

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 20/2002 rd

Regeringens proposition med förslag till revidering av bestämmelserna för främjande av säkerheten på allmänna platser

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 19 mars 2002 en proposition med förslag till revidering av bestämmelserna om främjande av säkerheten på allmänna platser (RP 20/2002 rd) till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall lämna utlåtande i saken till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- polisöverinspektör Pertti Luntiala och överinspektör Janne Kerkelä, inrikesministeriet

- lagstiftningsråd Tuula Majuri, justitieministeriet
- biträdande justitieombudsman Ilkka Rautio
- statsåklagare Päivi Hirvelä, Riksåklagarämbetet
- professor Mikael Hidén
- professor Heikki Kulla
- professor Olli Mäenpää
- juris licentiat Kirsi Neiglick
- professor Ari-Matti Nuutila
- professor Kaarlo Tuori
- professor Veli-Pekka Viljanen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår en särskild lag om främjande av säkerheten på allmänna platser. I den skall tas in bestämmelser om saken från annan lagstiftning och från kommunernas nuvarande ordningsstadgor. Som straffpåföljd för brott mot den nya ordningslagen föreslås i regel böter. Enligt förslaget skall polisen på ansökan av innehavaren av en trafikstation, ett köpcentrum eller ett kollektivt trafikmedel kunna bevilja tillstånd att utse ordningsvakter för platsen eller trafikmedlet. Deras uppgift skall vara att upprätthålla ordning och säkerhet.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft omkring ett halvt år efter det att de blivit antagna och stadfästa.

I motiveringen till lagstiftningsordningen granskas förslagen med tanke på 7—10 samt 15, 18, 22 och 124 § i grundlagen. Enligt motiveringen innehåller propositionen inte några bestämmelser som skulle förutsätta grundlagsordning. Men eftersom propositionen innehåller flera bestämmelser av betydelse för de grundläggande fri- och rättigheterna har regeringen ansett det tillrådligt att riksdagen inhämtar utlåtande av grundlagsutskottet om propositionen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Ordningsvakter

Rätt att utse ordningsvakter och vakternas behörighet

Paragraf 22 och 23 i förslaget till ordningslag gäller ordningsvakter. De får utses för köpcentra, trafikstationer och kollektiva trafikmedel. Innehavaren av platsen eller trafikmedlet beviljas tillstånd för detta av den behöriga polisinsrättningen, om ordning och säkerhet inte lämpligen kan upprätthållas på något annat sätt och om det finns grundad anledning för det för att ordning och säkerhet skall kunna upprätthållas. Med hänsyn till uppdragets natur är det enligt utskottets mening inte lämpligt att tillståndet beviljas av polisen. Därför bör det övervägas om inte t.ex. länsstyrelsen bör anförtros rätten att bevilja tillstånd och den behöriga polisinsrättningen kopplas in som remissinstans.

Ett tillstånd skall gälla högst fem år. Det kan förenas med villkor för ordningsvakternas utbildning, rätt att bära maktmedelsredskap, tjänstgöringsområde samt ordningsvakternas placering och antal. Tillståndet kan återkallas och villkoren och giltighetstiden ändras på grund av sådana förändringar som i väsentlig grad inverkar på upprätthållandet av ordning och säkerhet inom tjänstgöringsområdet.

Uppdrag som gäller övervakning av ordning får bara utföras av ett sådant bevakningsföretag som avses i 3 § 1 mom. i lagen om privata säkerhetstjänster, som träder i kraft den 1 oktober 2002. En ordningsvakt som utför ordningsövervakningsuppgifter skall enligt föreslagna 23 § 1 mom. vara anställd hos ett sådant bevakningsföretag. Han eller hon skall ha ett giltigt godkännande som ordningsvakt och som väktare. Om godkännande som ordningsvakt föreskrivs i 10 § i lagen om ordningsvakter och om godkännande som väktare i 24 § i lagen om privata säkerhetstjänster.

