillträde till. Kravet på tillstånd för nöjeställningar föreslås bli helt slopat. Offentliga tillställningar delas upp i tillställningar som måste anmälas och tillställningar som får ordnas fritt. Tillställningar får ordnas fritt om det inte krävs åtgärder för att upprätthålla ordning och säkerhet eller för att hindra olägenheter för utomstående eller för omgivningen och inte heller särskilda trafikarrangemang. Polisen kan dock ge arrangören nödvändiga anvisningar och föreskrifter i samband med anmälan. Dessutom har polisen rätt att i vissa undantagsfall i förväg förbjuda en tillställning.

Bestämmelserna om upprätthållande av ordning preciseras i synnerhet till den del som gäller polisens befogenheter. Propositionen anknyter till en separat proposition om ordningsvakter (RP 148/1998 rd).

De föreslagna lagarna avses träda i kraft cirka tre månader efter att de har antagits och blivit stadfästa. Meningen är också att lagarna skall träda i kraft samtidigt med den reviderade lagstiftningen om ordningsvakter.

I motiveringen till lagstiftningsordningen konstateras att man i lagförslagen tagit hänsyn till de krav på regleringen av mötesfriheten som regeringsformens bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna ställer. Förslaget till lag om sammankomster överensstämmer med 10 a § 1 mom. regeringsformen och något hinder för att lagen stiftas i vanlig lagstiftningsordning föreligger således inte. Lagförslaget konstateras också motsvara regleringsförbehållet i 10 a § 3 mom. regeringsformen, där det föreskrivs att närmare bestämmelser om mötesfrihet utfärdas genom lag. Allmänna sammankomster ingår som ett element i det centrala innehållet i mötesfriheten och uttömmande regler om dem tas enligt förslaget in i lagen. Lagstiftningsmakt delegeras till en lägre författningsnivå än lag endast när det gäller offentliga tillställningar.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Av de orsaker som framgår av propositionsmotiveringen och med stöd av erhållen utredning finner utskottet förslaget behövligt och ändamålsenligt. Utskottet tillstyrker lagförslagen i propositionen med nedan relaterade och motiverade ändringar.

Det första lagförslaget

1 §. Lagens syfte. Syftet med lagen är bland annat att trygga möjligheten att utöva den mötesfrihet som garanteras i regeringsformen. Enligt 10 a §

1 mom. regeringsformen ”har var och en rätt att utan tillstånd ordna möten och demonstrationer samt ta del i sådana”. Bakom definitionen på allmänna sammankomster i 2 § 2 mom. förefaller ligga tanken att mötesfriheten bara gäller sammankomster i ett visst syfte och att mötesfriheten handlar om att formulera, sprida eller ge uttryck för information eller åsikter. Det bör också noteras att mötesfrihet därtill kan användas exempelvis för ett konstnärligt syfte eller andra sätt att uttrycka sig. Det är viktigt att lagtexten är entydig begreppsmässigt, men än viktigare är att det grundlagsfästa skyddet för mötesfriheten också

garanteras vid offentliga tillställningar av ”blandad karaktär”, där mötesfrihetsaspekten inte utgör det främsta syftet. Det ligger i grundlagens anda att ogrundade och godtyckliga begränsningar eller villkor inte heller uppställs för ”renodlade” offentliga tillställningar.

2 §. *Tillämpningsområde.* Enligt 4 mom. tillämpas lagen inte på traditionella tillställningar som ordnas av religionssamfund för offentlig religionsutövning. Den föreslagna gränsdragningen innebär att exempelvis religiösa evenemang som ordnas utomhus i tillfälligt resta tält och av religionssamfund arrangerade offentliga sammankomster enligt 3 mom. faller inom lagens tillämpningsområde. Till sammankomster som lagen inte tillämpas på räknas gudtjänster, mässor, vesprar, processioner och andra med dem jämförbara tillställningar, som i allmänhet regleras genom samfundets interna normer.

Utskottet finner syftet med förslaget godtagbart. Föreslagna 4 mom. är dock en undantagsbestämmelse och bör ges en restriktiv tolkning. Som utgångspunkt bör följaktligen exempelvis tas att religiösa evenemang utomhus faller inom lagens tillämpningsområde. Av detta följer dock inte direkt att exempelvis stora religiösa evenemang, som i allmänhet arrangeras i idrottshallar och andra lokaler inomhus, faller utanför lagens tillämpningsområde. Utskottet menar att det bara är av religionssamfund arrangerade tillställningar för religionsutövning i samfundens egna, för religionsutövning använda lokaler eller med dem jämförbara lokaler som inte berörs av lagen.

Utskottet har noterat att ett kriterium för undantagsbestämmelsen är att det bör vara fråga om traditionella tillställningar som ordnas av religionssamfund. Eftersom lagen inte skall gälla för tillställningar som vanligen regleras genom samfundets interna normer, är det enligt utskottet mer motiverat att dra gränsen vid om tillställningen är karakteristisk för religionssamfundet.

På grund av det ovan sagda har 4 mom. omformulerats.

3 §. *Allmänna principer för hur tillställningar skall anordnas.* I 2 mom. ingår ett diskrimineringsförbud, som i allt väsentligt motsvarar 5 § 2 mom. regeringsformen och 11 kap. 9 § strafflagen.

Det är inte lämpligt, menar utskottet, att i speciallagstiftning ta in bestämmelser om diskrimineringsförbud, som på vissa punkter avviker från de nämnda, i tillämpningshänseende allmänna grundläggande bestämmelserna. I specialbestämmelser räcker det att principen med diskrimineringsförbud uttrycks i allmänna ordalag. Utskottet har i detta syfte ändrat momentet genom att göra skrivningen mer allmängiltig.

