

## LAGUTSKOTTETS UTLÅTANDE 22/2002 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 för främjande av säkerheten på allmänna platser (RP 20/2002 rd) till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att lagutskottet skall lämna utlåtande i saken till förvaltningsutskottet.

##### **Sakkunniga**

Utskottet har hört

- inrikesminister Ville Itälä, lagstiftningsråd Janne Kerkelä och polisöverinspektör Pertti Luntiala, inrikesministeriet
- riksdagens generalsekreterare Seppo Tiitinen
- lagstiftningsråd Ilari Hannula, justitieministeriet
- generalsekreterare Hannu Takala, Rådet för brottsförebyggande
- lagman Teuri Brunila, Åbo tingsrätt
- statsåklagare Päivi Hirvelä, Riksåklagarämbetet

- ledande häradsåklagare Matti Tolvanen, Joensuu härads åklagarämbete
- överkommissarie Teuvo Saikkonen, polisinspektionen i Helsingfors härad
- statssekreterare Ari Rautanen, Helsingfors stad
- advokat Markku Fredman, Finlands Advokatförbund
- verksamhetsledare Jaana Kauppinen, Pro-tu-kipiste ry
- professor Mikael Hidén
- professor Pekka Koskinen
- professor Raimo Lahti
- professor Ari-Matti Nuutila
- forskare Seppo Soine-Rajanummi
- professor Veli-Pekka Viljanen.

##### **Samband med andra handlingar**

Lagutskottet har till sitt förfogande haft det utlåtande om propositionen som grundlagsutskottet lämnat till förvaltningsutskottet (GrUU 20/2002 rd).

#### PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår en särskild lag om främjande av säkerheten på allmänna platser. I lagen samlas de bestämmelser om saken som nu ingår i annan lagstiftning och i kommunernas nuvarande ordningsstadgor. Enligt förslaget upphävs 7 §

i kommunallagen om att kommunerna kan ge ordningsstadgor för främjande av allmän ordning och säkerhet. I och med att ordningslagen träder i kraft upphävs dessutom förordningen

innefattande allmän ordningsstadga för landsbygden.

Vidare föreslås att lagen om eggvapen bli upphävd och att bestämmelserna om allmän ordning och säkerhet i den blir intagna i ordningslagen med vissa preciseringar och kompletteringar.

Straffpåföljden för brott mot andra bestämmelser än de som gäller förbjudna föremål föreslås vara böter. Samtidigt föreslås en ändring i 2 a kap. för att ordningsbot skall bli möjlig som påföljd för brott mot dessa bestämmelser.

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

## UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

### *Allmän motivering*

#### *Utgångspunkter*

Syftet med ordningslagen är enligt 1 § att främja allmän ordning och säkerhet. Meningen är att bestämmelser om allmän ordning och säkerhet som nu finns i annan lagstiftning och kommunernas ordningsstadgor skall samlas i denna lag. Bestämmelser om dessa rättsligt skyddade intressen finns också i strafflagen. Vissa av dem finns i 17 kap. om brott mot allmän ordning och i 44 kap. om brott som äventyrar andras hälsa och säkerhet. Båda kapitlen är á jour, för det förstnämnda har reviderats 1998 och det senare i år. Dessutom har en del av de föreslagna bestämmelserna ett nära samband med bestämmelserna om hemfridsbrott och brott mot offentlig frid i 24 kap. och 7 § om olaga hot i 25 kap. i strafflagen från 2000. I vissa delar överlappar bestämmelserna annan lagstiftning. Detta är ett klart missförhållande med tanke på en tydlig lagstiftning och enhetlig tillämpningspraxis.

De föreslagna bestämmelserna reglerar i mycket stor utsträckning och detalj medborgarnas beteende på allmänna platser. Detta ställer mycket höga kvalitetskrav på lagstiftningen för att det med tillräcklig tydlighet skall framgå av bestämmelserna vilket slag av beteende som är förbjudet, vilka påföljderna är för förseelser och vilka befogenheter myndigheterna har. Bestämmelserna och motiveringarna lämnar mycket övrigt att önska på denna punkt. Utskottet har inte ansett det rationellt eller ens möjligt att utreda alla de oklarheter och frågetecken som kommit fram under behandlingen.

