

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

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I propositionen föreslås att straffbestämmelser om olaglig maskering skall tas in i strafflagen. Det skall vara förbjudet att täcka ansiktet på ett sätt som försvårar identifikation i anslutning till en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning som ordnas på en allmän plats eller i någon annan folksamling på en allmän plats. Det skall vara straffbart att 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. Dessutom föreslås det att lagen om sammankomster

skall innehålla en bestämmelse enligt vilken det i anslutning till en allmän sammankomst eller offentlig tillställning också skall vara förbjudet att inneha ett föremål som det finns grundad anledning att misstänka att kan användas för att täcka ansiktet på ett sätt som försvårar identifikation, om inte avsikten är att skydda ansiktet mot väderleken eller att delta i en karneval eller någon annan liknande offentlig tillställning eller om det inte föreligger religiösa eller andra godtagbara skäl till att föremålet innehas. Gärningen skall vara straffbar såsom sammankomstföreseelse. I lagen om ordningsvakter föreslås små ändringar av teknisk natur.

Lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt efter det att de har antagits och blivit stadfästa.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
INNEHÅLLSFÖRTECKNING.....	2
MOTIVERING	3
1. Inledning	3
2. Nuläget och dess bedömning.....	3
2.1. Lagstiftning och praxis.....	3
Lagen om sammankomster.....	3
Ordningslagen.....	5
Polislagen.....	5
2.2. Lagstiftningen i utlandet	5
Sverige.....	5
Danmark	6
Norge.....	6
Tyskland	6
Holland.....	7
Frankrike.....	7
England	7
2.3. Sammandrag.....	7
3. Propositionens mål och de viktigaste förslagen.....	7
4. Propositionens verkningar	9
5. Beredningen av propositionen	9
DETALJMOTIVERING	10
1. Motivering till lagförslagen.....	10
1.1. Strafflagen	10
17 kap. Om brott mot allmän ordning.....	10
1.2. Lagen om sammankomster	13
1.3. Lagen om ordningsvakter	15
2. Ikraftträdande	15
3. Lagstiftningsordning.....	15
LAGFÖRSLAGEN.....	18
om ändring av 17 kap. strafflagen.....	18
om ändring av lagen om sammankomster	19
om ändring av 8 §lagen om ordningsvakter.....	21
BILAGA	22
PARALLELLTEXTER	22
om ändring av 17 kap. strafflagen	22
om ändring av lagen om sammankomster	23
om ändring av 8 § lagen om ordningsvakter	26

MOTIVERING

1. Inledning

Under den senaste tiden har behovet av att förbjuda maskering vid demonstrationer aktualiserats. Ordninglagen (612/2003) som trädde i kraft i början av oktober 2003 ersatte de kommunala ordningsstadgorna. I regeringens proposition (RP 20/2002 rd) till riksdagen ansågs det inte ur polisens perspektiv problematiskt att en person uppträder maskerad på en allmän plats och det ansågs inte att gärningen behövde förbjudas. Riksdagen godkände emellertid i samband med behandlingen av ordninglagen och en lagmotion (LM 164/2002 rd — Petri Salo/saml m.fl.) på basis av förvaltningsutskottets betänkande ett uttalande (RSv 295/2002 rd) där det förutsattes att regeringen skall se till att det bereds ett särskilt lagförslag om förbud mot att personer uppträder maskerade framför allt vid demonstrationer.

2. Nuläget och dess bedömning

2.1. Lagstiftning och praxis

Nedan granskas polisens befogenheter vid upprätthållandet av allmän ordning och säkerhet samt de därmed sammanhängande straffbestämmelserna. Dessutom bedöms betydelsen av dessa med tanke på behovet av ett maskeringsförbud.

Lagen om sammankomster

Enligt 2 § lagen om sammankomster (530/1999) tillämpas lagen på allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Med allmänna sammankomster avses demonstrationer eller andra tillställningar som ordnas i syfte att utöva mötesfriheten och som även andra än de som uttryckligen inbjudits kan delta i eller som de kan följa. Med offentliga tillställningar avses nöjeställningar, tävlingar, uppvisningar och andra med dessa jämförbara tillställningar som är öppna för allmänheten och som inte skall an-

ses vara allmänna sammankomster.

En allmän sammankomst skall ha en arrangör som i regel minst sex timmar innan en allmän sammankomst ordnas utomhus på en allmän plats skall lämna en anmälan om sammankomsten till polisen på den ort där sammankomsten ordnas. Anmälan skall innehålla uppgifter om bl.a. sammankomstens arrangör och syfte. Polisen kan under vissa förutsättningar anvisa en annan tidpunkt för sammankomsterna eller en annan plats som är lämplig med hänsyn till syftet med sammankomsten eller ändra rutten för en procession. En orsak till detta kan t.ex. vara att sammankomsten äventyrar människors säkerhet eller stör utomstående i en oskälig mån eller äventyrar säkerheten vid en tillställning som ingår i en internationell konferens. I fråga om offentliga tillställningar skall däremot en skriftlig anmälan i regel lämnas till polisen på den ort där en offentlig tillställning ordnas senast fem dygn innan tillställningen inleds, även om polisen också kan godkänna en anmälan som lämnas senare. Polisen kan under vissa förutsättningar förbjuda en offentlig tillställning.

Det torde vara klart att en tillställning som ordnats i syfte att utöva mötesfriheten skall betraktas som en sådan allmän sammankomst som avses i lagen om sammankomster fastän det inte skulle ha gjorts någon ovan nämnd anmälan om sammankomsten. När det gäller en oorganiserad sammankomst lämnas mer rum för tolkning med tanke på sammankomstens lagstiftningsmässiga ställning. De allmänna sammankomster som avses i lagen om sammankomster omfattar demonstrationer, vid vilka risken för störningar är störst. Sannolikheten för att det skall uppstå oroligheter kan också vara större än normalt vid sådana oorganiserade folksamlingar på vilka lagen om sammankomster inte kan tillämpas. Man kan förvänta sig att maskeringsförbudet kommer att ha den största betydelsen vid sådana tillställningar som beskrivits ovan. Vid de offentliga tillställningar som avses i lagen om sammankomster, angående vilka anmälan

också skall lämnas till polisen, är risken för oroligheter i regel mindre än vid allmänna sammankomster. Polisen kan förbjuda en offentlig tillställning om andra åtgärder inte är tillräckliga och om det är uppenbart att ordning och säkerhet inte kan upprätthållas.

Allmänna sammankomster och offentliga tillställningar skall enligt lagen om sammankomster ordnas under fredliga former samt så att deltagarnas eller utomståendes säkerhet inte äventyras eller deras rättigheter inte kränks. Det allmänna skall främja mötesfriheten genom att trygga rätten att församlas utan yttre störning och genom att skapa förutsättningar för att allmänna sammankomster kan ordnas. Vid allmänna sammankomster är det tillåtet att använda affischer, kännetecknen, ljudförstärkare och annan sedvanlig mötesutrustning. Föremål som lämpar sig för maskering kan inte betraktas som sedvanlig mötesutrustning.

Polisen kan enligt 20 § lagen om sammankomster vid behov på förhand eller under sammankomsten ge anvisningar och föreskrifter om hur en allmän sammankomst skall ordnas för att 1) allmän ordning och säkerhet skall kunna upprätthållas, 2) skada på hälsa, egendom eller miljön skall kunna förhindras eller olägenhet för miljön skall kunna begränsas, 3) utomståendes rättigheter skall kunna tryggas, samt för att 4) trafiken skall flyta smidigt. Den som väsentligt bryter mot föreskrifter som polisen har meddelat med stöd av den ovan avsedda bestämmelsen skall dömas för sammankomstförseelse (26 § 3 punkten), om inte strängare straff föreskrivs någon annanstans i lag. Det är ifrågasatt om polisen med stöd av 20 § lagen om sammankomster kan utfärda maskeringsförbud för en tillställning. Om ett maskeringsförbud som utfärdats av polisen inte iakttas, kan gärningen således inte betraktas som tredska mot polis enligt 16 kap. 4 § strafflagen (39/1889).

Vid allmänna sammankomster eller i omedelbar närhet av dem är det enligt 23 § lagen om sammankomster förbjudet att inneha skjutvapen, sprängämnen, eggvapen eller andra motsvarande föremål eller ämnen (senare våldsredskap), om det finns grundad anledning att misstänka att de kan användas för att begå brott mot liv eller hälsa. För att ord-

ning och säkerhet skall kunna upprätthållas har polisen enligt 23 § lagen om sammankomster rätt att ge en ordningsvakt order om att visitera deltagare i en tillställning och kontrollera de saker de för med sig om detta är nödvändigt på grund av tillställningens speciella karaktär eller om det finns grundad anledning att misstänka att personer som deltar i tillställningen medför föremål eller ämnen som enligt vad som sagts ovan är förbjudna. Om den visitation som en ordningsvakt företar föreskrivs i lagen om ordningsvakter (533/1999). Den som bryter mot det förbud som avses ovan skall dömas för sammankomstförseelse (26 § 5 punkten), om inte strängare straff föreskrivs någon annanstans i lag. Bestämmelsen gäller endast våldsredskap och omfattar inte maskeringsföremål. Befogenhet att företa visitationer föreligger endast vid tillställningar av speciell karaktär eller om det finns grundad anledning att misstänka innehav av våldsredskap.