Ordningsövervakningsuppgifter

Ordningsvakter kan numera utses av arrangören för en allmän sammankomst eller offentlig tillställning (18 § i lagen om sammankomster), den som driver en campingplats (22 § i lagen om friluftsliv) och befälhavaren på ett passagerarfartyg (74,3 § i sjömanslagen). Från och med den 1 oktober 2002 får också en person som utsetts till ordningsvakt utifrån ett uppdrag som tagits emot av ett bevakningsföretag enligt 9 § 2 mom. i lagen om privata säkerhetstjänster utföra dessa ordningsövervakningsuppgifter.

Syftet med den föreslagna ordningslagen är att ordningsvakter kan utses för platser och trafikmedel som nämns i lagen för att upprätthålla ordning och säkerhet. Utskottet påpekar att denna uppgift inte direkt framgår av själva bestämmelseförslagen. Därför är det nödvändigt att precisera dem.

Att upprätthålla ordning och säkerhet är utan vidare en sådan offentlig förvaltningsuppgift som avses i 124 § i grundlagen (jfr beträffande bevakningsuppgifter GrUU 28/2001 rd, s. 5/I). Enligt 124 § i grundlagen kan offentliga förvaltningsuppgifter av detta slag anförtros andra än myndigheter endast genom lag eller med stöd av lag, om det behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna och det inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning.

Vad gäller villkoren i grundlagen för delegering av offentliga förvaltningsuppgifter anser utskottet att den föreslagna typen av tjänster för upprätthållande av ordning och säkerhet i sig kan behövas för att komplettera polisens och andra myndigheters verksamhet och att villkoret att uppgiften måste skötas på ett ändamålsenligt sätt därmed uppfylls på ett allmänt plan. Ansvaret för den allmänna ordningen och säkerheten bör höra till polisen och andra myndigheter och därför bör ordningsvakter anställda hos bevakningsföretag bara ha en assisterande och kompletterande roll i denna verksamhet (jfr beträffande bevakningsuppgifter GrUU 28/2001 rd, s. 5/I). Det är viktigt att ordningsvakternas excep-

tionella roll kommer fram på något sätt också i författningstexten, menar utskottet.

Med tanke på grundlagen är det uttryckligen ordningsvakternas konkreta uppgift att upprätthålla ordning och säkerhet som är den relevanta frågan. De grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten och kraven på god förvaltning i verksamhet av detta slag kan vanligen tillgodoses — utom genom en exakt reglering av ordningsvakternas befogenheter — med generellt sett exakta och annars tillbörliga bestämmelser och lämpliga och behöriga personer (GrUU 28/2001 rd, s. 5 och GrUU 24/2001 rd, s. 4/II). Utskottet har tidigare behandlat sistnämnda aspekter i samband med både ordningsvakter (GrUU 44/1998 rd, s. 3/II) och väktare (GrUU 28/2001 rd, s. 4 och s. 5/II). I detta sammanhang uppmärksammar utskottet vidare föreslagna 23 § 3 mom. och framhåller att det inte har någonting att anmärka på när det gäller 124 § i grundlagen och rättssäkerheten och kraven på god förvaltning.

När ordningsvakterna utför sina ordningsövervakningsuppgifter är det av rättssäkerhetshänsyn betydelsefullt hur ansvaret för uppgifterna fördelas mellan den som får tillstånd, bevakningsföretaget och en ordningsvakt i företagets tjänst samt polisen. Det är skäl att uppmärksamma saken i den fortsatta behandlingen av propositionen.

Betydande utövning av offentlig makt

Grundlagens 124 §. Grundlagens 124 § förbjuder att andra än myndigheter anförtros uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt. Enligt förarbetena till grundlagsreformen anses som betydande utövning av offentlig makt t.ex. på självständig prövning baserad rätt att använda maktmedel eller att på något annat konkret sätt ingripa i en enskild persons grundläggande fri- och rättigheter (RP 1/1998 rd, s. 180/I). Denna uppfattning motsvarade grundlagsutskottets tolkningspraxis dittills att det i princip kräver grundlagsordning för att anförtro andra än myndigheter rätt att använda maktmedel (GrUU 1/1994 rd, s. 3/II). Andra än myndigheter hade kunnat ges rätt att använda maktme-

del endast när det varit fråga om ett sådant tillfälligt behov av utomstående hjälp som uppkommer i samband med en konkret tjänsteuppgift och som således har anknytning till en myndighet (RP 1/1998 rd, s. 179/I).