Det finns inget skäl att bedöma de föreslagna bestämmelserna med tanke på om så här långt gående straffbestämmelser är kriminalpolitiskt motiverade eller inte. Utskottet företräder den uppfattningen att strafflagstiftningen inte får vara den primära metoden för att garantera allmän ordning och säkerhet. Det är i högsta grad oklart om polisen har resurser för att övervaka lagens efterlevnad. Jämställdhetsmålet uppnås inte om lagens efterlevnad övervakas på olika sätt i olika kommuner och om olika påföljder döms ut för förseelser. Bestämmelserna styr också utan någon särskild straffbestämmelse medborgarnas beteende. Polisen övervakar bestämmelsernas efterlevnad och kan befatta sig med förseelser genom anvisningar och uppmaningar och då kan brott mot polisens föreskrifter bli straffbart som tredska mot polisen.

Utskottet menar att det absolut bör utredas i grunden hur de föreslagna straffbestämmelserna förhåller sig till gällande bestämmelser i strafflagen. Det finns stora brister i hur de strafflagsreformer som genomförts under de senaste åren har följts upp i beredningen. Överlappningar måste undanröjas och dessutom måste det övervägas om det finns orsak att ändra de nyligen tillkomna bestämmelserna i strafflagen i föreslagen omfattning. I propositionens motivering läggs inte sådana faktorer fram som i alla delar talar för ändringar.

#### *Kommunernas ordningsstadgor*

Propositionen syftar till att ersätta kommunernas ordningsstadgor med en ordningslag som skall tillämpas i hela landet. Kommunerna har

utifrån 7 § i kommunallagen meddelat ordningsstadgor för främjande av allmän ordning och säkerhet. Ordningsstadgorna måste ersättas med en ordningslag för att den i grundlagen föreskrivna straffrättsliga legalitetsprincipen och medborgarnas likställdhet skall kunna fullföljas. Ordningsstadgorna varierar från kommun till kommun och det är inte så lätt för medborgare och myndigheter att veta vilket slag av betende som är förbjudet i olika kommuner.

Till denna del är de föreslagna reformerna motiverade och utgångspunkterna behöver inte ifrågasättas. Men till exempel beroende på lokala förhållanden har kommunerna ett varierande behov av att utfärda regler, också om brott mot dem inte vore straffbart. Därför föreslås det bli utrett om inte kommunerna kunde få ha kvar sin befogenhet att utfärda bestämmelser av detta slag, (t.ex. torg- och hamnbestämmelser).

#### *Koncentreringsprincipen i totalreformen av strafflagen*

Regeringen föreslår att lagen om eggvapen upphävs och att bestämmelserna i den flyttas över till ordningslagen. I lagförslaget ingår detaljerade förteckningar över farliga föremål och föremål och ämnen som lämpar sig för att skada någon annan samt bestämmelser med hot om fängelsestraff för brott mot dessa bestämmelser. I motiveringen framhålls att dessa straffbestämmelser längre fram kommer att flyttas över till strafflagen.

I linje med koncentreringsprincipen i totalreformen av strafflagen kommer alla straffbestämmelser med hot om fängelsestraff i speciallagstiftning att flyttas över till strafflagen. I samband med behandlingen av propositionerna om revidering av strafflagen meddelade utskottet flera gånger att det tillstyrker principen (LaUB 6/1990 rd, LaUB 22/1994 rd och LaUB 5/2002 rd). I samband med behandlingen av andra fasen av totalreformen av strafflagen (RP 94/1993 rd) godkände riksdagen ett uttalande där det bland annat förutsatte att det bör säkerställas att straffstadganden som avses bli förenade med hot om fängelsestraff harmonierar med principerna för totalreformen av strafflagen.

I propositionen förs inga sådana faktorer fram som motiverar en avvikelse från koncentreringsprincipen. Med tanke på målen för ordningslagen är det inte nödvändigt att upphäva lagen om eggvapen och att temporärt placera straffbestämmelserna i ordningslagen.