4 §. *Skyldighet att trygga sammankomster och främja mötesfriheten.* Den med den i paragrafen avsedda grundläggande rättigheten sammanhängande skyldigheten faller enligt skrivningen på staten. I analogi med 16 a § 1 mom. regeringsformen bör skyldigheten vila på det allmänna. Utskottet har ändrat paragrafen på detta sätt.

8 §. *Innehållet i anmälan.* Förvaltningsutskottet föreslår att paragrafen kompletteras med en bestämmelse lik den i 14 § 3 mom. gällande offentliga tillställningar. Enligt tillägget kan polisen vid behov kräva utredningar också om andra omständigheter som hänför sig till anordnandet av allmänna sammankomster än de som räknas upp i 1 mom. I regel krävs det dock inte likadana insatser för att ordna allmänna sammankomster som offentliga tillställningar och följaktligen finns det ingen anledning att kräva arrangörerna av allmänna sammankomster på ytterligare utredningar. Det är inte heller förenligt med andan i 10 a § 1 mom. regeringsformen att utvidga skyldigheten.

9 §. *Sammankomster på allmänna platser.* Ägaren till en allmän plats kan enligt paragrafen av vissa orsaker begränsa rätten att använda platsen för en sammankomst. Som utskottet ser det kommer denna möjlighet att utnyttjas ytterst sällan i praktiken, med beaktande av 4 § och det faktum att det i regel är kommunen eller staten som äger platser av denna typ.

10 §. *Begränsningar som gäller platsen för sammankomster.* Polisen kan med stöd av 2 mom. anvisa en annan, med hänsyn till sammankomstens syfte lämplig plats. När polisen överväger om den skall utnyttja sin befogenhet att flytta en sammankomst bör den enligt utskottet lämpligen beakta att ordnandet av sammankomsten på en speciell plats vid en speciell tidpunkt kan utgöra

en elementär del av sammankomstens syfte och att deltagarnas åsikter kan förlora i effekt och tyngd om sammankomsten flyttas till en annan plats.

Villkoren för att flytta en sammankomst anges detaljerat i momentet. Bestämmelsen skyddar människor — såväl deltagare som utomstående — och miljön, egendom och trafik samt tillställningar i anknytning till internationella konferenser. Om exempelvis utomstående kommer att störas i oskälig mån av en sammankomst kan det bli fråga om att flytta den. När störningen riktar sig mot hemfrid, arbete eller näringsutövning kan den enligt propositionsmotiveringen visa sig vara oskälig på nämnt sätt, förutsatt att den på objektiva grunder överskrider gränserna för skälighet. Skälighetsbedömningen påverkas bland annat av om störningen är kontinuerlig eller regelbunden.

Utskottet påpekar att vissa sammankomster uttryckligen syftar till att ge uttryck för en viss åsikt om en speciell näring. Om sammankomsten exempelvis hålls utanför en affärslokal, bör graden av oskälighet för näringsutövningen bedömas utifrån en annan norm än normalt.

Utskottet understryker att tolkningsaspekter som de ovan relaterade bör vägas in när utövan- det av mötesfriheten tryggas (19 §).

Förvaltningsutskottets utlåtande ger uttryck för uppfattningen att polisen med stöd av 20 § kunde ge arrangörerna för demonstrationståg, typ traktormarscher, anvisningar och föreskrifter för att trafiken skall flyta smidigt. Så är dock inte fallet. Polisens befogenhet att ge anvisningar gällande sammankomster utomhus på allmän plats och rutten för ett demonstrationståg grundar sig nämligen enbart på 10 §, som enligt förslaget är avsedd att vara uttömmande. Däremot kan polisen med stöd av 20 § ge anvisningar om inomhusplatser för allmänna sammankomster. Polisens rätt att ändra rutten för ett demonstrationståg bygger på 10 § 3 mom., där grunderna är mer flexibla än i 2 mom.

12 §. Rätt att ordna offentliga tillställningar. Grundlagsutskottet instämmer i förvaltningsutskottets åsikt i utlåtandet att det nuvarande förbudet mot att ordna allmänna sammankomster under vissa kyrkliga högtider skall kvarstå. Till paragrafen har därför lagts ett nytt 2 mom., som

till innehållet motsvarar 5 § 1 mom. och 6 § i den gällande lagen om offentliga nöjeställningar. Det nya momentet medger att undantagslov beviljas och följaktligen är det skäl att betona att tillståndspraxis skall vara enhetlig i hela landet. För att driva på ett enhetligt förfarande kan inrikesministeriet utfärda allmänna anvisningar om grunderna för att bevilja undantagslov. — Utskottet har i detta sammanhang också ändrat paragrafrubriken.

14 §. Anmälan. Förvaltningsutskottet föreslår i sitt utlåtande att anmälan om en offentlig tillställning skall lämnas till polisen senast fem dygn före tillställningen. Enligt propositionen bör denna anmälan göras senast tre dygn före tillställningen.