Grundlagsutskottet behandlade inte särskilt frågan om betydande utövning av offentlig makt i sitt betänkande om grundlagspropositionen (GrUB 10/1998 rd). Men senare har utskottet ansett det helt klart att grundlagen hindrar en privatisering av egentlig polisverksamhet (GrUU 28/2001 rd, s. 6/I).

Lagen om ordningsvakter. Strax efter sitt betänkande om grundlagspropositionen och alltså innan den nya grundlagen trädde i kraft och därmed också separat från 124 § i grundlagen stannade utskottet medvetet för en lösning som avvek från dess tidigare tolkningspraxis. Utskottet ansåg nämligen att det kunde föreskrivas om ordningsvakters, m.a.o. i rättslig mening enskilda personers, befogenheter och rätt att använda maktmedel genom en vanlig lag framför allt för "att ordningsvakternas fullmakter, inklusive anlitan- de av maktmedel, alltid anknyter till en särskild tillställning och alltså utgör enskilda fall och således även är tidsmässigt avgränsade" (GrUU 44/1998 rd, s. 3/I; se också GrUU 2/1999 rd).

Lagen om privata säkerhetstjänster. När lagen om privata säkerhetstjänster stiftades uppmärksammade utskottet att lagförslaget beträffande väktarnas befogenheter och rätt att använda maktmedel inte innehöll begränsningar som gäller ett enskilt fall eller tidsbegränsningar motsvarande dem som finns i bestämmelserna om ordningsvakter. Syftet med propositionen var tvärtom att väktarna fortgående skulle sköta bevakningsuppgifter med de föreslagna befogenheterna (GrUU 28/2001 rd, s. 6/I). Ordningsvakternas verksamhet enligt förslaget till ordningslag måste karakteriseras på samma sätt.

I sin konstitutionella bedömning av lagen om privata säkerhetstjänster lade utskottet avgörande vikt vid att väktarnas befogenheter enligt propositionen huvudsakligen var de samma som för i princip vilken som helst privatperson. Mera

omfattande befogenheter för en väktare avsåg rätt att avlägsna en person från ett bevakningsområde och rätt att förrätta säkerhetsvisitation i samband med utövande av den rätt att gripa en person som var och en har. Utskottet såg inte att dessa utvidgningar var särskilt väsentliga sätt att utöva makt eller att de ändrade helhetsuppfattningen att regleringen av befogenheter i propositionen präglades av en strävan att föra väktarnas befogenheter så nära de rättigheter som en privatperson har som möjligt. Därför ansåg utskottet inte att väktarnas befogenheter och rätt att använda maktmedel som helhet var sådana att bevakningsrörelsen borde anses som betydande utövning av makt i den betydelse som avses i 124 § i grundlagen (GrUU 28/2001 rd, s. 6).

Frågeställningen kring ordningsövervakningsuppgifter. I samband med de privata säkerhetstjänsterna har utskottet ansett att bevakningsuppgifter som avser bevakning av egendom och skydd av en persons integritet och i vissa delar också avslöjande av brott och som innebär att väktarna i princip har samma befogenheter som privatpersoner i allmänhet men i vissa delar även mera omfattande befogenheter inte är sådan betydande utövning av offentlig makt som avses i 124 § i grundlagen. Utifrån detta ställningstagande blir det en väsentlig konstitutionell fråga i samband med den föreslagna ordningslagen om uppgiften att upprätthålla ordning och säkerhet i köpcentra, trafikstationer och kollektiva trafikmedel för dessa personer som uppfyller samma behörighetskrav i praktiken ändå innebär betydligt utövande av offentlig makt?