Polisen har med stöd av 23 § lagen om sammankomster rätt att ge en ordningsvakt order om att företa visitationer, medan polisens rätt att företa visitationer grundar sig på 22 § 3 mom. polislagen (493/1995). Fullmaktsbestämmelserna är inte alldeles identiska, men i praktiken är skillnaden mellan dem inte stor. Man kan för båda bestämmelsernas del fråga sig om t.ex. en demonstration som ordnas i närheten av presidentens slott är en tillställning av speciell karaktär eller en tillställning som förutsätter särskilt skydd. Som exempel på tillställningar som förutsätter särskilt skydd nämns i motiveringen till 22 § 3 mom. polislagen (RP 34/1999 rd) offentliga uppträdanden av personer som är på statsbesök eller av personer inom statsledningen.

Om andra åtgärder inte har visat sig vara tillräckliga, har en polis som hör till befälet med stöd av 21 § 2 mom. lagen om sammankomster rätt avbryta en allmän sammankomst eller bestämma att den skall avslutas om det innebär omedelbar fara för människors säkerhet, egendom eller för miljön att sammankomsten fortsätter eller när arrangemangen vid en allmän sammankomst i övrigt väsentligt strider mot lag. En allmän sammankomst får inte avbrytas och det får inte bestämmas att den skall avslutas med stöd av

bestämmelsen enbart på basis av att en del av deltagarna i sammankomsten uppträder maskerade.

Ordningslagen

Det är förbjudet att störa den allmänna ordningen eller äventyra säkerheten på en allmän plats bl.a. genom upprepade hotfulla gester, aggressiva rörelser, muntligen framförda hotelser eller något annat motsvarande hotfullt beteende som inger rädsla. Den som bryter mot förbudet skall dömas för ordningsförseelse, om inte strängare straff för gärningen bestäms någon annanstans i lag (16 § 1 mom. 1 punkten). Maskering torde inte i sig kunna anses som i 3 § 1 mom. 2 punkten avsett hotfullt beteende som inger rädsla.

Polislagen

Om utredande av identitet föreskrivs i 10 § polislagen. En polisman har för utförande av ett visst uppdrag rätt att av var och en få veta bl.a. hans eller hennes namn och personbeteckning och rätt att gripa en person som vägrar lämna dessa uppgifter eller som sannolikt lämnar falska uppgifter. Den som har gripits skall frigges så snart behövliga uppgifter erhållits, dock senast 24 timmar efter gripandet. En polisman har således i regel t.ex. rätt att utreda identiteten hos den som uppträder maskerad vid en allmän sammankomst endast "när polisåtgärder kan riktas mot personen med anledning av brott eller av någon annan orsak".

För att trygga säkerheten för deltagarna i en allmän sammankomst som förutsätter särskilt skydd, har en polisman enligt 22 § polislagen rätt att kroppsvisitera en person som anländer till eller vistas i omedelbar närhet av en sådan tillställning och granska de saker han eller hon medför, i syfte att förvissa sig om att personen inte innehar sådana föremål eller ämnen med vilka deltagarnas säkerhet kan äventyras. De ovan avsedda farliga föremålen skall vid behov tas ifrån den som blir visiterad. Bestämmelsen gäller också dem som vistas i omedelbar närhet av en allmän sammankomst. Befogenheten att företa visitationer omfattar endast tillställningar som förut-

sätter särskilt skydd. Bestämmelsen omfattar endast föremål och ämnen som är farliga eller som orsakar fara, inte föremål som äventyrar upprätthållandet av ordning eller säkerhet, såsom maskeringsföremål.

Enligt 20 § polislagen har en polisman rätt att avlägsna en person från en plats, om det av personens hotelser eller övriga uppförande kan dras den slutsatsen att han eller hon sannolikt kommer att göra sig skyldig till brott mot liv, hälsa, frihet eller hemfrid eller till egendomsbrott. En person kan likaså avlägsnas från en plats om han eller hon uppför sig synnerligen störande eller orsakar överhängande fara för allmän ordning och säkerhet. Om det är uppenbart att det inte är tillräckligt att en person avlägsnas från platsen och störningen eller faran inte annars kan avväjas, kan personen gripas. Den som gripits kan hållas i förvar så länge det är sannolikt att han eller hon skulle göra sig skyldig till ett sådant brott som avses ovan, uppföra sig störande eller vålla fara, dock högst 24 timmar från det att han eller hon har gripits.

Gripandet torde kunna ske också i omedelbar närhet av en allmän sammankomst och till och med kunna gälla personer som är på väg till en allmän sammankomst. Enbart på basis av maskering kan man dock knappast sluta sig till att en person sannolikt kommer att göra sig skyldig till ett sådant brott som avses i paragrafen.

En polisman har enligt 19 § polislagen rätt att befalla en folksamling att skingra sig eller flytta på sig om folksamlingen äventyrar allmän ordning eller säkerhet eller hindrar trafiken. En polisman har med stöd av paragrafen också rätt att med maktmedel skingra folksamlingen samt gripa personer som tredskas. Paragrafen gäller närmast tillfälliga folksamlingar som har uppkommit utan att man haft för avsikt att församlas och utan arrangör (RP 57/1994 rd).

2.2. Lagstiftningen i utlandet

Sverige

I Sverige har en kommitté föreslagit att ett maskeringsförbud skall tas in i brottsbalken (SOU 2002:122). Enligt förslaget kriminaliseras också innehav av maskeringsföremål.

Bakgrunden till förslaget utgörs i synnerhet av de allvarliga oroligheterna i samband med Europeiska rådets möte i Göteborg år 2001.

Det föreslås att straffbestämmelser om olaga maskering skall tas in i brottsbalken. För olaga maskering döms enligt bestämmelserna, med vissa undantag, den som i eller i anslutning till en folksamling på en allmän plats helt eller delvis täcker ansiktet på ett sätt som försvårar identifikation. För samma brott döms också den som innehar ett klädesplagg eller ett annat föremål som är särskilt ägnat att användas för detta ändamål. Straffet är böter eller fängelse i högst sex månader. Maskeringsförbudet skall inte gälla den som skyddar sig mot väderleken, skyddar ansiktet av religiösa skäl eller deltar i en parad, karneval eller liknande. Förbudet skall inte heller gälla en sådan deltagare i en allmän sammankomst eller offentlig tillställning som fått tillstånd att bära maskering.

Man föreslår att det i ordningslagen skall tas in en bestämmelse enligt vilken arrangören för en allmän sammankomst eller offentlig tillställning får begära tillstånd till maskering. Polisen lämnar ett sådant tillstånd om skälen för begäran är beaktansvärda och risken för ordningsstörningar är obetydlig.

Danmark

Den danska strafflagen har sedan sommaren 2000 innehållit en straffbestämmelse (134 b §) som gäller maskering vid allmänna sammankomster och innehav av maskeringsföremål på allmänna platser. Bakgrunden till den danska lagstiftningen utgörs av ett flertal allvarliga oroligheter i samband med demonstrationer och andra sammankomster under 1980- och 1990-talet. Trots att ett stort antal poliser var närvarande vid dessa tillställningar kunde bara en liten del av de deltagare som gjorde sig skyldiga till brott straffas. Den huvudsakliga orsaken till detta var att de som gjorde sig skyldiga till brott inte kunde identifieras eftersom de uppträdde maskerade.

Det är straffbart att i samband med möten, sammankomster, processioner eller liknande tilldragelser på en offentlig plats helt eller delvis uppträda med ansiktet täckt av en huva, mask, målning eller liknande på ett sätt

som förhindrar identifikation. Det är vidare förbjudet att på en offentlig plats inneha föremål som kan anses vara avsedda för att täcka ansiktet i samband med ovan nämnda tilldragelser.

Den som bryter mot förbuden kan dömas till böter eller fängelse i högst sex månader. Förbuden gäller inte den som täcker ansiktet för att skydda sig mot väderleken eller av någon annan anledning, under förutsättning att ändamålet är godtagbart. Enligt förarbetena kan ett sådant godtagbart ändamål anses vara att ansiktet täcks av religiösa skäl eller vid karnevaler och idrottsevenemang. Polisen kan av polistaktiska skäl låta bli att tillämpa maskeringsförbudet.

Efter att maskeringsförbudet trädde i kraft har det inte förekommit några allvarliga ordningsstörningar i samband med demonstrationer. Detta är enligt polisen i Danmark ett tecken på maskeringsförbudets preventiva effekt. Förbudet har lett till att färre personer än tidigare maskerar sig vid allmänna sammankomster och till att ordningen har blivit bättre.

Norge

I Norge har det sedan år 1995 funnits ett generellt maskeringsförbud i polislagen. Enligt maskeringsförbudet är det förbjudet för personer som deltar i tillställningar som ordnas på en offentlig plats (demonstrationer, processioner, möten, utställningar eller liknande) att uppträda maskerade. Förbudet omfattar dock inte deltagare i skådespel, maskerade eller liknande. Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot förbudet kan dömas till böter eller fängelse i högst tre månader.