#### *Påföljder*

Av hävd har ordningsföreseelser som gäller allmän ordning och säkerhet inte ansetts ha målsägande. Detta har helt uppenbart också varit utgångspunkten i beredningen av propositionen, även om det inte sägs ut. Det framgår av att den huvudsakliga påföljden föreslås vara ordningsbot och dagsbot bara vid allvarigare förseelser. Men förseelsen kan ha en målsägande och på gärningen kan tillämpas både strafflagen och ordningslagen. Enligt 2 a kap. 10 § i strafflagen kan ordningsbot därmed inte föreläggas om det är uppenbart att målsäganden kommer att framställa begäran om åtal eller lägga fram ett skadeståndsyrkande.

Enligt 2 § 3 mom. i polislagen skall polisen i första hand genom råd, uppmaningar och befallningar sträva efter att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. En polisman kan med stöd av 2 § 2 mom. i förundersökningslagen låta bli att göra förundersökning om brottet är obetydligt och endast ge den skyldige en anmärkning. De förseelser som föreslås bli straffbara är sannolikt oftast så lindriga att en anmärkning från polisen är det förnuftigaste sättet att gripa in. För att påföljdspraxis skall styras över till ordningslagen är det skäl att ta in en bestämmelse om avstående från åtgärder som i 104 § i vägtrafiklagen.

I propositionens motivering behandlas åtgärderna inte i relation till vare sig strafforder- eller ordningsbotsförfarande. Utskottet har den uppfattningen att propositionen inte avser att ändra på de lindriga åtgärdernas företräde. Det samma gäller relationen mellan dagsbot och ordningsbot. Ordningsbot bör vara huvudregeln i relation till dagsbot, som framhålls i motiveringen (s. 46/II). Ordningsboten är ett fast belopp i euro och ett lindrigare förmögenhetsstraff än böter. Om ordningsbotens storlek föreskrivs genom

förordning. Ordningsbotsförfarande får inte leda till strängare straff än böter. Därför är det skäl att slå fast ett relativt lågt belopp för ordningsboten.

Lagutskottet har i tre utlåtanden om EU-ärenden, det senaste år 2000 (LaUU 14/2000 rd), föreslagit utredning av administrativa påföljder med karaktär av straff. I en del länder är gärningar som riktar sig mot ordning och säkerhet straffbara som förvaltningsrättsliga ordningsförseelser. I samband med beredningen av ordningslagen borde det ha utretts om ett sådant system är tillämpligt i Finland.

#### *Översyn av bestämmelserna om ordningsbot*

Om ordningsbot föreskrivs i 2 a kap. i strafflagen. I propositionen föreslås en sådan ändring i kapitlets 9 § att ordningsbot också kan bestämmas som påföljd för ordningsförseelse enligt ordningslagen och för ringa brott mot vad som bestäms om föremål och ämnen som lämpar sig för att tillfoga någon annan en skada.

Grundlagsutskottet har lämnat utlåtande om propositionen (GrUU 20/2002 rd). Där framhålls att utskottet innan den nya strafflagen stiftades ansåg bemyndigandet att utfärda förordning i 9 § 1 mom. konstitutionellt problemfritt, eftersom det inte gäller reglering av straffbarheten. Med tanke på det straffrättsliga legalitetskravet uppmärksammar grundlagsutskottet dock att straffen för brott enligt denna princip måste definieras i lag. 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. Grundlagsutskottet menar att strafflagsparagrafen bör ändras på detta sätt.

Formuleringen i bemyndigandebestämmelsen bör dessutom 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.

Grundlagsutskottet har också lämnat utlåtande (GrUU 31/2002 rd) om regeringens proposi-

tion med förslag till revidering av lagstiftningen om straffrättens allmänna läror (RP 44/2002 rd), som är under behandling i lagutskottet. I sitt utlåtande hänvisar utskottet till utlåtandet ovan och framhåller att paragrafen i strafflagen bör ändras.

Lagutskottet anser att grundlagsutskottets ståndpunkt är motiverad men svår att genomföra på detta stadium i behandlingen. En ändring av bestämmelsen om ordningsbot på det sätt som grundlagsutskottet föreslår kräver utredning och beredning. I ordningsbotsförordningen (610/1999) som utfärdats med stöd av bemyndigandebestämmelsen i strafflagen föreskrivs uttömmande om de brott för vilka ordningsbot kan föreläggas. I förordningen föreskrivs i detalj också till exempel om storleken på ordningsboten för överskridande av hastighetsbegränsning med motordrivet fordon. Lagutskottet meddelar därför att det har för avsikt att i sitt betänkande om RP 44/2002 rd föreslå ett uttalande om att riksdagen förutsätter att regeringen vidtar åtgärder för att revidera ordningsbotslagstiftningen på det sätt som grundlagsutskottet föreslår. Utskottet rekommenderar att förvaltningsutskottet i sitt betänkande hänvisar till lagutskottets kommande uttalande.

