

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om upphävande av 12 § 2 mom. lagen om sammankomster

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

Propositionen innehåller ett förslag om upphävande av bestämmelsen om s.k. nöjesförbud, vilken ingår i lagen om sammankomster. Med stöd av bestämmelsen har det endast med tillstånd av polisen varit möjligt att arrangera offentliga tillställningar såsom bio- och teaterföreställningar samt konstutställningar under vissa kyrkliga helger.

Genom propositionen görs den reglering som hänför sig till arrangerande av offentliga tillställningar klarar samt förbättras medborgarnas jämlika möjligheter att

oberoende av ort delta i offentliga tillställningar.

Syftet med propositionen är också att förbättra ställningen för de näringsidkare som är verksamma som arrangörer av offentliga tillställningar i jämförelse med andra näringsidkare, eftersom t.ex. restaurangernas öppettider eller deras normala programutbud inte har begränsats med stöd av bestämmelsen om nöjesförbud.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt efter det att den har antagits och blivit stadfäst.

MOTIVERING

1. Nuläge och föreslagna ändringar

Till förslaget till lag om sammankomster fogades i samband med behandlingen av lagförslaget i riksdagen ett 12 § 2 mom. som hänför sig till rätten att ordna offentliga tillställningar. I momentet förbjuds ordnande av offentliga tillställningar under vissa kyrkliga helger utan tillstånd beviljat av polisen. I bestämmelsen är det fråga om det s.k. nöjesförbud som gäller kyrkliga helger och den motsvarar 5 § 1 mom. och 6 § lagen om offentliga nöjestillställningar (492/1968) som tidigare var i kraft.

I 12 § 2 mom. lagen om sammankomster, som hänför sig till rätten att ordna offentliga tillställningar, förutsätts tillstånd beviljat av polisen (nedan undantagslov) för ordnande av offentliga tillställningar då tillställningen ordnas under 24 timmars tid räknat från klockan 18 på skärtorsdag, påskafton eller julafton. Undantagslov beviljat av polisen förutsätts härvid för ordnande av alla offentliga tillställningar som definieras i 2 §

3 mom. lagen om sammankomster. Genom bestämmelsen begränsas däremot inte öppettiderna för restauranger och inte heller framförande av programnummer som hänför sig till deras normala verksamhet.

I 12 § 2 mom. lagen om sammankomster definieras inte förutsättningarna för det ovan nämnda undantagslovet. Däremot betonade grundlagsutskottet i sitt betänkande (GrUB 13/1998 rd) om regeringens proposition med förslag till lag om sammankomster vikten av en enhetlig tillståndspraxis i olika delar av landet. Grundlagsutskottet konstaterade vidare att inrikesministeriet för att främja en enhetlig tillståndspraxis kan meddela en allmän anvisning om grunderna för beviljande av undantagslov. Enligt den anvisning om tillämpning av lagen om sammankomster som inrikesministeriet meddelat den 27 augusti 1999 (SM-1999-612/Tu-53) kan undantagslov beviljas om tillställningen är en för hela familjen avsedd bio-, teater-, opera- eller motsvarande föreställning eller en idrottstävling eller annan dylik tävling i samband med vilken

också kan ordnas dans. Undantagslov kan också beviljas för danser om arrangören är en sammanslutning eller någon annan enskild grupp, vars verksamhet omfattar ordnande av sådana tillställningar. Undantagslov kan beviljas också för andra slags, närmast för hela familjen avsedda tillställningar samt för sådana tillställningar i vilkas program förråande eller osedliga inslag inte ingår ens vid sidan om programmet. Dessutom betonas i anvisningen att tillställningen inte får störa utomstående t.ex. genom buller. I detta avseende måste det enligt anvisningen uppställas begränsningar bl.a. för användningen av ljudförstärkare.