Enligt utskottets mening är det ovedersägligt att det vid upprätthållande av ordning och säkerhet enligt propositionen i sak vanligen är fråga om verksamhet i samma syfte som föreskrivs för polisen i 1 § om upprätthållande av allmän ordning och säkerhet i polislagen. Därför kan man åtminstone begreppsmässigt lätt få den uppfattningen att om sådana uppgifter anförtros ordningsvakter som är anställda hos ett bevakningsföretag betyder det en partiell privatisering av polisverksamheten. Men i en konstitutionell bedömning är det enligt utskottets mening avgö-

rande betydelse vilket slag av befogenheter ordningsvakterna har.

Ordningsvakternas befogenheter. En ordningsvaks befogenheter i ordningsövervakningsuppgifter enligt den föreslagna lagen bestäms utifrån lagen om ordningsvakter. Men en ordningsvakt har inte de befogenheter som avses i vare sig 6 § eller 8 § 1 mom. i denna lag. De uteslutna befogenheterna gäller således möjligheten att vägra en person tillträde till tjänstgöringsområdet eller att med hjälp av metalldetektor eller någon annan sådan teknisk anordning visitera en person på tjänstgöringsområdet för att förvissa sig om att personen inte bär på sig eller medför förbjudna föremål och ämnen.

En ordningsvaks befogenheter omfattar med stöd av föreslagna 23 § 2 mom. rätten att avlägsna, gripa och hålla i förvar en person enligt 7 § i lagen om ordningsvakter. Med stöd av 7 § 1 mom. har en ordningsvakt rätt att från sitt tjänstgöringsområde avlägsna en person som i beruset tillstånd stör ordningen eller andra personer (1 punkten) eller som genom hotfullt uppträdande, oljud eller våldsamhet stör ordningen eller äventyrar säkerheten (2 punkten) eller som trots tillsägelse underlåter att följa en befallning som är nödvändig för upprätthållande av ordning eller säkerhet (3 punkten). Ett allmänt villkor för gripande är att det är uppenbart att det inte är tillräckligt att en person avlägsnas från platsen (2 mom.). I samband med gripandet har en ordningsvakt rätt att kroppsvisitera (8,2 §) den gripne för att finna farliga föremål och ämnen och att ta dem ifrån denne (8,3 §). Enligt samma lags 9 § har en ordningsvakt i sitt uppdrag rätt att använda maktmedel i den mån det behövs och kan anses försvarligt.

En ordningsvaks befogenheter enligt lagförslaget skiljer sig från en väktares befogenheter för det första i att ordningsvakten har åtminstone skenbart mera omfattande möjligheter att avlägsna en person från tjänstgöringsområdet. Ordningsvaktens rätt att avlägsna en person från platsen har i allt väsentligt samband med situationer av den typ som anges i 3 och 4 § i förslaget till ordningslag, dvs. då en person stör ord-

ningen eller äventyrar säkerheten. Ordningsvaktens gripanderätt har ett nära samband med denna befogenhet, medan väktarens gripandebefogenhet kan karakteriseras som likadan som en privatperson har över lag. Lagförslaget ger ordningsvakten befogenhet att hålla någon i förvar i regel i längst fyra timmar. Både ordningsvaktens och väktarens möjlighet att förrätta säkerhetsvisitation har samband med rätten att gripa en person och därmed inverkar skillnaderna i gripanderätten på befogenheterna också till denna del.

Utifrån 124 § i grundlagen och sin tolkningspraxis visavi den anser utskottet att en ordningsvakt omöjligt kan ha befogenheter som i väsentlig grad skiljer sig från de befogenheter som en väktare enligt lagen om privata säkerhetstjänster har i sitt bevakningsuppdrag. Att en ordningsvakt skulle ha ännu betydligt mera omfattande befogenheter innebär en partiell privatisering av polisverksamheten, vilket utskottet inte heller i sak anser önskvärt i en rättsstat.