Tyskland

I den tyska lagen om sammankomster har det sedan år 1985 ingått ett maskeringsförbud (Vermummungsverbot). Sedan år 1989 har det varit straffbart att bryta mot maskeringsförbudet. Förbudet utvidgades samtidigt så att det också gäller för personer som är på väg till en sammankomst. Dessutom innehåller ordningslagen (Gesetz über Ordnungswidrigkeiten) ett förbud som gäller innehav

av maskeringsföremål under eller på väg till offentliga sammankomster.

Det är förbjudet att vid offentliga sammankomster, demonstrationer, processioner eller liknande offentliga tillställningar som ordnas utomhus eller på väg till dem använda kläder som lämpar sig för och som beroende av omständigheterna är avsedda för att dölja identiteten. Den som bryter mot förbudet kan dömas till böter eller fängelse i högst ett år. Även övriga medel med vilka ansiktet kan täckas – såsom föremål och ansiktsmålningar — jämföras med kläder.

Det är också förbjudet att i motsvarande situationer inneha föremål som lämpar sig för och som beroende av omständigheterna är avsedda för att dölja identiteten. Det finns en möjlighet att få dispens från förbudet. Maskeringsförbudet omfattar inte vissa offentliga tillställningar såsom gudstjänster, kyrkliga processioner, bönemöten eller vallfärder, begravnings- eller bröllopsföljen eller traditionella folkfester. Den som bryter mot maskeringsförbudet kan enligt en straffbestämmelse som ingår i lagen om sammankomster straffas med böter eller fängelse i högst ett år. Överträdelse av förbudet mot innehav av maskeringsföremål utgör en ordningsförseelse (Ordnungswidrichkeit) som endast kan föranleda böter.

Holland

Holland har inget generellt maskeringsförbud. Enligt den nationella lagen om offentliga manifestationer kan emellertid den lokala borgmästaren generellt eller i specifika fall meddela närmare bestämmelser om villkoren för sammankomster och demonstrationer t.ex. genom att ett maskeringsförbud tas i bruk. Förbudet kan således vara regionalt och gälla tills vidare eller gälla en viss demonstration. Ett sådant beslut förutsätter att förbudet är nödvändigt för att fred och ordning skall kunna upprätthållas eller för att lagöverträdelser skall kunna förhindras.

Frankrike

Frankrike har inget maskeringsförbud.

England

England har inget generellt maskeringsförbud. Polisen har emellertid från och med år 1998 haft möjlighet att i enskilda fall meddela maskeringsförbud för att förebygga oroligheter. En överordnad polisman kan förbjuda maskering som förhindrar identifikation på ett område där det finns risk för att allvarliga oroligheter skall uppstå. Förbudet kan också gälla innehav av maskeringsföremål på området. Polisen har också rätt att beslagta maskeringsföremål, men inte rätt att företa visitationer för att hitta sådana föremål. Förbudet får meddelas för högst 24 timmar och det kan av särskilda skäl förlängas med högst 6 timmar.

Polisen skall vid sin bedömning ta hänsyn till att ansiktet kan täckas till skydd mot väderleken eller av religiösa skäl. Den som bryter mot ett förbud som meddelats av polisen kan straffas med upp till 1 000 euro i böter och/eller fängelse i högst en månad.

2.3. Sammandrag

I Finland har polisen inte med stöd av gällande lagstiftning möjlighet att ingripa när det gäller maskering vid demonstrationer eller andra folksamlingar på allmänna platser innan den som uppträder maskerad misstänks för ett brott. Erfarenheterna från Danmark och Sverige visar att utredningen av misstänkta brott försvåras av att personer uppträder maskerade. I Danmark utvisar erfarenheterna av den lagstiftning som förbjuder maskering att maskeringsförbudet minskar störningar och brott i samband med demonstrationer samt underlättar utredningen av misstänkta brott. Fastän man i Finland tills vidare har undgått omfattande och allvarliga kravaller, finns det en risk för att sådana kan förekomma särskilt i samband med internationella möten som ordnas i Finland.

3. Propositionens mål och de viktigaste förslagen

Propositionens mål är att trygga att mötesfriheten kan utövas under fredliga former genom att förhindra våldsamheter och kravaller under demonstrationer och andra folksamlingar samt att förbättra möjligheterna att kunna väcka åtal mot personer som miss-

tänks för brott. För att detta mål skall kunna nås föreslås ett förbud mot maskering som försvårar identifikation och mot innehav av maskeringsföremål vid ovan nämnda tillställningar. I och med att maskering kriminaliseras kan man förmoda att risken att åka fast ökar för dem som gör sig skyldiga till lagöverträdelse. Genom förbudet kan således kravaller förebyggas. Maskeringsförbudet kan förväntas trygga yttrande- och mötesfriheten genom att människor lättare vågar delta i demonstrationer.

Vid utformningen av maskeringsförbudet och den därmed sammanhängande kriminaliseringens innehåll och omfattning har man försökt hitta en balans mellan å ena sidan upprätthållandet av allmän ordning och säkerhet samt å andra sidan utövandet av mötes- och yttrandefriheten som garanteras i grundlagen. Med anledning av medborgarnas yttrande- och mötesfrihet har avsikten varit att begränsa bestämmelsens tillämpningsområde till det allra nödvändigaste med tanke på det åsyftade målet. Fastän utgångspunkten är att det i Finland inte finns behov av att bära maskering vid demonstrationer, är det inte med tanke på de uppställda målen ändamålsenligt att generellt förbjuda maskering på allmänna platser. Det finns inte orsak att betrakta förbudet som ovillkorligt ens vid de tillställningar där vägande skäl talar för att maskering skall kriminaliseras. Det finns vissa berättigade skäl till att en person täcker ansiktet. Man har med beaktande av medborgarnas rättsskydd och polisens tillämpningsmöjligheter eftersträvat tillräcklig tydlighet i fråga om maskeringsförbudets utformning.

Lagen om sammankomster innehåller bestämmelser om utövandet av den mötesfrihet som föreskrivs i grundlagen. Största delen av de allmänna sammankomsterna utgörs i praktiken av demonstrationer. Vid dem föreligger det i allmänhet större risk för ordningsstörningar och för att personer bär maskering som försvårar gripandet än vid sådana offentliga tillställningar som avses i lagen om sammankomster. Därför föreslås det att maskeringsförbudets kärnområde skall utgöras av sådana allmänna sammankomster som avses i lagen om sammankomster. Samtidigt kan man stöda sig på den terminologi som omfattats i lagen om sammankomster.

Maskeringsförbudet skall inte heller vid allmänna sammankomster vara ovillkorligt. 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. Därför finns det inte anledning att utsträcka förbudet till sådan maskering som har ett godtagbart syfte. Förbudet skall inte heller omfatta dem som uppträder maskerade om det behövs på grund av väderleken eller om det sker av religiösa eller andra godtagbara skäl.

Förbudet skall dock vara så omfattande att det möjliggör en tillräckligt effektiv tillämpning och att det minskar möjligheterna att kringgå förbudet. Ordningsstörningar och maskering som försvårar identifikation kan enligt erfarenhet förekomma också t.ex. vid idrottsevenemang eller utomhuskonserter som samlar stor publik samt vid spontana folksamlingar. Därför föreslås det att också sådana offentliga tillställningar som avses i lagen om sammankomster och även andra folksamlingar på allmänna platser än de som avses i lagen om sammankomster i regel skall omfattas av maskeringsförbudet. Även vid dessa tillställningar skall det vara tillåtet att bära maskering av godtagbara skäl. Maskeringsförbudet omfattar inte heller maskering som sker i humoristiskt, konstnärligt eller motsvarande syfte och som förekommer vid parader och karnevaler och vid övriga liknande offentliga tillställningar som avses i lagen om sammankomster. Vid en offentlig tillställning kan risken för störningar ofta kontrolleras bättre bl.a. genom att inträdet till tillställningen övervakas.

Det föreslås att en straffbestämmelse om olaga maskering som innefattar förbud mot maskering vid allmänna sammankomster på en allmän plats skall fogas till 17 kap. strafflagen som gäller brott mot allmän ordning. Det skall vara förbjudet att täcka ansiktet på ett sätt som försvårar identifikation i anslutning till en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning som ordnas på en allmän plats eller i någon annan folksamling på en allmän plats. Det skall vara straffbart att uppträda med ansiktet helt eller delvis täckt av en huva, mask, målning eller liknande, på ett sätt som försvårar identifikation.

Det kan i praktiken visa sig vara svårt att förhindra maskering som försvårar identifikation om det inte i samband med folksamlingar finns en möjlighet att ingripa när det gäller innehav av föremål som är avsedda för maskering. Därför föreslår man att det i lagen om sammankomster tas in en bestämmelse enligt vilken det i anslutning till allmänna sammankomster eller offentliga tillställningar också är förbjudet att inneha ett föremål som det finns grundad anledning att misstänka att kan användas för att täcka ansiktet på ett sätt som försvårar identifikation. Den som bryter mot förbudet straffas för sammankomstförseelse.