Skyldigheten att göra en anmälan om offentliga tillställningar lindras avsevärt jämfört med det nuvarande tillstånds- och anmälningsförfarandet. Det är bara tillställningar som kräver åtgärder exempelvis för upprätthållande av ordning och säkerhet som skall anmälas till polisen. Därför kan en längre tidsfrist än de föreslagna tre dygnen anses motiverad. Den längre tidsfristen gör det inte svårare att ordna tillställningar som inte heller annars berörs av anmälningskyldigheten. Arrangörerna av tillståndspliktiga tillställningar kan förmodas ta kontakt med polisen betydligt tidigare än tre dygn före tillställningen. Grundlagsutskottet finner den av förvaltningsutskottet föreslagna tidsfristen på fem dygn skäligen såväl för arrangörer som för polisen, och har ändrat 1 mom. på detta sätt.

Förvaltningsutskottet föreslår också att polisen åläggs att omedelbart lämna de inkomna anmälningarna till kommunens räddningsmyndighet, som i kraft av sin expertis vid behov skall lämna polisen ett utlåtande om riskerna vid tillställningen ur räddningsväsendets synvinkel. Grundlagsutskottet anser att det handlar om ett anmälnings- och utlåtandeförfarande mellan myndigheter och att frågan inte behöver regleras på lagnivå.

15 §. Förbud mot offentliga tillställningar. Förvaltningsutskottet menar att 3 punkten rörande fara för hälsa eller skada på egendom inte räcker till. För räddningsinsatser är det viktigt att veta om en offentlig tillställning medför risk för olyck-

or. Här bör det observeras att möjligheten att förbjuda en offentlig tillställning på grund av att ordning och säkerhet inte kan upprätthållas redan ingår i 2 punkten.

21 §. Avbrytande och avslutande av allmän sammankomst. I motiveringen till 2 mom. (s. 35 spalt II) nämns att till exempel brister i anmälan om en sammankomst inte innebär en väsentlig överträdelse av lagen och därför inte berättigar polisen att avbryta eller avsluta sammankomsten. Utskottet är helt av samma åsikt och påpekar dessutom att också om anmälningen helt skulle saknas uppstår inte denna rätt.

23 §. Förbjudna föremål och ämnen. Enligt 3 mom. har arrangören och polisen rätt att förbjuda innehav av berusningsmedel vid allmänna sammankomster eller offentliga tillställningar för att ordning och säkerhet skall kunna upprätthållas. Förvaltningsutskottet anser att lagrummet entydigt bör förbjuda innehav av berusningsmedel. Enligt grundlagsutskottets åsikt finns det inte tillräckliga grunder för ett absolut förbud gällande alla sammankomster. Utskottet har dock strukit syftet i början av momentet, eftersom det sakligt sett är onödigt.

I 4 mom. föreskrivs att arrangören och polisen har rätt att ge en ordningsvakt order om att kontrollera de ägodelar som deltagare i en tillställning för med sig. Enligt 8 § i det i en fristående proposition ingående förslaget till lag om ordningsvakter har en ordningsvakt därtill rätt att med hjälp av metalldetektor eller någon annan liknande teknisk anordning visitera en person. Som förvaltningsutskottet påpekar ger ingetdera lagförslaget arrangörerna eller någon annan rätt att kroppsvisitera alla deltagare i den mening som avses i 9 § tvångsmedelslagen (450/1987), det vill säga undersökning av vad den visiterade har i sina kläder eller annars bär på sig.

Vid en del konserter och idrottsevenemang är kutymen nuförtiden att man inte bara kontrollerar de ägodelar som deltagarna för med sig utan också visiterar deltagarna ovanpå kläderna. Internationella idrottsorganisationer eller de uppträdande artisterna kan kräva en sådan åtgärd av arrangörerna. Dagens kontrollpraxis kan anses grunda sig på avtal men saknar stöd i lagstiftningen.

En kontrollrätt av detta slag bör enligt utskottet nödvändigtvis regleras på lagnivå. Detta är en följd av 6 § 3 mom. regeringsformen, där det föreskrivs att den personliga integriteten inte får kränkas och utan laglig grund. Frågan bör regleras i lagen om sammankomster och inte i lagen om ordningsvakter, eftersom det endast handlar om kontroller på vissa villkor vid allmänna sammankomster eller offentliga tillställningar och inte om visitationsrätt inom ordningsvakternas hela verksamhetsområde. Utskottet har av denna anledning ändrat 4 mom.

Av ändringen följer att sista meningen i 8 § 1 mom. i förslaget till lag om ordningsvakter bör ses över.

24 §. Avlägsnande av mötesutrustning och konstruktioner. I propositionsmotiveringen påpekas att det är arrangören som med stöd av 20 § avtalslagen är ansvarig för nedskräpningen vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Det betyder att arrangören är skyldig att snygga upp det nedskräpade området. För att göra lagen om sammankomster mer informativ anser utskottet det bör tas in en hänvisning till avfallslagen i denna paragraf. Utskottet har samtidigt kompletterat paragrafrubriken.

Det tredje lagförslaget

Utskottet har ändrat skrivningen i 3 § i analogi med ändringen i 2 § 4 mom. i det första lagförslaget.

Lagstiftningsordningen

Lagförslagen kan i den form de har i propositionen behandlas i den ordning 66 § riksdagsordningen föreskriver. Utskottet påpekar särskilt att det i fråga om 20 § i det första lagförslaget givit en viss tyngd åt det faktum att polisens befogenheter att ge anvisningar enbart gäller enstaka allmänna sammankomster eller offentliga tillställningar och följaktligen tillräckligt är avgränsad till omfånget. En annan viktig omständighet i detta sammanhang är att begränsningarna gällande platsen för sammankomsten främst regleras i 10 § och förutsättningarna för att avbryta och avsluta en allmän sammankomst i 21 §.

