

LAGUTSKOTTETS BETÄNKANDE 8/2004 rd

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

INLEDNING

Remiss

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

Utlåtande

I enlighet med riksdagens beslut har grundlagsutskottet och förvaltningsutskottet lämnat utlåtanden i saken (GrUU 26/2004 rd och FvUU 27/2004 rd). Utlåtandena har bifogats betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Ilari Hannula, justitieministeriet

- lagstiftningsråd Kimmo Hakonen, inrikesministeriet
- tingsdomare Riitta Savolainen, Helsingfors tingsrätt
- statsåklagare Ari-Pekka Koivisto, Riksåklagarämbetet
- jurist Heli Malmi, skyddspolisen
- överkommissarie Pentti Pöyry, polisinspektionen i Helsingfors härad
- advokat Ari Halonen, Finlands Advokatförbund
- pol.stud. Paavo Arhinmäki
- professor Pekka Koskinen
- professor Raimo Lahti.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- Tingsrättsdomarna rf
- professor Ari-Matti Nuutila
- vicehäradshövding, advokat Kristi Tarvainen.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås att straffbestämmelser om olaglig maskering ska tas in i strafflagen. Det ska 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 ska 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.

Lagen om sammankomster föreslås få en bestämmelse enligt vilken det i anslutning till en

allmän sammankomst eller offentlig tillställning ska 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. Samma undantag från förbudet ska gälla som för olaglig maskering. 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.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

I samband med behandlingen av ordningslagen (612/2003) godkände riksdagen ett uttalande (RSv 295/2002 rd) där den förutsatte att regeringen ser till att särskilt bereda ett lagförslag till riksdagen om förbud vid hot om straff mot att bära mask vid demonstrationer eller uppträda på annat sätt maskerad och störa den allmänna ordningen eller äventyra säkerheten. Den föreliggande propositionen bygger på detta uttalande.

Lagutskottet har tidigare analyserat de krav som över lag kan ställas för att det ska vara godtagbart att straffbestämmelser används som samhällelig regleringsmekanism (se LaUU 9/2004 rd). Enligt dessa villkor ska det för det första finnas en godtagbar grund för all strafflagstiftning. För det andra måste det gå att visa att det finns ett vägande samhälleligt behov som förutsätter att ett nytt brottsrekvisit stiftas för att man ska nå ett mål som bedöms som godtagbart. Det betyder att annan gällande lagstiftning och eventuella alternativa förfaranden för att nå målet måste beaktas. För det tredje ska bestämmelserna om kriminalisering ha en preventiv verkan, dvs. det måste finnas en motiverad anledning att anta att den nya straffbestämmelsen åtminstone i viss utsträckning har de effekter som eftersträvas. För det fjärde ska brottsrekvisitet utifrån den straffrättsliga legalitetsprincipen i 8 § i grundlagen vara exakt och noggrant avgränsat.

Enligt propositionens motivering (s. 7—8) avser förbudet mot maskering att förhindra våldsamheter och kravaller under demonstrationer och andra folksamlingar och att göra det lättare att väcka åtal mot personer som misstänks för brott. Lagutskottet anser att målen är en acceptabel grund för att lagstifta om maskeringsförbud.

I sin bedömning av om samhället har behov av den föreslagna nya kriminaliseringen har lagutskottet särskilt beaktat kopplingen mellan den avsedda verksamheten och de grundläggande fri- och rättigheterna. Enligt 13 § 1 mom. i grundlagen har var och en rätt att utan tillstånd anordna sammankomster och demonstrationer samt att delta i sådana. Grundlagsutskottet framhåller i sitt utlåtande att maskering kan ge människor mod att delta i demonstrationer anonymt och yttra sig där. Rätten att anonymt delta i demonstrationer ingår enligt grundlagsutskottets mening i princip i mötesfriheten. Klädsel och maskering har också ett samband med den grundlagsfästa yttrandefriheten i 12 § i grundlagen och därtill kan de bedömas utgående från den rätt till personlig frihet som grundlagens 7 § 1 mom. garanterar. Grundlagsutskottet menar i sitt utlåtande att trots att det föreslagna maskeringsförbudet i någon mån kringskar yttrandefriheten och mötesfriheten kan det inte anses göra intrång på dessa friheters kärnområden. Förbudet utgör inte något hinder för fria sammankomster och åsiktsyttringar.