I fråga om straffbarheten för innehav av maskeringsföremål föreslås samma begränsningar som gäller i fråga om straffbarheten för maskering. Maskering och innehav av maskeringsföremål skall vara tillåtet vid ovan avsedda tillställningar om avsikten är att skydda ansiktet mot väderleken eller att delta i en karneval eller någon annan liknande offentlig tillställning eller om det föreligger religiösa eller andra godtagbara skäl till att maskering bärs eller till att föremålet innehas.

4. Propositionens verkningar

Lagförslaget beräknas inte medföra några betydande verkningar gällande ekonomi eller förvaltning. Lagförslaget förväntas ha verk-

ningar som förebygger oroligheter och lagöverträdelser i samband med demonstrationer.

5. Beredningen av propositionen

Riksdagen godkände i februari 2003 i samband med behandlingen av ordningslagen och en lagmotion ett uttalande där det förut-sattes att regeringen skall bereda ett lagförslag om förbud mot maskering framför allt vid demonstrationer.

Förvaltningsutskottet (FvUU 9/2003 rd — MINU 4/2003 rd) förutsatte under hösten 2003 att riksdagen skall kunna behandla lagförslaget under vårsessionen 2004.

Den 3 februari 2004 ordnades ett möte till vilket 14 organisationer eller personer kallades för att bli hörda. Av dessa framförde sex sina åsikter vid mötet och därutöver gav fyra ett skriftligt utlåtande. Sex organisationer eller personer förhöll sig positiva till förslaget och fyra förhöll sig kritiska. I de positiva bedömningarna ansågs det att de föreslagna bestämmelserna behövs, att de förebygger ordningsstörningar och att de är avgränsade på ett riktigt sätt. De som framförde kritik ifrågasatte behovet av ett maskeringsförbud och ansåg att de föreslagna bestämmelserna lämnar ett alltför stort utrymme för tolkning.

Lagförslaget har beretts som tjänsteuppdrag vid justitieministeriet.

DETALJMOTIVERING

1. Motivering till lagförslagen

1.1. Strafflagen

17 kap. Om brott mot allmän ordning

Det föreslås att straffbestämmelsen om olaga maskering skall ingå i 17 kap. strafflagen som innehåller bestämmelser om brott mot allmän ordning. Bestämmelsen om förbud mot innehav av maskeringsföremål skall placeras i lagen om sammankomster.

13 a §. *Olaga maskering.* I paragrafen bestäms straff för den som vid allmänna sammankomster på en allmän plats täcker ansiktet på ett sätt som försvårar identifikation. Det är även vid dessa sammankomster tillåtet att bära maskering om det finns godtagbara skäl till det.

1 mom. Enligt momentet är det för det första straffbart att bära maskering vid en allmän sammankomst. Med en allmän sammankomst avses detsamma som i lagen om sammankomster, där allmänna sammankomster har definierats. Enligt 2 § 2 mom. lagen om sammankomster avses med allmänna sammankomster demonstrationer eller andra tillställningar som ordnas i syfte att utöva mötesfriheten och vilka även andra än de som uttryckligen inbjudits kan delta i eller följa. Enligt motiveringen till lagen om sammankomster kan ändamålet med demonstrationer och andra allmänna sammankomster anses vara att offentligt framföra åsikter eller framställa krav. Det har ingen betydelse hur stor sammankomsten är. Som allmänna sammankomster betraktas dock inte sådana demonstrationer vid vilka avsikten är att enbart framföra enskilda personers åsikter. Därför omfattar förbudet inte en person som ensam eller tillsammans med några vänner rör sig maskerad, om inte personen i fråga i enlighet med lagen om sammankomster lämnar en anmälan om sin åsiktsyttring till polisen.

Som sådana allmänna sammankomster som avses i lagen om sammankomster betraktas förutom demonstrationer även sådana sammankomster där man samlas för att diskutera

och eventuellt fatta gemensamma beslut. Sådana sammankomster är t.ex. många valmöten och olika tillställningar som ordnas för upplysningsändamål. Fastän risken för ordningsstörningar är mindre vid dessa sammankomster än vid demonstrationer föreslås det att maskeringsförbudet för klarhetens skull skall omfatta alla sådana allmänna sammankomster som avses i lagen om sammankomster.

Som sådana allmänna sammankomster som avses i lagen om sammankomster betraktas också processioner som ordnas för att utöva mötesfriheten, såsom förstamajtåg och andra demonstrationståg. Det är karaktäristiskt för sådana i lagen om sammankomster avsedda tillställningar som påminner om demonstrationer att människor tillfälligt samlas för ett gemensamt ändamål.

Maskeringsförbudet omfattar inte officiella tillställningar som ordnas av offentliga samfund eller tillställningar som är typiska för religionssamfundens verksamhet och som ordnas för offentlig religionsutövning i samfundens egna eller därmed jämförbara lokaler. Dessa tillställningar faller utanför tillämpningsområdet för lagen om sammankomster. Maskeringsförbudet omfattar således inte tillställningar som hör samman med religionssamfundens sedvanliga verksamhet, såsom gudstjänster. Officiella tillställningar som ordnas av offentliga samfund utgörs enligt motiveringen till lagen om sammankomster t.ex. av försvarsmaktens parader, självständighetsdagens fester och kommunernas officiella årsfester. En skild sak är att det i omedelbar närhet av sådana officiella tillställningar är möjligt att ordna demonstrationer som omfattas av maskeringsförbudets tillämpningsområde.

Utgångsmässigt omfattar maskeringsförbudet också offentliga tillställningar. Med offentliga tillställningar avses detsamma som i lagen om sammankomster. Enligt 2 § 3 mom. lagen om sammankomster avses med offentliga tillställningar nöjeställningar, tävlingar, uppvisningar och andra med dessa jämförbara tillställningar som är öppna för

allmänheten och som inte skall anses vara allmänna sammankomster. Sådana tillställningar är bl.a. uppvisningar och utställningar som ordnas för att framföra konstnärliga verk samt olika kommersiella tillställningar. Som offentliga tillställningar betraktas enligt motiveringen till lagen om sammankomster bl.a. olika fester, danstillställningar, teater- och biografföreställningar, konserter, utställningar, reklamutställningar, idrottsevenemang, förevisningar av djur, flyg- och idrottsuppvisningar samt evenemang som ordnas i nöjesparker och på tivoli. Även processioner som ordnas för något annat ändamål än för att utöva mötesfriheten, såsom fest- och reklamtåg, är sådana tillställningar som avses i lagen om sammankomster. Fastän utgångspunkten är att maskeringsförbudet gäller alla offentliga tillställningar, faller en viss typ av maskering i samband med vissa offentliga tillställningar utanför förbudets tillämpningsområde med stöd av undantagsbestämmelsen i 2 mom., för vilken det redogörs närmare nedan.

För en närmare definition av sådana allmänna sammankomster och offentliga tillställningar som avses i lagen om sammankomster hänvisas till motiveringen till lagen om sammankomster (RP 145/1998 rd, s. 13—15 och 19—22).

Med en allmän plats avses detsamma som i ordningslagen. Bestämmelsen gäller således också sådana sammankomster och tillställningar som är öppna för allmänheten och som ordnas inomhus, fastän förbudet i praktiken är av mindre betydelse vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar som ordnas inomhus än vid tillställningar som ordnas utomhus. Begreppet allmän plats har också i lagen om sammankomster getts en omfattande innebörd, även om begreppet inte uttryckligen har definierats i lagen.

Att uppträda maskerad är förbjudet ”i anslutning till” en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning. Avsikten är att maskeringsförbudet skall gälla dem som deltar i nämnda tillställningar. I vissa fall kan det dock förbli oklart vilka som skall anses delta i en sammankomst. Med uttrycket ”i anslutning till” avses att maskeringsförbudet också skall gälla t.ex. personer som precis håller på att ansluta sig till ett demonstrationståg, per-

soner som vistas i utkanterna av det område där en sammankomst ordnas och personer som ansluter sig till en sammankomst först när kravallerna börjar. Däremot gäller förbudet inte personer som t.ex. står vid sidan om och ser på ett demonstrationståg.

I praktiken kan maskeringsförbudets tillämpningsområde vara för snävt om det omfattar endast sådana planerade och organiserade sammankomster som avses i lagen om sammankomster. Därför föreslås det i momentet att maskeringsförbudet skall utsträckas också till andra folksamlingar på en allmän plats. Här avses närmast en sådan i 19 § polislagen avsedd tillfällig folksamling som har uppkommit utan att människor haft för avsikt att församlas och utan arrangör (RP 145/1998 rd, s. 25). Om man samlar organiserat i syfte att yttra sin åsikt, torde det vara klart att det är fråga om en sådan allmän sammankomst som avses i lagen om sammankomster fastän det inte skulle ha lämnats någon sådan anmälan om den som föreskrivs i lagen om sammankomster. Om sammankomsten däremot är oorganiserad lämnas mer rum för tolkning vid bedömningen av sammankomsten. Om syftet också med en sådan sammankomst är opinionsyttring, överensstämmer det med det tolkningssätt som tar hänsyn till de grundläggande fri- och rättigheterna att betrakta också denna sammankomst som en sådan allmän sammankomst som avses i lagen om sammankomster. Detta innebär också att maskeringsförbudet blir tillämpligt redan på grund av att det är fråga om en sådan allmän sammankomst som avses i lagen om sammankomster. Om de församlade personerna inte huvudsakligen har för avsikt att yttra sina åsikter är det dock inte fråga om en sådan allmän sammankomst som avses i lagen om sammankomster.