Det tungt vägande samhälleliga behovet bakom utskottets förslag i 23 § 4 mom. i det första lagförslaget om rätt att kontrollera samtliga deltagare vid en viss sammankomst är i sista hand förankrat i den personliga säkerhet som 6 § regeringsformen garanterar och som alltså också skall garanteras deltagarna i dess sammankomster. Även om kontrollrätten ingriper i den personliga integriteten är den väsentliga aspekten här att deltagande i sammankomsterna är frivilligt och att deltagarna på förhand är medvetna om kontrollrätten. Av denna anledning är bestämmelsen förenlig med kraven i 6 § 3 mom. regeringsformen.

Förslag till beslut

På grundval av det ovan sagda föreslår grundlagsutskottet vördsamt

att det andra lagförslaget godkänns utan ändringar och

att det första och det tredje lagförslaget godkänns med ändringar (Utskottets ändringsförslag).

Utskottets ändringsförslag

1.

Lag

om sammankomster

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 kap.

Allmänna bestämmelser

1 §

(Som i RP)

2 §

Tillämpningsområde

(1—3 mom. som i RP)

Denna lag tillämpas inte på officiella tillställningar som ordnas av offentliga samfund och inte heller på *tillställningar som är typiska för religionsamfundens verksamhet och som ordnas för offentlig religionsutövning i samfundens egna eller med dem jämförliga lokaler.*

3 §

Allmänna principer för hur tillställningar skall anordnas

(1 mom. som i RP)

När en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning anordnas får ingen utan godtagbart skäl försättas i en ojämlig ställning (*utesl.*) av (*utesl.*) någon (*utesl.*) orsak som hänför sig till dennes person.

4 §

Skyldighet att trygga sammankomster och främja mötesfriheten

Det allmänna skall främja mötesfriheten genom att trygga rätten att sammankomma utan yttre störning och genom att skapa förutsättningar för att ordna allmänna sammankomster.

2 kap.

Allmänna sammankomster

5—11 §

(Som i RP)

3 kap.

Offentliga tillställningar

12 §

Ordnande av offentliga tillställningar

(1 mom. som i RP)

Offentliga tillställningar får inte ordnas dagen före långfredagen, påskdagen och juldagen under 24 timmars tid räknat från klockan 18, om polisen inte på ansökan beviljar tillstånd till detta. (Nytt)

13 §

(Som i RP)

14 §

Anmälan

Senast fem dygn innan tillställningen inleds skall arrangören lämna en skriftlig anmälan om en offentlig tillställning till polisen på den plats där tillställningen anordnas. Polisen kan godkänna även en anmälan som lämnas senare, om inte tillställningen medför olägenhet för den allmänna ordningen på grund av att tillställningen anordnas och om försummelsen att iaktta tidsfristen inte orimligt försvårar fullgörandet av polisens lagbestämda uppgifter.

(2 och 3 mom. som i RP)

15 och 16 §

(Som i RP)

4 kap.

Upprätthållande av ordning

17—22 §

(Som i RP)

23 §

Förbjudna föremål och ämnen

(1 och 2 mom. som i RP)

(Utesl.) Arrangören och polisen har rätt att förbjuda innehav av berusningsmedel vid all-

männa sammankomster eller offentliga tillställningar.

För att ordning och säkerhet skall kunna upprätthållas har arrangören och polisen likaså rätt att ge en ordningsvakt order om att *visitera deltagare* i en tillställning och *kontrollera de ägodelar de* för med sig, om *detta är nödvändigt* på grund av tillställningens *speciella karaktär* eller om det finns grundad anledning att misstänka att de som deltar i tillställningen innehar föremål och ämnen som är förbjudna enligt 1 mom. eller med stöd av 3 mom. Om den kontroll som en ordningsvakt utför föreskrivs i lagen om ordningsvakter.

24 §

Avlägsnande av mötesutrustning och konstruktioner samt uppsnygning av området

Arrangören av en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning skall se till att mötesutrustningen och konstruktionerna som använts under sammankomsten utan onödigt dröjsmål avlägsnas efter sammankomstens slut, om inte annat avtalats med platsens ägare eller innehavare. *Avfallslagen (1072/1993) skall iaktas i fråga om uppsnygning av nedskräpade platser.*

5 kap.

Påföljder

25—27 §

(Som i RP)

6 kap.

Särskilda bestämmelser

28 och 29 §

(Som i RP)

7 kap.

Ikraftträdelse- och övergångsbestämmelser

30 och 31 §

(Som i RP)

3.

Lag**om ändring av 3 § religionsfrihetslagen**

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i religionsfrihetslagen av den 10 november 1922 (267/1922) 3 § som följer:

3 §

På tillställningar som ordnas för offentlig religionsutövning tillämpas bestämmelserna om allmänna sammankomster i lagen om sammankomster (/199) om inte tillställningen hör till ett religionssamfunds typiska verksamhet och

ordnas för religionsutövning i samfundens egna eller med dem jämförliga lokaler.

Ikraftträdelsebestämmelsen
(Som i RP)

Helsingfors den 11 februari 1999

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Ville Itälä /saml
vordf. Johannes Koskinen /sd
medl. Esko Helle /vänst
Gunnar Jansson /sv
Juha Korkeaoja /cent
Valto Koski /sd
Heikki Koskinen /saml
Jorma Kukkonen /sd

Osmo Kurola /saml
Jukka Mikkola /sd
Riitta Prusti /sd
Veijo Puhjo /vgr
Maija-Liisa Veteläinen /cent
suppl. Juhani Alaranta /cent
Jouko Jääskeläinen /fkf.