I sin bedömning av om den föreslagna bestämmelsen behövs eller inte har lagutskottet också tagit fasta på polislagen (493/1995). I 20 § 1 mom. i polislagen sägs att en polisman har rätt att avlägsna en person från en plats, om det av hans hotelser eller övriga uppförande kan dras den slutsatsen att han sannolikt kommer att göra sig skyldig till brott mot liv, hälsa, frihet eller hemfrid eller till egendomsbrott. Enligt samma paragrafs 2 mom. kan en person likaså avlägsnas från en plats om han uppför sig synnerligen störande eller orsakar överhängande fara för allmän ordning och säkerhet. Enligt 3 mom. är det

på vissa villkor möjligt att gripa och hålla i förvar en sådan person.

Som utskottet ser det kan bestämmelserna i polislagen i rätt stor utsträckning åberopas för att hantera sådana problemsituationer där maskeringsförbudet gäller. Å andra sidan ger den föreslagna bestämmelsen också vissa fördelar som inte följer av bestämmelserna i polislagen i och med att den nya kriminaliseringen bara föreslås omfatta att man uppträder maskerad vid allmänna möten, tillställningar för allmänheten och andra folksamlingar. Om det straffbara beteendets räckvidd begränsas mer än vad som föreslagits kan den nya bestämmelsen anses vara noggrannare än bestämmelsen i polislagen och ta hänsyn till särdragen i det objekt som lagstiftningen gäller. Dessa synpunkter väger speciellt tungt på grund av kopplingarna mellan förslaget och de grundläggande fri- och rättigheterna.

Enligt propositionen (s. 8/I) kan man i och med att maskering kriminaliseras förmoda att risken att åka fast ökar för dem som gör sig skyldiga till lagöverträdelse. Detta förväntas i sin tur förebygga kravaller. Vidare anser regeringen att maskeringsförbudet kan förväntas trygga yttrande- och mötesfriheten genom att människor lättare vågar delta i demonstrationer. Lagutskottet ser bedömningarna av den föreslagna bestämmelsens effekter som väl optimistiska. Å andra sidan kan sådana effekter inte heller helt uteslutas. I sin bedömning av bestämmelsens acceptabilitet har utskottet också fäst avseende vid att lagstiftaren genom att ta in maskeringsförbudet i strafflagen ansett det klart förkastligt med maskering t.ex. i syfte att skada egendom vid en offentlig tillställning. Enligt utskottets mening pekar maskering i sådana situationer också på en viss planmässighet i den brottsliga verksamheten, vilket i sin tur inverkar på straffmätningen.

Av dessa orsaker har lagutskottet beslutat tillstyrka att olaglig maskering kriminaliseras, men med följande anmärkningar och ändringsförslag.

Detaljmotivering

1. Lag om ändring av 17 kap. strafflagen

13 a §. Olaglig maskering

I mom. Enligt förslaget ska den som i anslutning till en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning på allmän plats eller i någon annan folksamling på allmän plats helt eller delvis täcker ansiktet med en huva, mask, målning eller något liknande på ett sätt som försvårar identifikation dömas för olaglig maskering.