Exempel från utlandet visar att en motsvarande risk för störningar föreligger också när en folkskara samlas spontant och då avsikten inte är opinionsyttring eller då majoriteten av deltagarna inte har en sådan avsikt eller då det inte föreligger visshet om att en sådan avsikt föreligger. Därför har man ansett det motiverat att utsträcka maskeringsförbudets tillämpningsområde också till spontana folksamlingar. I de flesta fall kan man i praktiken med säkerhet fastställa att det är fråga om en

sådan folksamling först när den församlade folkskaran har vuxit sig tillräckligt stor och börjar bete sig oroligt.

Ansiktet kan täckas med vilket föremål som helst. I lagen nämns uttryckligen en huva, mask eller målning, men vilket liknande sätt som helst på vilket ansiktet helt eller delvis kan täckas kan komma i fråga. Ett sådant sätt är t.ex. att täcka ansiktet med en scarf, ett lösskägg eller ett tygstycke som dras över ansiktet och huvudet. Enligt förslaget är det väsentligt att identifikationen försvåras av att ansiktet täcks helt eller delvis. Huruvida identifikationen försvåras skall bedömas enligt en allmän måttstock. Ju mindre del av ansiktet som täcks, desto sannolikare är det att det inte är fråga om sådan straffbar maskering som försvårar identifikation.

För att maskeringen skall vara straffbar förutsätts uppsåt. Det är närmast fråga om s.k. omständighetsuppsåt. Gärningsmannen borde således ha förstått de faktiska omständigheterna, såsom att det är fråga om en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning eller någon annan folksamling på en allmän plats samt att han eller hon använder en sådan huva, mask eller dylikt som försvårar hans eller hennes identifikation. Det har ingen betydelse om avsikten har varit att delta i kravallerna eller inte. Ett eventuellt missförstånd gällande dessa omständigheter medför att uppsåt inte föreligger. För närmare bedömning av ett sådant misstag gällande brottsbeskrivningen hänvisas till bestämmelsen om rekvisitvillfarelse i 4 kap. 1 § strafflagen (LaUB 28/2002 rd, s. 10).

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

2 mom. Momentet innehåller föreskrifter om undantagen från maskeringsförbudet.

Som olaga maskering anses för det första inte att en person uppträder maskerad enligt 1 mom. om avsikten är att skydda ansiktet mot väderleken. Således är det t.ex. på vintern tillåtet att använda halsduk eller mössa också vid demonstrationer om vädret kan anses kräva det. Det är tillåtet att skydda sig mot väderleken om det med hänsyn till omständigheterna kan anses motiverat att ansiktet täcks.

Som olaga maskering anses inte heller att man uppträder med ansiktet helt eller delvis

täckt om avsikten är att delta i en karneval eller någon annan liknande offentlig tillställning. Med detta uttryck strävar man efter att tillåta sådan maskering som är karaktäristisk för vissa typer av offentliga tillställningar. Det finns inte anledning att utsträcka maskeringsförbudet i hela sin omfattning till sådana offentliga tillställningar där människor brukar uppträda maskerade av humoristiska, konstnärliga eller andra liknande orsaker, på ett sätt som överensstämmer med tillställningens karaktär. Att människor t.ex. uppträder med ansiktet målat vid karnevaler, konsevenemang eller maskerader utgör i allmänhet inte någon beaktansvärd risk för den allmänna ordningen.

Ansiktet får täckas också om det sker av religiösa eller andra godtagbara skäl. Andra godtagbara skäl kan vara t.ex. etniska eller kulturella skäl som ligger till grund för sättet att klä sig. Det kan också beroende på omständigheterna vara tillåtet att maskera sig t.ex. när flyktingar demonstrerar mot makt-havarna i sitt hemland och syftet med att hemlighålla identiteten är att skydda sig mot förföljelse eller hämndaktioner. Också t.ex. sexuella eller andra motsvarande minoriteter skall ha möjlighet att uppträda anonyma när de försvarar sina rättigheter. Som godtagbara skäl anses också att maskeringen sker i ömlighet med ändamålet med en sammankomst. Godtagbar maskering är t.ex. att man vid en demonstration mot kärnkraft klär sig i en kåpa med ett skelett avbildat eller att man vid en demonstration mot den politik som förs av ett visst statsöverhuvud eller en viss politiker använder en mask som avbildar personen i fråga. Det är också tillåtet att täcka ansiktet när det sker av trafiksäkerhetsskäl. Att vid idrottsevenemang eller utomhuskonserter uppträda med Finlands flagga målad i sitt ansikte är också tillåtet. Genom maskeringsförbudet strävar man inte efter att förbjuda denna typ av nöjen eller konstupplevelser. Även vid dessa tillställningar är dock sådan maskering förbjuden som sker i syfte att försvåra identifikation i samband med eventuella oroligheter.

I grundlagen och lagen om sammankomster (3 §) tryggas endast sådana demonstrationer och andra allmänna sammankomster som ordnas under fredliga former. Efter att en

demonstration har utmynnat i uppenbart lagstridiga kravaller och ordföranden eller arrangören för sammankomsten eller polisen har avbrutit sammankomsten eller bestämt att den skall avslutas är det i regel inte längre tillåtet att bära sådan maskering för vilken det föreligger godtagbara skäl. I detta fall skall deltagare som t.ex. till skydd mot väderleken eller av religiösa skäl använder beklädnad som delvis eller helt täcker ansiktet avlägsna sig från platsen för att undvika straffrättsligt ansvar. Om polisen befäller en folksamling att skingra sig och befallningen inte åtlöds kan också en person som inte är maskerad straffas för tredska.

1.2. Lagen om sammankomster

Det föreslås att 23 § lagen om sammankomster skall innehålla ett förbud mot innehav av föremål som är avsedda för maskering vid allmänna sammankomster. Den nämnda paragrafen innehåller redan för närvarande bestämmelser om förbjudna föremål och ämnen. Överträdelse av förbudet är straffbart såsom sammankomstförseelse enligt 26 §, vilken ändras på det sätt som är påkallat. Förbudet mot innehav av maskeringsföremål kompletterar det förbud mot olaga maskering som föreslås ingå i strafflagen. I 25 § lagen om sammankomster hänvisas till förbudet.

23 §. *Förbjudna föremål och ämnen.* I 1 mom. Föreslås inga ändringar.

2 mom. Det föreslås att paragrafens 2 mom. skall innehålla bestämmelser om förbud mot innehav av föremål som är avsedda för maskering och som försvårar identifikation vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Begreppen allmän sammankomst och offentlig tillställning har, liksom uttrycket ”i anslutning till”, granskats ovan i motiveringen till den nya 13 a § om olaga maskering som föreslås ingå i 17 kap. strafflagen. De nuvarande 2—4 mom. blir 3—5 mom. till följd av att det nya 2 mom. Fogas till paragrafen. I nämnda 3 och 5 mom. föreslås ändringar som föranleds av förbudet mot innehav av maskeringsföremål.

Tillämpningsområdet för förbudet mot innehav av maskeringsföremål är en aning snävare än maskeringsförbudets tillämpningsområde, eftersom det inte omfattar andra

folksamlingar än de som avses i lagen om sammankomster. Orsaken till detta är framför allt att förbudet mot innehav av maskeringsföremål sannolikt skulle ha en mycket liten praktisk betydelse i samband med andra folksamlingar än sådana tillställningar som avses i lagen om sammankomster. Det är inte lika sannolikt att människor försjer sig med maskeringsföremål för dylika tillfälliga folksamlingar som i samband med att de förbereder sig för en demonstration som är planerad och organiserad på förhand. Karaktären av en sådan spontan folksamling uppdragas dessutom i praktiken först när folkskaran börjar uppträda hotfullt eller när det redan börjat förekomma störningar, varvid det egentliga maskeringsförbudet redan kan tillämpas.

Förbudet mot innehav av maskeringsföremål begränsas till föremål som av grundad anledning kan misstänkas vara avsedda att användas för att täcka ansiktet på ett sätt som försvårar identifikation. Avsikten med bestämmelsen är att förbudet mot innehav av maskeringsföremål bara skall gälla sådana föremål och redskap som lämpar sig för maskering och som en deltagare innehar och för med sig i avsikt att täcka ansiktet på ett sätt som försvårar identifikation. I praktiken är det emellertid svårt att påvisa att det föreligger en sådan avsikt att maskera sig. För att innehav av maskeringsföremål skall vara straffbart är det därför tillräckligt att det på basis av objektiva fakta finns en grundad anledning att misstänka att föremålet kommer att användas för maskering. Straffbarheten förutsätter således inte att innehavarens avsikt verkligen är att använda maskeringsföremålen för maskering. Bestämmelsen omfattar också sådant innehav där ett föremål som lämpar sig särskilt väl för maskering har medförts för säkerhets skull, utan att något slutligt beslut om användning av föremålet har fattats.