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 29/1998 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om sammankomster och till lagar som har samband med den

Till grundlagsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 8 oktober 1998 propositionen med förslag till lag om sammankomster och till lagar som har samband med den (RP 145/1998 rd) till grundlagsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att förvaltningsutskottet skall lämna utlåtande i ärendet till grundlagsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- sakkunniga Tuula Majuri, justitieministeriet
- polisdirektör Jorma Toivanen, lagstiftningsrådet Tarja Oksanen och polisöverinspektör Jorma Vuorio, inrikesministeriet
- biträdande avdelningschef Raimo Kurki, trafikministeriet
- konsultative tjänstemannen Kari Paaso, social- och hälsovårdsministeriet
- kanslichef Sakari Vanhala, Högsta förvaltningsdomstolen
- länsrättsdomare Sampo Jokinen, länsrätten i Nyland
- polisinspektör Kari Hemminki, länsrätten i Södra Finlands län
- överkommissarie Teuvo Saikkonen, polisinspektionen i Helsingfors härad och Suomen Poliisijärjestöjen Liitto ry
- chefsjuristen Alf Henriksson, Finlands Kommunförbund
- övervakningschef Juha-Pekka Laaksonen, Helsingfors stads räddningsverk

- förvaltningschef, vice ordföranden Lauri Jääskeläinen, Helsingfors stad och Rakennustarkastusyhdistys
- direktör Pentti Mäkinen, Centralhandelskammaren
- chefsjuristen Risto Airikkala, Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK
- projektchef Kerstin Ekman, Finlands idrott rf
- styrelseordförande Erkki Aurejärvi, Stadionstiftelsen
- vice ordförande, polischefen Veli-Erkki Wäre, Poliisi-, ulosotto-, syyttäjä- och maistraattialkimiesten edunvalvontajärjestö PUSH ry
- verkställande direktör Jarmo Mahonen, konkurrensdirektör Simo Lampinen och juris kandidaten Suvi Lahti-Leeve, AKK Sports Oy
- säkerhetschef Björn Åkerblom och biträdande säkerhetschef Erkki Gustafsson, Helsinki Halli Oy
- professor Olli Mäenpää
- professor Kaarlo Tuori.

Därtill har utrikesministeriet, undervisningsministeriet, Ålands landskapsstyrelse, kyrkostyrelsen, kyrkostyrelsen för ortodoxa kyrkosamfundet i Finland, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC r.f., Industrins och Arbetsgivarernas Centralförbund r.f., Akava r.f., Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö SPEK ry, Finlands Brandbefälsförbund r.f., Suomen Rauhanyhdistysten Keskusyhdistys ry, Upphovsrättsbyrån

Teosto r.f., Upphovsrättsföreningen för utövan-
de artister och ljudupptagningsproducenter
Gramex, Finlands Teaterförbund r.f., Annonso-

rernas Förbund r.f. och Finland Festivals ry läm-
nat skriftliga utlåtanden.

PROPOSITIONEN

Propositionen

I propositionen föreslås en lag om sammankoms-
ter. Den skall gälla tillställningar som allmänhe-
ten har tillträde till. Syftet med denna lag är att
trygga möjligheten att utöva mötesfriheten enligt
regeringsformen och att med nödvändiga be-
stämmelser med anknytning till ordning styra
anordnandet av allmänna sammankomster och
offentliga tillställningar.

Den gällande lagstiftningen om allmänna
sammankomster och offentliga nöjestillställ-
ningar sammanförs i den föreslagna lagen. Lagen
skall samordna bestämmelserna för sådana till-
ställningar så att ändamålet inte nödvändigtvis
skall inverka på villkoren för anordnandet. Till-
ställningarna indelas dock fortfarande i två kate-
gorier, allmänna sammankomster och offentliga
tillställningar, som i vissa fall regleras på olika
sätt.

Med allmänna sammankomster avses demon-
strationer och andra tillställningar som ordnas
för att utöva mötesfriheten och som allmänheten
har tillträde till. Precis som enligt gällande lag
skall var och en ha rätt att delta i allmänna
sammankomster. Utlänningars, omyndigas och
sammanslutningars rätt att ordna sammankoms-
ter utvidgas i förslaget. Allmänna sammankoms-
ter utomhus på allmän plats skall fortfarande
anmälas i förväg till polisen. På platser som lämp-
ar sig för ändamålet får sammankomster ord-
nas utan tillstånd av ägaren eller innehavaren.

Ägaren eller innehavaren föreslås dock få rätt
att under vissa förutsättningar begränsa använd-
ningen av ett område för sammankomster. Lagen
skall innehålla uttömmande bestämmelser om
villkoren för att polisen får anvisa en annan plats
för en sammankomst utomhus på allmän plats.

Lagen tryggar rätten att använda sedvanlig

mötesutrustning för sammankomster direkt med
stöd av lag.

Med offentliga tillställningar avses enligt för-
slaget nöjestillställningar, tävlingar, uppvisning-
ar och andra jämförliga tillställningar som all-
mänheten har tillträde till. Offentliga tillställ-
ningar skall huvudsakligen motsvara offentliga
tillställningar i enlighet med den gällande lagen
om offentliga nöjestillställningar.