Grundlagsutskottet menar i sitt utlåtande att kriminaliseringen av maskering måste preciseras. Det påpekar att det nuförtiden är helt allmänt att gå bl.a. på idrottstävlingar med i synnerhet ansiktet målat och att alla ansiktmålningar inte omöjliggör identifikation utan ingår så att säga i evenemangsbilden. På grund av kravet på exakthet i den straffrättsliga legalitetsprincipen är det enligt grundlagsutskottets mening konstitutionellt nödvändigt att det i den föreslagna bestämmelsen finns en koppling till personens avsikt att kränka eller äventyra den allmänna ordningen eller säkerheten eller begå någon annan rättstridig handling. Preciseringsen är nödvändig för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Också förvaltningsutskottet framhåller i sitt utlåtande att det inte finns anledning att förbjuda maskering på en allmän plats eftersom det finns berättigade skäl att täcka ansiktet. Å andra sidan bör maskeringsförbudet vara till den grad omfattande att bestämmelsen kan tillämpas tillräckligt effektivt och möjligheterna att kringgå den minskas. För sitt utlåtande har förvaltningsutskottet haft tillgång till en promemoria från justitieministeriet där ministeriet tar ställning till de ändringar som grundlagsutskottets utlåtande ger anledning till. Enligt förvaltningsutskottets mening uppfyller den nya formuleringen i promemorian villkoren i grundlagsutskottets utlåtande. Det oaktat anser utskottet att straffbestämmelsen gärna kan formuleras tydligare.

Lagutskottet hänvisar till grundlagsutskottets och förvaltningsutskottets utlåtanden och före-

slår att bestämmelsen preciseras på två punkter. Den första gäller maskering och den andra personens syften.

Förteckningen över olika sätt att maskera sig i lagförslaget är mycket tvetydig i sin öppenhet. Det som ytterligare försvårar tillämpningen av bestämmelsen är att maskeringen bara förutsätts försvåra identifikationen av personen i fråga. Det som sägs i propositionens motivering (s. 12/I) är mycket beskrivande för problemen med det sistnämnda kriteriet. Där sägs att 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 bestämmelsen ska uppnå sitt syfte är det enligt lagutskottets mening inte nödvändigt att straffbarheten för maskering ska omfatta fall där identifikationen bara försvåras. Ett av bestämmelsens syften är att det straffrättsliga ansvaret ska kunna förverkligas också när en person vill hemlighålla sin identitet genom att maskera sig och därför bör tillämpningen av bestämmelsen begränsas till sådana fall där maskering helt förhindrar att en person identifieras. Om bestämmelsen begränsas på detta sätt är den också lättare att tillämpa i praktiken, för då behöver man inte avgöra i vilken utsträckning identifikationen bör försvåras för att maskeringen ska vara en straffbar handling.

Av de skäl som anförs ovan föreslår lagutskottet att gärningen i bestämmelsen beskrivs med orden "maskerad till oigenkännlighet". Ordet "maskerad" avser redan i sig att personen har för avsikt att göra sig oigenkännlig med hjälp av en mask eller något annat sätt att täcka ansiktet eller huvudet. Kravet på att personen "uppträder maskerad till oigenkännlighet" antyder å andra sidan att åtgärden förväntas ha en viss effekt. Med andra ord bör maskeringen vara på så sätt total att den inte avslöjar identiteten. Man kan maskera sig på många olika sätt, t.ex. med en huvudbonad eller mask som täcker ansiktet. Det väsentliga med tanke på straffbarheten är att personen inte kan identifieras just på grund av att han eller hon är maskerad.

Som grundlagsutskottet konstaterar i sitt utlåtande kan maskering per se inte kriminaliseras.

Straffbarhet förutsätter att det finns en koppling till personens avsikt att begå en rättstridig handling. Men om det faktum att en person är maskerad kopplas till hans eller hennes avsikt att kränka den allmänna ordningen och säkerheten blir straffbarheten enligt lagutskottets mening i högsta grad generell. Med hänsyn till att man också kan dömas till fängelse för olaglig maskering är det befogat att avgränsa straffbarheten till sådana situationer där maskering har ett direkt samband med hotande våld mot person eller skada på egendom.