Gärningen är straffbar när den är uppsåtlig. Den åtalade måste ha förstått att de faktiska omständigheterna leder till att det på basis av en objektiv bedömning är motiverat att anse att föremålen är ägnade att försvåra identifikation. Begreppet uppsåt har behandlats närmare ovan i motiveringen till förslaget om förbud mot olaga maskering.

Förbudet mot innehav av maskeringsföre-

mål har en praktisk betydelse framför allt när det gäller innehav av sådana föremål som vid normal användning täcker ansiktet helt eller delvis, såsom masker, s.k. hjälmössor och lösskäg. Däremot finns det i allmänhet inte grundad anledning att anta att vanliga klädesplagg som en deltagare medför, såsom en halsduk eller en tröja försedd med huva, skulle vara avsedda att användas för maskering som försvårar identifikation. I allmänhet kan man sluta sig till att sådana vanliga klädesplagg är avsedda för maskering och befäta sig med användningen av dem först när de verkligen används för att täcka ansiktet. För att innehavet skall vara förbjudet skall ansiktet med hjälp av föremålet kunna täckas antingen helt eller delvis på ett sätt som försvårar identifikation. Med uttrycken ”att täcka ansiktet” och ”ett sätt som försvårar identifikation” avses detsamma som avses med nämnda uttryck ovan i samband med det maskeringsförbud som föreslås ingå i strafflagen.

Förbudet mot innehav av maskeringsföremål gäller dock inte om avsikten är att skydda ansiktet mot väderleken eller att delta i en karneval eller någon annan liknande offentlig tillställning eller om det föreligger religiösa eller andra godtagbara skäl till att föremålet innehas. De föreslagna undantagen från förbudet mot innehav av maskeringsföremål är desamma som de ovan beskrivna undantagen som gäller i fråga om olaga maskering. Undantagen skall tolkas på det sätt som beskrivits i motiveringen till undantagen från det föreslagna förbudet mot olaga maskering. Även till denna del hänvisas till det som sagts ovan i motiveringen till maskeringsförbudet.

3 mom. Momentet motsvarar i huvudsak det nuvarande 2 mom. Det innehåller bestämmelser om de undantag från förbudet mot innehav av maskeringsföremål som behövs på grund av en tjänst eller uppgift. Det föreslås att bestämmelsen skall kompletteras så att den också gäller det förbud mot innehav av maskeringsföremål som avses i 2 mom. Enligt bestämmelsen skall det som bestäms i 1 eller 2 mom. inte gälla beväpning eller innehav av föremål som behövs på grund av en tjänst eller uppgift eller som hör till en tjänsteuniform. En polisman kan såle-

des vid behov utrusta sig med en skyddshjälm eller med andra redskap som krävs för en enskild uppgift.

Det föreslagna 4 mom. Motsvarar det gällande 3 mom.

5 mom. Momentet motsvarar det nuvarande 4 mom. För att ordning och säkerhet skall kunna upprätthållas har arrangören och polisen enligt momentet rätt att ge en ordningsvakt order om att visitera deltagare i en tillställning och kontrollera de saker de för med sig om detta är nödvändigt på grund av tillställningens speciella karaktär eller om det finns grundad anledning att misstänka att personer som deltar i tillställningen medför förbjudna föremål och ämnen såsom eggvapen eller alkoholdrycker. Det föreslås att ordningsvakternas befogenhet att företa visitationer skall utsträckas också till kontroll av sådant innehav av maskeringsföremål som föreslås bli förbjudet. Om den visitation som en ordningsvakt företar föreskrivs i lagen om ordningsvakter.

En ordningsvakt har bl.a. rätt att frånta en person föremål och ämnen som påträffas vid en visitation. De maskeringsföremål som fråntas en person vid en visitation kan dömas förverkade till staten med stöd av bestämmelserna i 10 kap. strafflagen om föremål som har använts för begående av ett brott eller som har varit föremål för ett brott.

25 §. *Straffbestämmelser i strafflagen.* Paragrafen innehåller hänvisningsbestämmelser till centrala straffbestämmelser i strafflagen. Det föreslås att paragrafen skall kompletteras med ett 3 mom. där det hänvisas till det föreslagna förbudet mot olaga maskering. Enligt det föreslagna 3 mom. bestäms i 17 kap. 13 a § strafflagen om straff för olaga maskering.

26 §. *Sammankomstförseelse.* Till paragrafen fogas ett nytt 2 mom. Enligt detta moment skall också den som uppsåtligt bryter mot förbudet i 23 § 2 mom. straffas för sammankomstförseelse. Det nya momentet behövs eftersom det finns anledning att utdöma straff för innehav av maskeringsföremål endast när gärningen är uppsåtlig, på samma sätt som det föreslagits i fråga om olaga maskering. Samtidigt ändras den hänvisning till 23 § som ingår i 1 mom. 5 punkten till en hänvisning till 23 § 1 och 4 mom.

1.3. Lagen om ordningsvakter

På grund av de ändringar som föreslagits i 23 § lagen om sammankomster måste den hänvisning till detta lagrum som ingår i 8 § lagen om ordningsvakter ändras.

2. Ikraftträdande

Lagarna föreslås träda i kraft så snart som möjligt efter att de har antagits och blivit stadfästa.

3. Lagstiftningsordning

I propositionen föreslås sådana ändringar i den gällande lagstiftningen som är av betydelse när propositionen bedöms med tanke på tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna. Till dessa fri- och rättigheter hör framför allt yttrande- och mötesfriheten som garanteras i grundlagens bestämmelser. Förslagen granskas också ur Europeiska människorättskonventionens synvinkel.

I 12 § 1 mom. grundlagen garanteras var och en yttrandefrihet. Till yttrandefriheten hör enligt bestämmelsen rätten att framföra, sprida och ta emot information, åsikter och andra meddelanden utan att någon i förväg hindrar detta. Närmare bestämmelser om yttrandefriheten utfärdas genom lag.

I 13 § 1 mom. grundlagen garanteras var och en mötesfrihet. Enligt bestämmelsen har var och en rätt att utan tillstånd anordna sammankomster och demonstrationer samt delta i sådana. Närmare bestämmelser om mötesfriheten utfärdas genom lag. En sådan lag är lagen om sammankomster, vars syfte bl.a. är att trygga möjligheten att utöva den mötesfrihet som garanteras i grundlagen. En bakomliggande orsak till att mötesfriheten skyddas är framför allt att yttrandefriheten skall kunna tryggas.

I lagstiftningspraxis och inom juridiken har man varit tvungen att skapa vissa tilläggs-kriterier som ett lagförslag som inskränker en grundläggande fri- eller rättighet skall uppfylla för att det skall kunna godkännas i vanlig lagstiftningsordning. Sådana kriterier är enligt motiveringen till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna (RP 309/1993 rd) att inskränkningarna skall

grunda sig på lag och att en inskränkning av en grundläggande fri- eller rättighet skall vara exakt och noggrant avgränsad samt att det skall finnas godtagbara grunder för inskränkningarna.

Det föreslås att inskränkningarna skall föreskrivas i lag, vilket innebär att förslaget uppfyller kravet på reglering på lagnivå.

Det föreslås att maskeringsförbudet och förbudet mot innehav av maskeringsföremål i huvudsak skall omfatta sådana allmänna sammankomster som avses i lagen om sammankomster. Till denna del gäller förslaget centrala områden för yttrande- och mötesfriheten.

Därför finns det skäl att bedöma huruvida de föreslagna straffbestämmelserna står i samklang med yttrande- och mötesfriheten och om det med tanke på precision och godtagbarhet finns tillräckliga grunder för de eventuella inskränkningarna. Uttrycket ”närmare bestämmelser om friheten utfärdas genom lag” som används i grundlagen i samband med yttrande- och mötesfriheten ger lagstiftaren en viss prövningsrätt, men inte rätt att inkräkta på kärnområdet för en grundläggande fri- eller rättighet (RP 309/1993 rd).

Det centrala syftet med yttrandefrihetsbestämmelsen är att garantera fri opinionsbildning, öppen offentlig debatt, fri utveckling och pluralism gällande massmedierna samt möjlighet till offentlig kritik av maktutövningen, vilka utgör förutsättningar för ett demokratiskt samhälle (RP 309/1993 rd). Enligt grundlagens bestämmelser om yttrandefrihet är det förbjudet att i förväg ställa upp hinder för kommunikation, men tillåtet att utöva efterhandskontroll som grundar sig t.ex. på straffrätts- och skadeståndslagstiftningen. Användningen av sådana metoder begränsas dock av kravet på proportionalitet i fråga om de åtgärder som vidtas av myndigheterna när man ingriper i utövandet av yttrandefriheten (GrUB 25/1994 rd).