Kravet på tillstånd föreslås bli slopat helt för
nöjestillställningar. Däremot delas offentliga till-
ställningar upp i tillställningar som måste anmä-
las och tillställningar som får ordnas fritt. Till-
ställningar får ordnas fritt, om det inte krävs
åtgärder för att upprätthålla ordning och säker-
het eller för att hindra olägenheter för utomstå-
ende eller för omgivningen och inte heller särskil-
da trafikarrangemang. Polisen kan ge arrangö-
ren nödvändiga anvisningar och föreskrifter i
samband med anmälan. Dessutom har polisen
rätt att i vissa undantagsfall och på de villkor som
föreskrivs i lag i förväg förbjuda en tillställning,
om de andra åtgärderna är otillräckliga.

De gällande bestämmelserna om upprätthål-
lande av ordningen preciseras särskilt med avse-
ende på polisens befogenheter. Bestämmelserna
om ordningsmän överförs till den föreslagna la-
gen om ordningsvakter. På den punkten hänför
sig propositionen till regeringens proposition
med förslag till lag om ordningsvakter och till
lagar som har samband med den.

Lagen om sammankomster och de anknytande
lagarna avses träda i kraft ungefär tre måna-
der efter att de har antagits och blivit stadfästa.
Lagarna kommer dessutom enligt planerna att
träda i kraft vid samma tidpunkt som lagen om
ordningsvakter och de lagar som har samband
med den.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Allmän motivering

Utskottet framhåller att propositionen har två huvudsyften. Avsikten är dels att trygga mötesfriheten i regeringsformen, dels att styra anordnande av allmänna sammankomster och offentliga tillställningar genom nödvändiga bestämmelser av ordningsnatur.

Utskottet har granskat propositionen utifrån sitt kompetensområde, bland annat med avseende på allmän ordning och säkerhet, förebyggande av olyckor och kommunala och kyrkliga frågor.

Av de orsaker som nämns i propositionen och på grundval av erhållen utredning finner utskottet lagförslaget behövligt och lämpligt. Utskottet tillstyrker det andra och det tredje lagförslaget utan ändringar samt det första lagförslaget med anmärkningarna och ändringsförslagen nedan.

Detaljmotivering

Lagen om sammankomster

2 §. Tillämpningsområde. I 2 § 3 mom. finns en definition av offentliga tillställningar och enskilda tillställningar. Utskottet påpekar att den föreslagna skrivningen inte undandröjer de problem gällande tolkningen av tillställningens natur som ingår i nu gällande lagstiftning om nöjestillställningar. I motiveringen till lagförslaget hänvisas också för den föreliggande reformens vidkommande till den linje som kan skönjas i nuvarande rättspraxis.

Nu gällande lagar om allmänna sammankomster (6/1907) och om offentliga nöjestillställningar (492/1968) tillämpas inte på andaktsmöten ordnade av religiösa samfund eller deras medlemmar. Däremot är enligt 3 § religionsfrihetslagen (267/1992) lagen om allmänna sammankomster tillämplig på tillställningar för offentlig religionsutövning ordnade av personer som inte hör till något religionssamfund. Enligt 2 § 4 mom. i det nu aktuella lagförslaget tillämpas lagen om sammankomster inte på religionssamfundens traditionella tillställningar för offentlig religionsutövning.

Utskottet påpekar att avsikten med propositionen är att de som ordnar religiösa tillställning-

ar skall vara så likställda som möjligt såväl i förhållande till varandra som till dem som ordnar allmänna sammankomster. Det är enligt utskottets mening inte motiverat att lämna andra religiösa tillställningar än sådana traditionella, offentliga tillställningar som religionssamfundet ordnar för religionsutövning utanför sammankomstlagens tillämpningsområde. Även om arrangörerna i praktiken ofta har stor erfarenhet av att arrangera också större religiösa tillställningar, är det i alla fall motiverat att med myndigheternas sakkunskap kunna försäkra sig om att arrangemangen bland annat när det gäller människornas säkerhet och förebyggande av olyckor är i ordning också vid dessa tillställningar. Stora evenemang kräver åtminstone planer för hur brandsäkerheten, trafiksäkerheten, vattenförsörjningen, avfallshanteringen och många andra saker skall ordnas. I praktiken samarbetar arrangörerna också i dag väl med polisen och andra myndigheter.

8 §. Innehållet i anmälan. Enligt 8 § 1 mom. skall en anmälan om en allmän sammankomst innehålla uppgifter bland annat om konstruktioner och annan specialutrustning som skall användas under sammankomsten. Vid utfrågningen av de sakkunniga fäste de i detta sammanhang utskottets uppmärksamhet vid att polisen i förekommande fall skall kontakta byggnadstillsynsmyndigheten, åtminstone när det gäller större konstruktioner.

Utskottet påpekar att polisen kan kräva att arrangören lägger fram utredning om åtgärdstillstånd som sökts för en konstruktion hos byggnadstillsynsmyndigheten eller om anmälan som lämnats in om konstruktionen. Vidare kan polisen kräva utredning om att byggnadstillsynsmyndigheten granskat konstruktionen sedan den färdigställt. Utskottet anser att polisen och byggnadstillsynsmyndigheten är i stånd att upprätthålla nödvändiga kontakter utan en uttrycklig lagbestämmelse om saken. Dessutom går det oberoende av kontaktbestämmelser inte alltid i praktiken, åtminstone inte under veckoslut, att kontakta byggnadstillsynsmyndigheten i tid, eftersom anmälningsskyldigheten enligt 7 § 1 mom.

skall uppfyllas inom en mycket kort tid. I samtliga fall skall arrangören kunna lämna polisen nödvändiga uppgifter också om konstruktionerna. Bland annat därför skall arrangören på grundval av 8 § 2 mom. namnge en kontaktperson, som skall vara anträffbar för polisen i frågor som gäller anordnandet av sammankomsten.