För deras rättssäkerhet som deltar i allmänna sammankomster, offentliga tillställningar och andra folksamlingar är det nödvändigt att slutsatser *om maskeringens syfte* inte dras på lösa grunder. Därför föreslår utskottet som villkor för att tillämpa bestämmelsen att en maskerad person eller skara ska ha som sitt uppenbara syfte att ta till våld mot person eller skada egendom. Situationen bör i så fall i sin helhet vara sådan att den objektivt sett innebär en omedelbar risk för ingrepp i en persons fysiska integritet eller skada på egendom. Att syftet i det fallet uppfyller villkoret i bestämmelsen framgår framför allt av den maskerade personens eller skarans hotfulla beteende. Ett omedelbart hot om våld kan ta sig uttryck t.ex. så att en maskerad skara grupperar sig kring en eller flera personer och att de verbala hotelserna eller hotfulla åtbörderna visar att skarans uppenbara syfte är att ta till våld mot de omringade. Det direkta hotet mot egendom kan i sin tur komma fram t.ex. genom att en maskerad skara utrustar sig med redskap som är speciellt väl lämpade för skadegörelse och samtidigt försöker skapa allmän oordning bland övriga närvarande.

Det är möjligt att polisen i sådana hotfulla situationer är förberedd på att bemöta oroligheter av olika slag. Då kan situationen snabbt tillspetsa sig t.o.m. till våldsamma upplopp. För den rättsliga bedömningen av händelserna i efterhand är det viktigt att såväl de demonstranter som brukat våld som de poliser som tagit till maktmedel kan identifieras. Enligt uppgift till lagutskottet kan poliser alltid identifieras utifrån kännetecknen på deras utrustning.

Lagutskottet ser det som lämpligt i sig att föreslagna 13 a § i 17 kap. i strafflagen tillämpas inte bara på allmänna sammankomster och offentliga tillställningar utan också på andra folksamlingar. Men denna tillämpning från fall till fall har i propositionens motivering (s. 11/II) tolkats som så att maskeringsförbudet inte gäller t.ex. dem som står vid sidan om och ser på ett demonstrationståg. Lagutskottet framhåller i detta sammanhang sin uppfattning att också utomstående personer vid själva demonstrationen omfattas av bestämmelsens räckvidd om de uppträder maskerade t.ex. med det uppenbara syftet att ta till våld mot person. Det kan vara fallet när maskerade personer som ser på demonstrationståget försöker provocera demonstranterna till våld.

Lagutskottet har gjort en språklig precisering i början av bestämmelsen, men den påverkar inte den svenska texten.

2 mom. I paragrafens 2 mom. anges de fall där maskering inte vore olagligt.

Som olaglig maskering anses enligt vad som sägs ovan bara sådan maskering till oigenkännlighet som har med den maskerade uppenbara avsikt att ta till våld mot person eller att skada egendom att göra. Om det straffbara beteendet avgränsas på detta sätt är det onödigt att särskilt räkna upp situationer där maskering inte är olagligt. Därför föreslår lagutskottet att 2 mom. stryks.

2. Lag om ändring av lagen om sammankomster

Det huvudsakliga syftet med den föreslagna ändringen i lagen om sammankomster är att förbjuda innehav av föremål som eventuellt kan användas för maskering. Vidare ska ordningsvakter i vissa fall få rätt att visitera deltagarna i en tillställning och kontrollera de saker de för med sig för att övervaka förbudet mot innehav av maskeringsredskap.

Grundlagsutskottet anser i sitt utlåtande att argumenten inte räcker till för att utöver kriminaliseringen av maskering i strafflagen också förbjuda och kriminalisera innehav av föremål som eventuellt kan användas för maskering. Li-

kså påpekar utskottet att kriminaliseringen av innehav inte står i rätt proportion till skyddet av det intresse som ligger bakom kriminaliseringen. På dessa grunder konstaterar grundlagsutskottet att det andra lagförslaget inte kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Vidare menar det att det inte finns sådana tvingande skäl för undantagslagsförfarande som krävs för att innehav av maskeringsredskap ska kunna kriminaliseras i den ordning som föreskrivs i 73 § i grundlagen.

Enligt grundlagsutskottets utlåtande uppfyller de föreslagna kontrollbefogenheterna i samband med förbudet mot innehav av maskeringsredskap inte proportionalitetskraven och det saknas också ett tungt vägande samhälleligt skäl för dem. Därför kan det andra lagförslaget också till denna del bara behandlas i den ordning som föreskrivs i 73 § i grundlagen. Inte heller på denna punkt anser grundlagsutskottet att det skulle finnas några tungt vägande skäl för ett undantagslagsförfarande.