Eftersom rätten att församlas och demonstrera är en grundläggande rättighet är också möjligheterna att på efterhand ingripa i utövandet av rättigheten begränsade. Detta utgör dock inte i sig ett hinder för att det i lag uppställs ordningsregler gällande mötesfriheten.

I lagen om sammankomster och i männi-

skorättskonventionerna betonas betydelsen av att mötesfriheten utövas under fredliga former. En grundlagsbestämmelse har möjliggjort att man i lagen om sammankomster har kunnat förbjuda beväpning vid sammankomster (23 § 1 mom. lagen om sammankomster). Grundlagsutskottet har däremot ansett att det inte föreligger tillräckliga grunder för ett förbud mot innehav av berusningsmedel vid alla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar (GrUB 13/1998 rd). Arrangören och polisen har dock rätt att förbjuda innehav av berusningsmedel (23 § 3 mom. lagen om sammankomster).

Det föreslagna maskeringsförbudet och förbudet mot innehav av maskeringsföremål skall granskas bl.a. i ljuset av de principer som framgår av grundlagsutskottets ovan nämnda tolkningspraxis. Härvid skall hänsyn även tas till att de föreslagna inskränkningarna av grundläggande fri- och rättigheter i vissa fall omfattar folksamlingar som faller utanför tillämpningsområdet för lagen om sammankomster.

Syftet med det maskeringsförbud som föreslås i propositionen är att trygga att mötesfriheten kan utövas på ett fredligt sätt genom att förbudet förebygger våldsamheter i samband med sammankomster. Det kan anses föreligga ett tungt vägande samhälleligt behov av ett maskeringsförbud.

Det föreslagna maskeringsförbudet begränsar inte rätten att församlas, utan reglerar endast vilket beteende som enligt lag är tillåtet i samband med en sammankomst. Maskeringsförbudet hindrar inte heller någon från att framföra sina åsikter vid en sammankomst. Förbudet riktar sig således inte mot opinionsyttringarnas innehåll. Det begränsar endast sättet på vilket opinionsyttringarna lagligen får framföras.

Till den del maskeringen i sig utgör en opinionsyttring tjänar den ett godtagbart ändamål. Maskering som utgör en opinionsyttring faller utanför området för straffbart beteende. Om dylik maskering dock i realiteten används för att dölja straffbara handlingar hör maskeringen till området för straffbar maskering.

Med stöd av vad som framförts ovan kan man på goda grunder anse att de inskränk-

ningar i yttrande- och mötesfriheten som de föreslagna förbuden mot maskering och mot innehav av maskeringsföremål medför inte sträcker sig till kärnområdet för yttrande- eller mötesfriheten. Maskeringsförbudet och förbudet mot innehav av maskeringsföremål medför tämligen små inskränkningar i yttrande- och mötesfriheten och det kan anses föreligga vägande och godtagbara samhälleliga skäl till att maskeringsförbudet och förbudet mot innehav av maskeringsföremål fastställs avgränsade på det föreslagna sättet.

Det krav på precision som uppställts för grundläggande fri- och rättigheter har en särskild betydelse inom straffrätten där den straffrättsliga legalitetsprincipen är gällande (8 § grundlagen och 3 kap. 1 § strafflagen). Bestämmelserna om maskeringsförbudet skall också överensstämma med legalitetsprincipen som kräver noggrann avgränsning och förutsägbarhet.

Maskeringsförbudets tillämpningsområde har uttryckligen begränsats till nämnda sammankomster som är öppna för allmänheten. Dessa sammankomster kan anses ha en vedertagen definition. Undantagen från maskeringsförbudet och från förbudet mot innehav av maskeringsföremål har uppräknats i lag och typiska exempel på undantagens karaktär anges i lag. Förslaget skall, i likhet med andra straffbestämmelser i strafflagen som inskränker utövandet av grundläggande fri- och rättigheter, också skäligen anses uppfylla kravet på precision och noggrann avgränsning.

Maskeringsförbudet kan också innebära ett ingrepp i den yttrandefrihet som garanteras i artikel 10 i Europarådets människorättskonvention (FördaS 19/1990) och i den mötesfrihet som garanteras i artikel 11. I båda bestämmelserna ingår ett krav på att föreskrifter om inskränkningarna skall ingå i lag. Detta innefattar ett krav på att vidtagandet av åtgärder skall ske i enlighet med nationell lag och uppfylla kraven på förutsägbarhet och precision. Förslaget anses på ovan nämnda grunder uppfylla dessa krav.

Dessutom skall inskränkningarna i ett demokratiskt samhälle vara nödvändiga för tryggheten av vissa ändamål som uppräknats i artiklarna, såsom den allmänna säkerheten eller tryggheten av andra personers intressen

och rättigheter eller förebyggandet av oordning eller brott. Den Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har veterligen inte tagit ställning till maskeringsförbudet ur Europeiska människorättskonventionens perspektiv.

Syftet med maskeringsförbudet är att trygga den allmänna ordningen och förebygga kriminalitet i samband med demonstrationer och andra folksamlingar. Förslaget kan också anses trygga andra personers intressen och rättigheter eftersom det garanterar att sammankomsterna sker under fredliga former och således sannolikt ökar deltagandet i demonstrationer och möjligheterna att utöva

yttrande- och mötesfriheten. Maskeringsförbudet skall således anses stå i samklang med Europeiska människorättskonventionen.

Enligt regeringens uppfattning motsvarar de föreslagna lagarna den författningsnivå som förutsätts i grundlagen. I de föreslagna lagarna fastställs inte sådana inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna på grund av vilka lagförslagen inte skulle kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen anser det dock önskvärt att ett utlåtande i ärendet inhämtas av grundlagsutskottet.

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

1.

Lag**om ändring av 17 kap. strafflagen**

I enlighet med riksdagens beslut
 fogas till 17 kap. strafflagen av den 19 december 1889 (39/1889) en ny 13 a § som följer:

17 kap.

Om brott mot allmän ordning

13 a §

Olaglig maskering

Den som i anslutning till en allmän sam-
 mankomst eller en offentlig tillställning på
 allmän plats eller i någon annan folksamling
 på allmän plats helt eller delvis täcker omsik-

tet med en huva, mask, målning eller något
 liknande på ett sätt som försvårar identifika-
 tion, skall för *olagig maskering* dömas till
 böter eller fängelse i högst tre månader.

Som olagig maskering anses inte marke-
 ring enligt 1 mom., om avsikten är att skydda
 sig mot väderleken eller att delta i en karne-
 val eller någon annan liknande offentlig till-
 ställning eller om det finns religiösa eller
 andra godtagbara skäl.

_____ Denna lag träder i kraft den _____ 20 .

2.

Lag**om ändring av lagen om sammankomster**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen den 22 april 1999 om sammankomster (530/1999) 23 och 26 § samt
fogas till 25 § ett nytt 3 mom. som följer:

23 §

Förbjudna föremål och ämnen

Vid allmänna sammankomster eller offentliga tillställningar eller i omedelbar närhet av dem är det förbjudet att inneha skjutvapen, sprängämnen, eggvapen eller andra motsvarande föremål eller ämnen, om det finns grundad anledning att misstänka att de kan användas för att begå brott mot liv eller hälsa.

I anslutning till allmänna sammankomster eller offentliga tillställningar är det också förbjudet att inneha föremål som det finns grundad anledning att misstänka att kan användas för att täcka ansiktet på ett sätt som försvårar identifikation, om inte avsikten är att skydda ansiktet mot väderleken eller att delta i en karneval eller någon annan liknande offentlig tillställning eller om det inte finns religiösa eller andra godtagbara skäl att inneha föremålet.

Bestämmelserna i 1 eller 2 mom. gäller inte beväpning eller innehav av föremål som är nödvändiga på grund av en tjänst eller uppgift eller som hör till tjänsteuniform och inte heller föremål eller ämnen som behövs i samband med ett program eller vid idrotts-tävlingar.

Arrangören och polisen har rätt att förbjuda innehav av berusningsmedel vid allmänna sammankomster eller offentliga tillställningar.

För att ordning och säkerhet skall kunna upprätthållas har arrangören och polisen också rätt att ge en ordningsvakt order om att visitera deltagare i en tillställning och kontrol-

lera de saker de för med sig om detta är nödvändigt på grund av tillställningens speciella karaktär eller om det finns grundad anledning att misstänka att personer som deltar i tillställningen medför föremål och ämnen som är förbjudna enligt 1 eller 2 mom. eller med stöd av 4 mom. Om den visitation som en ordningsvakt företar föreskrivs i lagen om ordningsvakter.

25 §

Straffbestämmelser i strafflagen

Bestämmelser om straff för olagig maskering finns i 17 kap. 13 a § strafflagen.