I anknytning till 8 § har utskottet övervägt om uppgifter om avfallshanteringen vid sammankomster och frågor som gäller den allmänna hygienien där uttryckligen bör tas upp i förteckningen över uppgifter som skall ingå i anmälan. Utskottet har dock kommit fram till att det inte är nödvändigt med en särskild punkt om dessa frågor i 8 §, eftersom polisen om nödvändigt kan meddela arrangören lämpliga föreskrifter med stöd av 20 § 2 punkten.

För klarhetens skull föreslår dock utskottet att ett nytt 2 mom. tas in i 8 §. Enligt det kan polisen vid behov kräva utredningar också om andra omständigheter som hänför sig till anordnandet av allmänna sammankomster än de som räknas upp i 1 mom. Motsvarande bestämmelse om offentliga tillställningar ingår i 14 § 3 mom.

Samtidigt blir 8 § 2 mom. i propositionen 8 § 3 mom. i lagförslaget.

10 §. Begränsningar som gäller platsen för sammankomsten. I samband med denna paragraf lyfter utskottet fram vissa principiella frågor gällande hela lagförslaget. Mötesfriheten och den därmed sammanhängande rätten att ordna demonstrationer får enligt utskottet inte åsidosätta eller oskäligt inkräkta på rätten enligt regeringsformen att idka legal näring. Återkommande demonstrationer kan i vissa fall få oskäligt negativa effekter för enskilda affärsföretag, framför vilkas lokaler demonstrationerna hålls. De negativa effekterna kan också drabba helt utomstående. I detta hänseende ger föreslagna 10 § polisen adekvata instrument att ingripa exempelvis genom att flytta demonstrationen till en lämpligare plats. Utskottet hänvisar i detta sammanhang också i övriga avseenden till föreslagna 10, 20 och 21 § om en behörig utövning av den i regeringsformen föreskrivna mötesfriheten i form av allmänna sammankomster.

Demonstrationer, som ingår som ett element i mötesfriheten, kan givetvis medföra olägenheter

för utomstående i skälig omfattning, men detta måste accepteras eftersom det hör till demonstrationernas karaktär. Som exempel kan man nämna traktordemonstrationerna. Det finns dock anledning att tillägga att enligt 20 § i lagförslaget får polisen ge anvisningar och föreskrifter för att trafiken skall flyta smidigt.

Åtminstone den psykiska, fysiska och hälsorelaterade integriteten är rättsliga nyttigheter som man enligt utskottet inte får göra intrång i med åberopande av mötesfriheten. Att uppsåtligt skada annans egendom kan inte heller på några villkor vara acceptabelt.

12 §. Rätt att ordna offentliga tillställningar. I lagförslaget finns inte på samma sätt som i den nuvarande nöjeslagstiftningen tidsrelaterade begränsningar i fråga om offentliga tillställningar. I propositionen påpekas att det är särskilt svårt att motivera de begränsningar som gäller kyrkliga högtider och söndagar, eftersom exempelvis restaurangernas öppethållning inte längre begränsas på motsvarande sätt.

Förvaltningsutskottet, vars kompetensområde också innefattar kyrkliga frågor, anser att det fortfarande finns anledning att förbjuda offentliga tillställningar på långfredagen, påskdagen och juldagen under 24 timmars tid räknat från klockan 18.00. En sådan bestämmelse för offentliga nöjestillställningar ingår i dag i 5 § lagen om offentliga nöjestillställningar. Enligt 6 § i nämnda lag har polisen rätt att på ansökan medge undantag från förbudet i 5 §. Också på denna punkt föreslår utskottet en reglering motsvarande den nuvarande. Turistcentrumen i de lapska fjälltrakterna har exempelvis under den livligaste turistsäsongen under vintern beviljats undantagslov från nöjesförbudet för påskdagen.

Förbudet mot offentliga tillställningar under nämnda dagar, vilket skall gälla som huvudregel, motiverar utskottet med att majoriteten av finländarna fortfarande helhjärtat anser att dessa helger skall vara fredade. Enligt utredning till utskottet har knappast någon kritiserat nuläget. Den finländska kulturens rötter är fortfarande starkt förankrade i de kristna grundvärdena. Uttryckligen i ett principiellt perspektiv och med hänsyn till vårt folks grundvärderingar anser ut-

skottet att dess förslag bygger på en stabil plattform.

14 §. Anmälan. Arrangören skall enligt föreslagna 14 § 1 mom. lämna en skriftlig anmälan om en offentlig tillställning till polisen på den plats där tillställningen ordnas senast tre dygn före tillställningen. Polisen kan även godkänna en senare lämnad anmälan, om tillställningen inte medför olägenhet för den allmänna ordningen och om försummelsen att iaktta tidsfristen inte orimligt försvårar polisens möjligheter att fullgöra sina lagbestämda uppgifter.

Förvaltningsutskottet framhåller att anmälan om en offentlig tillställning bör lämnas till polisen senast fem dygn före tillställningen. Utskottet finner förslaget motiverat, inte bara på grund av det som sägs nedan utan också för att polisen skall få tid att fundera på säkerhetsarrangemang och andra uppläggningar för tillställningen. Detta gör det lättare att undvika säkerhets- och andra risker samt problem kring tillställningsarrangemangen. Den nya tidsfristen får de största konsekvenserna för anmälningar som lämnas in under veckosluten.