Lagutskottet hänvisar till grundlagsutskottets utlåtande och föreslår att 23 § och 26 § 2 mom. i det andra lagförslaget stryks, vilket betyder att gällande 23 § förblir i kraft. Lagförslagets ingress måste följaktligen ändras och en lagteknisk justering görs i 26 § 5 punkten.

Förvaltningsutskottet argumenterar i sitt utlåtande för en bestämmelse i lagen om sammankomster om att man i en anmälan till polisen om en offentlig sammankomst också ska uppge om deltagarna har för avsikt att uppträda maskerade. Den som arrangerar en offentlig tillställning ska däremot i regel inte behöva anmäla om maskering, men polisen ska i förekommande fall kunna kräva utredning om saken.

Lagutskottet har flera skäl att inte ställa sig bakom förvaltningsutskottets förslag i detta sammanhang. För det första kan det vara mycket svårt för arrangörerna av en allmän sammankomst att veta om någon som deltar t.ex. i en demonstration har för avsikt att uppträda maskerad eller inte. Ännu svårare är det för arrangören av en offentlig tillställning, som idrottstävlingar, att förutse sådant. Med hänsyn till de inskränkningar som lagutskottet föreslagit i

17 kap. 13 a § i strafflagen kan det hållas för sannolikt att handlingar som uppfyller maskeringsrekvisitet oftare förekommer vid sammankomster som saknar arrangör. För det tredje anser utskottet att skyldigheten att anmäla om maskering sitter bäst i ett system där polisen i enskilda fall kan förbjuda maskering. Om vi går in för ett sådant system krävs det mycket grundlig beredning, bl.a. för att arrangörernas rättsskyddssynpunkter ska kunna beaktas, och det är inte möjligt i detta sammanhang.

3. Lag om ändring av lagen om ordningsvakter

Grundlagsutskottet noterar i sitt utlåtande att inte heller det tredje lagförslaget kan behandlas i

vanlig lagstiftningsordning på grund av utskottets kommentarer om det andra lagförslaget. Dessutom menar grundlagsutskottet att det inte är möjligt att tillgripa undantagslagsförfarande.

Lagutskottet hänvisar till grundlagsutskottets utlåtande och föreslår att det tredje lagförslaget förkastas.

Förslag till beslut

Med stöd av det ovan anförda föreslår lagutskottet

att lagförslag 3 förkastas och

att lagförslagen 1 och 2 godkänns med ändringar (Utskottets ändringsförslag):

Utskottets ändringsförslag

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 sammankomst eller en offentlig tillställning på allmän plats eller i någon annan folksamling på allmän

plats uppträder maskerad till oigenkännlighet med det uppenbara syftet att ta till våld mot person eller skada egendom, skall för olaglig maskering dömas till böter eller fängelse i högst tre månader.

(2 mom. utesl.)

Ikraftträdandebestämmelsen
(Som i RP)

2.

Lag

om ändring av lagen om sammankomster

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

23 §
(*Utesl.*)

25 §
(Som i RP)

26 §
Sammankomstförseelse

5) bryter mot förbudet i 23 § 1 mom. eller förbud som meddelats med stöd av 3 mom.,
skall, om inte strängare straff föreskrivs någon annanstans i lag, för *sammankomstförseelse* dömas till böter.
(2 mom. *utesl.*)

Ikraftträdandebestämmelsen
(Som i RP)

Den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet
(1—4 punkten som i RP)

Helsingfors den 28 oktober 2004

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Tuija Brax /gröna
vordf. Susanna Rahkonen /sd
medl. Esko Ahonen /cent
Lasse Hautala /cent
Tatja Karvonen /cent
Petri Neittaanmäki /cent
Heli Paasio /sd
Lyly Rajala /saml

Jukka Roos /sd
Tero Rönni /sd
Petri Salo /saml
Pertti Salovaara /cent
Minna Sirnö /vänst
Timo Soini /saf
Marja Tiura /saml
Jan Vapaavuori /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Risto Eerola.