I linje med det ovan sagda bör ordningsvaktens rättigheter i ordningsövervakningsuppgifter inskränkas till att avlägsna en person från platsen, gripa en person och förrätta en säkerhetsvisitation i samband med gripandet. Detta betyder för det första att en förutsättning för att behandla lagförslaget i vanlig lagstiftningsordning är att möjligheten till gripande som avses i hänvisningsbestämmelsen i 23 § 2 mom. i lagförslaget, som bygger på 7 § 3 och 4 mom. i lagen om ordningsvakter, stryks. Avlägsnande från platsen kan i sin tur komma i fråga bara på det slag av villkor som föreskrivs i lagens 7 § 1 mom. 1 och 2 punkt. Befogenheten att avlägsna någon enligt momentets 3 punkt innebär däremot att en ordningsvakt får en sådan rätt att ge befallningar som är mycket typisk för polisens befogenheter och som i enskilda fall är förpliktande för var och en (jfr 26 § i polislagen), vilket det på grund av 124 § i grundlagen inte går att föreskriva om genom en vanlig lag. Vad gäller befogenheten att gripa någon och visitera den gripne ser utskottet ingen möjlighet till att en ordningsvakt skulle kunna ha andra befogenhe-

ter för det än en väktare i sitt bevakningsuppdrag.

Den lagsystematiska aspekten. Enligt utskottets ståndpunkt ovan bör en ordningsvakt i sina ordningsövervakningsuppgifter ha samma befogenheter för gripande och säkerhetsvisitation som en väktare har i sitt bevakningsuppdrag. Denna ståndpunkt talar starkt för en sådan lagsystematisk lösning att de ordningsövervakningsuppgifter som avses i propositionen i sin helhet regleras i lagen om privata säkerhetstjänster. Då bestäms befogenheterna utifrån redan existerande bestämmelser i nämnda lag. De bestämmelser om avlägsnande från platsen som utskottet avser kan skrivas in i samma lag. Kravet på att en begränsning i de grundläggande fri- och rättigheterna skall vara exakt och noggrant avgränsad (GrUU 28/2001 rd, s. 3/I) gör att bestämmelserna bör stå som självständiga bestämmelser och att de inte på föreslaget vis kan vara enbart hänvisningar till lagen om ordningsvakter. I denna modell är det naturligt att också maktmedlen bestäms utifrån lagen om privata säkerhetstjänster.

Andra faktorer

Enskilda befallningar och förbud i förslaget till ordningslag

Propositionen avser att ersätta de kommunala ordningsstadgorna med en ordningslag som skall följas i hela landet. Detta är konstitutionellt nödvändigt med tanke på det straffrättsliga legalitetskravet i 8 § i grundlagen, eftersom det i de kommunala ordningsstadgorna ingår gärningar som har kriminaliserats på lägre författningsnivå än lag, trots att det inte finns någon saklig beskrivning av dem i lag.

Bestämmelserna om grundläggande fri- och rättigheter ställer gränser för straffbestämmelserna (GrUU 23/1997 rd, s. 2—3). Vilka handlingar i samband med utövningen av enskilda grundläggande fri- och rättigheter som kan kriminaliseras måste övervägas på samma sätt som begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna i allmänhet. Straffbestämmelser av denna typ måste uppfylla både de allmänna vill-

koren för begränsning av grundläggande fri- och rättigheter och de eventuella särskilda villkor som varje enskild bestämmelse om fri- och rättigheterna kan medföra. Med stöd av kravet på att inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna skall vara acceptabla måste ett vä- gande samhälleligt behov av inskränkningar kunna påvisas. I detta fall tillgodoses acceptabi- litetskravet genom propositionens allmänna mål att främja allmän ordning och säkerhet. Med tan- ke på straffbestämmelserna om handlingar typ ordningsföreseelser är proportionalitetskravet särskilt viktigt. Det förutsätter en avvägning av om det är nödvändigt att kriminalisera en hand- ling för att skydda det bakomliggande rättsob- jektet. På denna punkt gäller det att avgöra om samma syfte kan nås på något annat sätt som innebär ett mindre ingrepp i de grundläggande fri- och rättigheterna. Också straffpåföljdens stränghet har samband med proportionalitetskra- vet.

Ordningslagens 1 § har det uttalade syftet att främja allmän ordning och säkerhet. Utifrån det- ta syfte bör regleringen i enskilda bestämmelser utgå från att förbuden i lagen gäller handlingar som stör den allmänna ordningen eller äventyrar säkerheten. Detta ger tillämpningen behövlig flexibilitet, eftersom störande i viss mån är situ- ationsbestämt och därmed bundet bl.a. vid tid och plats. Till exempel 3 § är klart uppbyggd ut- ifrån detta.