I praktiken har tillståndsförfarandet enligt 12 § 2 mom. lagen om sammankomster kommit att tillämpas endast under påsken, då polisinskränkningarna årligen har beviljat uppskattningsvis 100—120 tillstånd för ordnande av offentliga tillställningar. I regel har det hos polisinskränkningen ansökts om tillstånd för förevisning av filmer antingen på skärtorsdagen eller påskaftonen under 24 timmars tid räknat från klockan 18. De övriga tillståndsansökningarna har oftast hänfört sig till ordnande av teaterföreställningar eller idrottstävlingar. Polisinskränkningarna har normalt beviljat de sökande tillstånd att arrangera ovan nämnda offentliga tillställningar, även om tillstånd i vissa fall inte har getts för förevisning av filmer som skall anses som exceptionellt våldsamma. När det gäller filmerna i fråga har statens filmgranskningsbyrå oftast satt en nedre åldersgräns på 16 eller 18 år för publiken. I några fall har också den sökande ålagts att från programinnehållet i den offentliga tillställningen avlägsna delar som skall anses som osedliga. Däremot har medvetenheten om förekomsten av tillståndsförfarandet samt innehållet i ovan nämnda anvisning av inrikesministeriet i själva verket kunnat inverka på det för hurudana offentliga tillställningar man över huvud taget försöker ansöka om tillstånd.

Trots den ovan nämnda ganska deltaljerade anvisningen av inrikesministeriet är det omöjligt att komma fram till ett fullständigt enhetligt förfarande i fråga om tillämpningen av 12 § 2 mom. lagen om sammankomster. Polisinskränkningarna gör i fråga om varje ansökan ett självständigt tillståndsövervägande. Innehållet i det kan påverkas av bl.a. lokala eller samhällsliga synsätt. Ovan framkom redan att några

polisinskränkningar har förbjudit förevisning av s.k. F 16- eller F 18-filmer medan åter de flesta polisinskränkningar inte har uppställt sådana begränsningar. Ur medborgarnas synvinkel sett har praxis därför lett till att de inte alltid har likadana möjligheter att oberoende av ort delta i vissa offentliga tillställningar, t.ex. i filmförevisningar. Dessutom har åtminstone begränsningarna i fråga om förevisning av filmer föranlett förvirring bland allmänheten.

Ovan nämnda erfarenheter av tillämpningen av lagen har också på ett väsentligt sätt inverkat på att det föreslås att den bestämmelse om nöjesförbud som hänför sig till kyrkliga helger skall upphävas ganska snabbt efter att den har trätt i kraft.

De flesta arrangörer av offentliga tillställningar, i synnerhet företrädare för biograf-, teater- och konstutställningsverksamhet, har redan länge ansett att nöjesförbudet och det förfarande med undantagslov som är förknippat med det är en olägenhet. De undantagslov som årligen förutsätts på nytt har åsamkat näringsidkarna besvär och kostnader i synnerhet eftersom tillstånd att arrangera tillställningen nästan alltid har getts. Däremot kommer fortfarande fall till polisens kännedom i vilka arrangörerna av offentliga tillställningar inte har varit medvetna om begränsningarna i fråga om arrangerandet och tillställningar därför har ordnats utan tillstånd. Förbudet torde därför kunna anses vara av ringa betydelse om man granskar det med tanke på dess mål.

På bedömningen av målen för och ändamålsenligheten av tillståndsförfarandet inverkar också att det är frivilligt att delta i offentliga tillställningar, vilket innebär att närmast endast utomstående behöver särskilt skydd till denna del. Härvid bör de begränsningar som ställts för ordnande av tillställningar basera sig på den störning, olägenhet, skada eller andra motsvarande orsaker som eventuellt åsamkas av dem. Begränsande som utförs enbart på grundval av tidpunkten för tillställningen kan i allmänhet inte anses som en sådan motiverad begränsning. Bestämmelsen gällande nöjesförbudet tillämpas under julen och påsken, då offentliga tillställningar på grund av väderförhållandena i regel hålls inomhus och därför i regel inte stör utomstående. Dessutom skall det beaktas att polisen med stöd av 20 § lagen om sammankomster kan