Det bör också observeras att polisen kan ha anledning att stå i kontakt med många andra myndigheter med anledning av en tillställning, typ räddningsmyndigheter och byggnadstillsynsmyndigheter. Tidsfristen på fem dygn kan inte heller vara något problem för arrangören, även om tidsfristen i 4 § i den nuvarande förordningen om offentliga nöjeställningar (687/1968) är tre dygn, precis som i propositionen. Därtill kan polisen också godkänna senare inlämnade anmälningar.

När det gäller att bedöma vilka faror eller olyckor som folk kan utsättas för, bör frågan, med utgångspunkt i den lagstadgade skyldigheten, enligt utskottet inte enbart vara beroende av polisens expertis utan också ses ur räddningsväsendets synvinkel. Utskottet föreslår därför att polisen i 14 § åläggs att informera kommunens räddningsmyndighet så snart en anmälan om en offentlig tillställning inkommit, varefter brandmyndigheten, om så behövs, lämnar ett sakkunnigutlåtande till polisen om farorna vid tillställningen ur räddningsväsendets synvinkel. Den föreslagna längre tidsfristen är motiverad också av

den anledningen att räddningsmyndigheten efter behov bör hinna inspektera lokalerna, där tillställningen skall hållas, och underrätta polisen om sina iakttagelser. Därefter är det polisens sak att besluta på vilka villkor tillställningen får ordnas eller om tillställningen överhuvudtaget kan ordnas.

Utskottet menar att det är naturligt att arrangörerna av stora tillställningar eller tillställningar som kräver förhandsarrangemang i sitt eget intresse tar kontakt med polisen i god tid före tillställningen.

Återkommande offentliga tillställningar under en viss tid bör kunna anmälas på en och samma gång. Ett exempel på detta är idrottsklubbarnas idrottsevenemang.

Utskottet påpekar ytterligare att gränsdragningen mellan anmälningspliktiga och icke anmälningspliktiga offentliga tillställningar är en tolkningsfråga i det enskilda fallet. I 14 § 2 mom. ingår dock kriterier för när en tillställning måste anmälas. I de flesta typer av tillställningar går det enligt utskottet relativt bra att sluta sig till om anmälan behövs eller inte.

15 §. Förbud mot offentliga tillställningar. Paragrafen föreskriver på vilka villkor polisen kan förbjuda en offentlig tillställning. Utskottet menar att 3 punkten rörande fara för hälsa eller skada på egendom inte räcker till. För räddningsinsatser är det viktigt att veta om en offentlig tillställning medför risk för olyckor. Utskottet föreslår därför att 3 punkten kompletteras till denna del.

23 §. Förbjudna föremål och ämnen. Utskottet föreslår att paragrafen entydigt förbjuder innehav av berusningsmedel vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar, där det är förbjudet att förtära berusningsmedel. Någon annan lösning är svår att motivera, menar utskottet.

I 4 mom. ges polisen eller arrangören rätt att beordra en ordningsvakt att beroende på situationen kontrollera ägodelar som deltagarna vid en offentlig tillställning har med sig. Enligt 8 § i den föreslagna lagen om ordningsvakter skall ordningsvakter ha rätt att visitera människor med hjälp av metalldetektor eller någon liknande teknisk anordning (RP 148/1998 rd). Utskottet

påpekar att inte någondera lagförslaget ger arrangörerna eller någon annan rätt att kroppsvisitera deltagare i den mening som avses i 5 kap. 9 § tvångsmedelslagen (450/1987), det vill säga undersökning av vad den visiterade har i sina kläder eller annars bär på sig.

Enligt vad utskottet har erfarit kan det bland annat vid idrottstillställningar förekomma att också deltagare undersöks genom att man genom deras kläder granskar om de har förbjudna föremål på sig. Detta har ansetts kunna motiveras utifrån överenskommelse.

Förvaltningsutskottet anser att det i syfte att upprätthålla ordning och säkerhet bör vara tillåtet att i enskilda fall visitera personer genom kläderna eller på något annat tillbörligt sätt försäkra sig om att deltagarna i en tillställning inte har med sig skjutvapen, explosiva ämnen, eggvapen eller andra liknande föremål eller ämnen som kan utnyttjas vid brott mot liv eller hälsa. Därtill bör det i enskilda fall också vara tillåtet att i syfte att upprätthålla ordning och säkerhet visitera

personer, åtminstone på det sätt som sägs i stycket ovan för att försäkra sig om att deltagarna inte för med sig berusningsmedel till allmänna sammankomster eller offentliga tillställningar. Samtidigt vill utskottet påpeka att enstaka allvarligare våldsdåd eller olyckor kan föranleda ett behov att strama åt lagstiftningen om mötesfrihet. Ett sådant förfarande kan inte anses kränka någons rättigheter på ett otillbörligt sätt, om saken är ordnad på tillbörligt sätt, anser utskottet. Det handlar snarare om den enskilda deltagarens eller de enskilda deltagarnas fundamentala rätt till en säker offentlig tillställning. Detta är en rättighet som samhället måste kunna skydda.

Utlåtande

Förvaltningsutskottet anför vördsamt som sitt utlåtande

att grundlagsutskottet bör beakta det som sägs ovan.

Helsingfors den 3 februari 1999

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Matti Väistö /cent
vordf. Kaarina Dromberg /saml
medl. Ulla Juurola /sd
Reijo Kallio /sd
Toimi Kankaanniemi /fkf
Juha Karpio /saml
Pehr Löw /sv

Hannes Manninen /cent
Tuija Pohjola /sd
Iivo Polvi /vänst
Veijo Puhjo /vgr
Erkki Pulliainen /gröna (delvis)
Aulis Ranta-Muotio /cent.