På grundval av dessa synpunkter uppmärk- sammar utskottet föreslagna 4 § 1 mom. till den del som det totala förbudet i lagrummet riktar sig mot också i och för sig tillåtna njutningsmedel. Därför bör förbudet att inta dem på allmänna platser knytas till uppkomsten av störningar.¹ Utskottet anser ändå att ett totalförbud i kollektiva trafikmedel enligt propositionen är motive- rat, eftersom redan det att rusmedel intas i denna

¹ Jfr ett beslut av justitiekanslern i statsrådet (22.1.2001 Dnr 572/1/00) att ett förbud att inta rusmedel på all- männa platser som är knutet till uppkomsten av stör- ning är mindre problematiskt med tanke på en inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheter- na än ett ovillkorligt totalförbud.

typ av slutet rum är ägnat att störa de övriga re- senärerna.

Förbudet att köpa sexuella tjänster och erbjuda sådana mot betalning i 7 § 1 mom. i den före- slagna ordningslagen gäller på det villkor att störningar orsakas i omgivningen. Utskottet men- nar att verksamheten redan i sig är ägnad att or- saka störningar och att bestämmelsen bör utgå från ett totalförbud.

I samma paragrafs 3 mom. ingår ett allmänt förbud att ordna tillställningar på ett sådant sätt att det orsakar fara för eller betydande störning av den allmänna ordningen eller trafiken. Förbu- det riktar sig mot en verksamhet som åtnjuter skydd av yttrandefriheten enligt 12 § 1 mom. i grundlagen. Förslaget är så vagt formulerat att det står i strid med kravet på den exakthet och noggranna avgränsning samt proportionalitet som förutsätts av en inskränkning i de grundläg- gande fri- och rättigheterna. Ett villkor för att kunna behandla lagförslaget i vanlig lagstift- ningsordning är därmed att momentet stryks. Al- ternativt bör bestämmelsen väsentligt preciseras med tanke på den grundläggande rätten till yt- randefrihet t.ex. genom beskrivning av försla- gens karaktär och begränsning av förbudets om- fattning i relation till annan lagstiftning (jfr 15 och 22 § i lagen om sammankomster).

I 10 och 13 § förbjuds innehav av bobollsträn, sprayfärger och en del andra fullt lagliga före- mål. Det måste anses exceptionellt att blotta innehavet blir straffbart (GrUU 23/1997 rd, s. 4/I). Med hänsyn till detta och till proportionali- tetskravet bör förslagen ändras så att förbuden knyts till en bedömning på grund av en persons beteende av hur stort hot han eller hon utgör.

Påföljder

Enligt föreslagna 16 § skall för ordningsföreseel- se dömas till böter, som inte får förvandlas till fängelsestraff. Men 19 § möjliggör för polisen att bestämma ordningsbot för ordningsföreseelse eller ringa brott mot bestämmelserna om före- mål och ämnen som lämpar sig för att skada nå- gon. I praktiken måste påföljden väljas med stöd av den allmänna bestämmelsen i 2 a kap. 10 § i

strafflagen och polisens anvisningar, precis som i fråga om påföljden ordningsbot.

Utskottet omfattar det som sägs i motiveringen (s. 46/I) om att huvudregeln bör vara ordningsbot och att dagsböter bör dömas bara för de allvarligaste förseelserna. Systemet med ordningsböter får inte leda till att straffet som helhet taget blir strängare än inom systemet med dagsböter. För att detta skall undvikas och proportionalitetskravet tillgodoses är det viktigt att en jämförelsevis låg ordningsbot bestäms för en ordningsförseelse, precis som sägs i propositionen.

I sitt förslag till ordningslag har regeringen inte särskilt bemödat sig om att undvika överlappningar mellan nya och gällande bestämmelser. Överlappningar i lagstiftningen minskar klarheten i bestämmelserna. De kan dessutom ställa till med problem med tanke på regleringens exakthet och noggranna avgränsning.