utfärda föreskrifter och anvisningar om ordnande av offentliga tillställningar bl.a. för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt för att säkerställa rättigheterna för utomstående. Ett särskilt arrangemangsförbud som gäller kyrkliga helger kan därför också på grund av dessa omständigheter anses vara oändamålsenligt. Det förbud som hänför sig till ordnande av offentliga tillställningar kan också anses vara inkonsekvent eftersom bestämmelsen på ovan beskrivet sätt inte tillämpas på de vanliga program som restauranger eller andra motsvarande ställen arrangerar. T.ex. framförande av erotiska programnummer i restaurangerna under ovan nämnda helger har sålunda varit möjligt utan tillstånd av polisen medan det åter har förutsatts tillstånd av polisen för ordnande av en konstutställning eller biograf- eller operaföreställning. Den sistnämnda olägenheten framhävs på grund av den omständigheten att restaurangernas rätt att ordna normalt program som hör till deras verksamhet inte heller har begränsats i de utskänkningstillstånd enligt alkohollagen (1143/1994) som produkttillsynscentralen beviljar. Utöver inkonsekvensen kan den bestämmelse som hänför sig till nöjesförbudet också anses försätta näringsidkarna i en olikvärdig ställning i förhållande till föreställningstidpunkten och innehållet i programmet. På grund av ovan nämnda omständigheter föreslås att 12 § 2 mom. lagen om sammankomster upphävs.

2. Propositionens verkningar

Propositionen har inte betydande statsekonomiska verkningar eftersom av de avgifter för prestationer som polisen uppburit för undantagsloven årligen har inlutit bara ca 15 000 mk i inkomst till staten. I praktiken hänför sig de mest betydande verkningarna av propositionen till arrangörerna av offentliga tillställningar, vilka på ovan beskrivet sätt har åsamkats onödigt besvär och kostnader av ansökan om undantagslov. Avsikten med upphävandet av bestämmelsen är därför att lindra de tillståndsförfaranden som föreskrivits för näringsidkarna. Genom propositionen klarläggs också den rättsliga reglering som hänför sig till ordnande av offentliga tillställningar och förbättras medborgarnas likvärdiga möjligheter att delta

i offentliga tillställningar oberoende av ort.

3. Beredningen av propositionen

Propositionen har beretts som tjänsteuppdrag vid inrikesministeriet. Utlåtande om utkastet till regeringsproposition begärdes av 12 intresse- och sakkunniggrupper. Av ministerierna gav justitieministeriet och undervisningsministeriet utlåtande. Utlåtanden gavs också av Kyrkostyrelsen och Finlands ortodoxa kyrkostyrelse. För polisförvaltningens del gav polisens länsledning i södra Finland samt polisinsrättningarna i Helsingfors, Uleåborg och Åbo härad utlåtande. Av privaträttsliga sammanslutningar och föreningar gav Kansallinen Kulttuuriliitto ry, Finlands Biograförbund, Suomen Huvijärjestäjien Keskusliitto ry samt Suomen Teatteriliitto - Finlands Teaterförbund rf utlåtande.

Utlåtandena var klart tudelade. Majoriteten av remissorganen med undantag av Kyrkostyrelsen och Finlands ortodoxa kyrkostyrelse stödde upphävandet av bestämmelsen om nöjesförbud på de grunder som nämns i propositionen. I synnerhet företrädarna för polisförvaltningen tog i sina utlåtanden upp problem i den nuvarande tillståndspraxisen vilka framgår av motiveringen till propositionen. I utlåtandena av de privaträttsliga sammanslutningarna och föreningarna betonades åter betydelsen av ett jämnt bemötande av näringsidkare med hänvisning till den konkurrenssituation som råder mellan olika branscher. Vidare togs i dem upp medborgarnas kritiska förhållningssätt till olika förbud och begränsningar.