26 §

Sammankomstföreseelse

Den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet

1) försummar sin anmälningsskyldighet enligt 7 § 1 mom. eller 14 § 1 mom. och därigenom orsakar avsevärd fara för allmän ordning och säkerhet,

2) ordnar en offentlig tillställning i strid med förbud som polisen har meddelat med stöd av 15 §,

3) väsentligt bryter mot föreskrifter som polisen har meddelat med stöd av 10, 16 eller 20 §,

4) väsentligt försummar arrangörens eller ordförandens skyldigheter enligt 17 §, 21 § 1 mom. eller 22 §, eller

5) bryter mot förbudet i 23 § 1 mom. eller förbud som meddelats med stöd av 4 mom., skall, om inte strängare straff föreskrivs någon annanstans i lag, för *sammankomstförseelse* dömas till böter.

För sammankomstförseelse döms också

den som uppsåtligen bryter mot förbudet i 23 § 2 mom.

Denna lag träder i kraft den 20 .

3.

Lag**om ändring av 8 § lagen om ordningsvakter**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen den 22 april 1999 om ordningsvakter (533/1999) 8 § 1 mom. som följer:

8 §

Förbjudna föremål och ämnen

En ordningsvakt har rätt att med hjälp av metalldetektor eller någon annan sådan teknisk anordning visitera en person som söker tillträde till eller befinner sig inom hans eller hennes tjänstgöringsområde för att förvissa sig om att personen inte bär på sig eller medför sådana föremål eller ämnen som kan äventyra ordningen eller säkerheten eller vilkas innehav på tjänstgöringsområdet är för-

bjudet enligt lag eller bestämmelse som meddelats med stöd av lag. Med stöd av order enligt 23 § 5 mom. lagen om sammankomster från arrangören eller polisen eller om det av någon annan orsak finns grundad anledning att misstänka att personen medför sådana föremål eller ämnen, får personen och saker som han eller hon medför granskas även på annat lämpligt sätt.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Helsingfors den 7 maj 2004

Republikens President

TARJA HALONEN

Justitieminister *Johannes Koskinen*

1.

Lag**om ändring av 17 kap. strafflagen**

I enlighet med riksdagens beslut
fögas till 17 kap. strafflagen av den 19 december 1889 (39/1889) en ny 13 a § som följer:

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

17 kap.

Om brott mot allmän ordning

13 a §

Olaglig maskering

(ny)

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 om-siktet med en huva, mask, målning eller nå-got liknande på ett sätt som försvårar identi-fikation, skall för olaglig maskering dömas till böter eller fängelse i högst tre månader.

Som olaglig maskering anses inte marke-ring enligt 1 mom., om avsikten är att skydda sig mot väderleken eller att delta i en karneval eller någon annan liknande offent-lig tillställning eller om det finns religiösa eller andra godtagbara skäl.

Denna lag träder i kraft den _____ 20 .

2.

Lag**om ändring av lagen om sammankomster**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen den 22 april 1999 om sammankomster (530/1999) 23 och 26 § samt
fogas till 25 § ett nytt 3 mom. som följer:

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

23 §

Förbjudna föremål och ämnen

Vid allmänna sammankomster eller offentliga tillställningar eller i omedelbar närhet av dem är det förbjudet att inneha skjutvapen, sprängämnen, eggvapen eller andra motsvarande föremål eller ämnen, om det finns grundad anledning att misstänka att de kan användas för att begå brott mot liv eller hälsa.

Vid allmänna sammankomster eller offentliga tillställningar eller i omedelbar närhet av dem är det förbjudet att inneha skjutvapen, sprängämnen, eggvapen eller andra motsvarande föremål eller ämnen, om det finns grundad anledning att misstänka att de kan användas för att begå brott mot liv eller hälsa.

I anslutning till allmänna sammankomster eller offentliga tillställningar är det också förbjudet att inneha föremål som det finns grundad anledning att misstänka att kan användas för att täcka ansiktet på ett sätt som försvårar identifikation, om inte avsikten är att skydda ansiktet mot väderleken eller att delta i en karneval eller någon annan liknande offentlig tillställning eller om det inte finns religiösa eller andra godtagbara skäl att inneha föremålet.

Bestämmelserna i 1 mom. gäller inte beväpning som är nödvändig på grund av tjänst eller uppgift eller som hör till tjänsteuniform och inte heller föremål eller ämnen som behövs i samband med ett program eller vid idrottstävlingar.

Bestämmelserna i 1 eller 2 mom. gäller inte beväpning eller innehav av föremål som är nödvändiga på grund av en tjänst eller uppgift eller som hör till tjänsteuniform och inte heller föremål eller ämnen som behövs i samband med ett program eller vid idrottstävlingar.

Arrangören och polisen har rätt att förbjuda innehav av berusningsmedel vid allmän-

Arrangören och polisen har rätt att förbjuda innehav av berusningsmedel vid allmän-

na sammankomster eller offentliga tillställningar.

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

na sammankomster eller offentliga tillställningar.

För att ordning och säkerhet skall kunna upprätthållas har arrangören och polisen också rätt att ge en ordningsvakt order om att visitera deltagare i en tillställning och kontrollera de saker de för med sig om detta är nödvändigt på grund av tillställningens speciella karaktär eller om det finns grundad anledning att misstänka att personer som deltar i tillställningen medför föremål och ämnen som är förbjudna enligt 1 eller 2 mom. eller med stöd av 4 mom. Om den visitation som en ordningsvakt företar föreskrivs i lagen om ordningsvakter.

25 §

Straffbestämmelser i strafflagen

Om straff för diskriminering vid anordnande av allmänt möte eller offentlig tillställning bestäms i 11 kap. 9 § strafflagen (39/1889).

Om straff för kränkning av politisk handlingsfrihet bestäms i 14 kap. 5 § strafflagen och om straff för hindrande av möte i 14 kap. 6 § strafflagen.

Bestämmelser om straff för olagig maskering finns i 17 kap. 13 a § strafflagen.

26 §

Sammankomstföreseelse

Den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet

1) försummar sin anmälningsskyldighet enligt 7 § 1 mom. eller 14 § 1 mom. och därigenom orsakar avsevärd fara för allmän ordning och säkerhet,

2) ordnar en offentlig tillställning i strid med förbud som polisen har meddelat med stöd av 15 §,

3) väsentligt bryter mot föreskrifter som polisen har meddelat med stöd av 10, 16 eller 20 §,

4) väsentligt försummar arrangörens eller ordförandens skyldigheter enligt 17 §, 21 § 1 mom. eller 22 §, eller

5) bryter mot förbudet i 23 § eller förbud som meddelats med stöd av den,

Den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet

1) försummar sin anmälningsskyldighet enligt 7 § 1 mom. eller 14 § 1 mom. och därigenom orsakar avsevärd fara för allmän ordning och säkerhet,

2) ordnar en offentlig tillställning i strid med förbud som polisen har meddelat med stöd av 15 §,

3) väsentligt bryter mot föreskrifter som polisen har meddelat med stöd av 10, 16 eller 20 §,

4) väsentligt försummar arrangörens eller ordförandens skyldigheter enligt 17 §, 21 § 1 mom. eller 22 §, eller

5) bryter mot förbudet i 23 § 1 mom. eller förbud som meddelats med stöd av 4 mom.,

skall, om inte strängare straff föreskrivs någon annanstans i lag, för *sammankomstföreseelse* dömas till böter.

skall, om inte strängare straff föreskrivs någon annanstans i lag, för *sammankomstföreseelse* dömas till böter.

För sammankomstföreseelse döms också den som uppsåtligen bryter mot förbudet i 23 § 2 mom.

Denna lag träder i kraft den 20 .

3.

Lag**om ändring av 8 § lagen om ordningsvakter**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen den 22 april 1999 om ordningsvakter (533/1999) 8 § 1 mom. som följer:

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse
8 §

Förbjudna föremål och ämnen

En ordningsvakt har rätt att med hjälp av metalldetektor eller någon annan sådan teknisk anordning visitera en person som söker tillträde till eller befinner sig inom hans tjänstgöringsområde för att förvissa sig om att personen inte bär på sig eller medför sådana föremål eller ämnen som kan äventyra ordningen eller säkerheten eller vilkas innehav på tjänstgöringsområdet är förbjudet enligt lag eller bestämmelse som meddelats med stöd av lag. Med stöd av order enligt 23 § 4 mom. lagen om sammankomster från arrangören eller polisen eller om det av någon annan orsak finns grundad anledning att misstänka att personen medför sådana föremål eller ämnen, får personen och saker som han eller hon medför granskas även på annat lämpligt sätt.

En ordningsvakt har rätt att med hjälp av metalldetektor eller någon annan sådan teknisk anordning visitera en person som söker tillträde till eller befinner sig inom hans *eller hennes* tjänstgöringsområde för att förvissa sig om att personen inte bär på sig eller medför sådana föremål eller ämnen som kan äventyra ordningen eller säkerheten eller vilkas innehav på tjänstgöringsområdet är förbjudet enligt lag eller bestämmelse som meddelats med stöd av lag. Med stöd av order enligt 23 § 5 mom. lagen om sammankomster från arrangören eller polisen eller om det av någon annan orsak finns grundad anledning att misstänka att personen medför sådana föremål eller ämnen, får personen och saker som han eller hon medför granskas även på annat lämpligt sätt.

Denna lag träder i kraft den
20 .