Saken kan åskådliggöras med ett exempel som går tillbaka till ordningslagens syfte, som är att främja allmän ordning och säkerhet. Brott mot allmän ordning och säkerhet har normalt inte någon målsägande. Därför faller det sig naturligt med en ordningsbot, eftersom ordningsbot enligt 2 a kap. 10 § i strafflagen inte kan föreläggas om det är uppenbart att målsäganden med anledning av förseelsen kommer att lägga fram ett skadeståndsyrkande. Däremot kan det mycket väl tänkas att skadeståndsyrkanden läggs fram i fall enligt 3 § där någon för oljud, framför hotelser eller skjuter, i fall enligt 7 § 2 mom. där någon urinerar eller har avföring och i hundsdisciplinfall enligt 14 §. I strafflagen finns lämpliga bestämmelser för dessa situationer och målsägandens förmögenhetsrättsliga intressen har tillgodosetts vid tillämpningen av dem.

Dessa faktorer talar på allvar för att ett sådant alternativ bör övervägas att påföljdsbestämmelsen i ordningslagen primärt tillämpas bara när det kan förmodas att en ordningsförseelse inte har någon målsägande. Om förseelsen klart har en målsägande skall det först utredas om handlingen innebär ett brott som omfattas av den allmänna strafflagen och om målsägandens yrkanden i saken därför bör klarläggas.

Som ett annat exempel kan nämnas 3 § i ordningslagen. Alla handlingar som där nämns är straffbara redan nu. Därför förefaller straffregleringen i ordningslagen som knyter an till brott mot 3 § onödig.

Vid den fortsatta behandlingen av lagförslaget är det skäl att göra en samlad bedömning av vilka bestämmelser straffhotet bör kopplas till. Det bör övervägas om inte olika bestämmelser med hänvisningar framför allt till strafflagen bör tas in i sådana bestämmelser. Också osanktionerade bestämmelser förblir förpliktande, för polisen övervakar med styrande åtgärder och uppmaningar att de följs, vilket betyder att de tydligaste överträdelsena av polisbefallningarna kan bli straffbara som tredska mot polisen.

I 2 a kap. 9 § i det andra lagförslaget om straffpåföljd ingår ett bemyndigande att utfärda förordning. Innan den nya strafflagen stiftades ansåg utskottet detta konstitutionellt problemfritt, eftersom det inte gäller reglering av straffbarheten (GrUU 30/1998 rd, s. 3/I). Med tanke på det straffrättsliga legalitetskravet är det dock skäl att uppmärksamma att straffen för brott enligt denna princip måste definieras i lag (RP 309/1993 rd, s. 53—54). Det rimmar bättre med detta krav att det direkt framgår av lagen att ordningsbot kan bestämmas som straff för förseelser som avses i lagen än att ordningsbot bestäms som konkret straff först i förordning. För en sådan reglering talar också 80 § i grundlagen. Paragrafen bör ändras på detta sätt.

Formuleringen i bemyndigandebestämmelsen bör analogt preciseras t.ex. så att bemyndigandet att utfärda förordning gäller utfärdande av närmare bestämmelser om ordningsbot som påföljd för förseelser enligt 2—4 mom. I bemyndigandet bör det också nämnas att det omfattar reglering av ordningsböternas storlek.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men det första lagförslaget bara om utskottets konstitutionella anmärkningar om 7 § 3 mom.

GrUU 20/2002 rd — RP 20/2002 rd

och 23 § 2 mom. blir behörigen beaktade.

Helsingfors den 22 maj 2002

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Paula Kokkonen /saml
medl. Tuija Brax /gröna
Klaus Hellberg /sd
Esko Helle /vänst
Gunnar Jansson /sv
Jouko Jääskeläinen /kd
Saara Karhu /sd
Jouni Lehtimäki /saml

Johannes Leppänen /cent
Pekka Nousiainen /cent
Heli Paasio /sd
Osmo Puhakka /cent
Pekka Ravi /saml
Markku Rossi /cent
Petri Salo /saml
ers. Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Jarmo Vuorinen.