Kyrkostyrelsen samt Finlands ortodoxa kyrkostyrelse uppgav däremot att de motsätter sig att man frångår nöjesförbudet. De framhöll att fredande av de viktigaste helgerna i fråga om offentliga tillställningar alltså mycket djupt motsvarar uppfattningarna och känslorna hos merparten av befolkningen oberoende av att vi lever i ett samhälle med en mångfald av värderingar. Från medborgarhåll har det inte heller just framlagts kritik mot förbudet. Dessa remissorgan ansåg vidare att den finländska folkkulturens rötter alltså har stark anknytning till de grundläggande värderingarna i den kristna tron och denna djupa konstellation som har utvecklats under

århundraden bör inte försvagas genom att man som motivering företrädesvis använder synpunkter av administrativ karaktär. Upphävandet av bestämmelser som styr människors liv konstaterades också leda till ett ödesdigert försvagande av de värderingar som skyddar samhället samt till att otryggheten ökar.

4. Lagstiftningsordning

Det tillståndsförfarande som hänför sig till ordnande av offentliga tillställningar kan anses begränsa de grundläggande rättigheterna enligt 2 kap. grundlagen (731/1999). Begränsningarna i de grundläggande rättigheterna hänför sig till yttrandefriheten enligt 12 § 1 mom. grundlagen, mötesfriheten enligt 13 § 1 mom. grundlagen och den näringsfrihet som föreskrivs i 18 § 1 mom. grundlagen.

När det gäller mötesfriheten skall det observeras att inte det förbud som hänför sig till ordnandet av offentliga tillställningar omspänner allmänna sammankomster enligt lagen om sammankomster. Förbudet att ordna offentliga tillställningar eller skyldigheten att ansöka om undantagslov riktar sig däremot också till de offentliga tillställningar vilka i och för sig kan arrangeras fritt med stöd av 14 § 2 mom. lagen om sammankomster utan att särskild anmälan lämnas till polisen.

Beträffande näringsfriheten kan de eventuella begränsningar som ställs på grund av tillståndsförfarandet ha rentav betydande ekonomiska verkningar för de näringsidkare som är verksamma i biografbranschen.

Grundlagsutskottet konstaterade i sitt

betänkande om regeringens proposition med förslag till lag om sammankomster att mötesfriheten också kan användas för ett vetenskapligt syfte eller något annat syfte som handlar om att uttrycka sig och att det ligger i grundlagens anda att ogrundade och godtyckliga begränsningar eller villkor inte heller uppställs för "renodlade" offentliga tillställningar. Beträffande de begränsningar i de grundläggande rättigheterna som hänför sig till näringsverksamheten har grundlagsutskottet åter i sin utlåtandepraxis betonat att de begränsningar i de grundläggande rättigheterna som föreskrivs i lag skall vara exakta och exakt avgränsade (bl.a. GrUU 15/1996 rd, GrUU 35/1998 och GrUU 28/2001 rd).

I anslutning till bedömningen av de bägge ovan nämnda begränsningarna i de grundläggande rättigheterna ter sig de tillståndsförutsättningar som hänför sig till beviljandet av undantagslov, detaljriktedomen i regleringen samt dess förutsägbarhet centrala. På grund av det ovan nämnda kan den nuvarande utformningen av 12 § 2 mom. lagen om sammankomster också eventuellt anses vara för allmän. Det föreslås nu att bestämmelsen upphävs. Således kan lagen om upphävande av 12 § 2 mom. lagen om sammankomster behandlas i den ordning som anges i 72 § grundlagen.

5. Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft så snart som möjligt efter det att den har antagits och blivit stadfäst.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs Riksdagen följande lagförslag:

Lag

om upphävande av 12 § 2 mom. lagen om sammankomster

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

Genom denna lag upphävs 12 § 2 mom. Denna lag träder i kraft den 200 .
lagen den 22 april 1999 om sammankomster
(530/1999).

Helsingfors den 1 februari 2002

Republikens President

TARJA HALONEN

Region- och kommunminister *Martti Korhonen*