#### *Straffbestämmelser i anknytning till prostitution*

Regeringen föreslår att det skall vara förbjudet att på allmän plats köpa och mot betalning erbjuda sexuella tjänster på ett sådant sätt att det orsakar störningar i omgivningen. Brott mot förbudet skall bestraffas som ordningsförseelse.

Riksdagen övervägde straffbestämmelser i anknytning till prostitution senast 1998, då bestämmelserna i strafflagen om brott mot allmän ordning och sexualbrott sågs över. Då föreskrevs utöver det redan tidigare kriminaliserade koppleriet, att köp av sexuella tjänster av någon som är under 18 år var straffbart. Däremot godkände riksdagen inte lagmotion (LM 31/1996 rd), där det föreslogs att köp av sexuella tjänster och utbudande av dem mot betalning på offentliga platser skulle kriminaliseras (RP 6/1997 rd och RP 117/1997 rd — LaUB 3/1998 rd).

Lagutskottet föreslog då utredning av det lämpligaste metoderna att ingripa i prostitution som inverkar störande på den allmänna ordningen inte minst i städer. Ett möjligt alternativ var att förbjuda handel med sexuella tjänster i den kommunala ordningsstadgan. Det är fortfarande aktuellt med en utredning, eftersom prostitution och koppleri fortsatt ökat och blivit i allt högre grad organiserade och grövre. Marknadsföringen av sexuella tjänster till exempel i tidningar och över internet har också ansetts vara ett missförhållande. En översyn av strafflagstiftningen behövs sannolikt också på grund av att Finland undertecknat FN:s konvention mot organiserad brottslighet och Europeiska unionens rambeslut om att bekämpa människohandel. Bestämmelsen om prostitution i ordningslagen räcker inte till för att avvärja dessa fenomen och uppfylla förpliktelseerna. Utskottet menar att det behövs en samlad bedömning av behovet av ny lagstiftning.

### *Detaljmotivering*

#### **Ordningslag**

2 §. *Definitioner.* I 2 punkten definieras tätort som område med tät bebyggelse som angetts med trafikmärket för tätort. Definitionen spelar en viss roll till exempel med tanke på förbudet att inta rusmedel och hunddisciplin. Inom ett område som avgränsas av tätortsmärken skall inom tätorten gällande trafikregler iakttas och märkena placeras ut för att reglera fordonstrafiken. Men det är svårt att ange tillämpningsområdet för bestämmelserna i ordningslagen tillräckligt tydligt med hjälp av dem.

3 §. *Störande av den allmänna ordningen och äventyrande av säkerheten.* Enligt paragrafen är det förbjudet att störa den allmänna ordningen eller äventyra säkerheten genom att föra oljud eller på något annat motsvarande sätt genom hotfulla och aggressiva gester och genom att skjuta och kasta saker. Paragrafens 1 mom. 1 och 3 punkt lyder i stor utsträckning lika som ofogsbestämmelsen i 17 kap. 13 § 1 och 3 punkten i strafflagen, som föreslås bli upphävd.

stämmelsen i 17 kap. 13 § 1 och 3 punkten i strafflagen, som föreslås bli upphävd.

Meningen är att de bestämmelser till ofogsparagrafen i strafflagen skall flyttas över i ordningslagen som förbjuder gärningar som stör den allmänna ordningen och äventyrar säkerheten på en allmän plats. I ofogsbestämmelsen föreslås närmast gärningar som sker inomhus eller som har verkningar inomhus stå kvar.

I ofogsbestämmelsen nämns numera särskilt oljud o.dyl. i samband med en tjänsteförrättning. I propositionen föreslås inte att detta skall tas in i ordningslagen eller bibehållas i ofogsbestämmelser, eftersom tjänsteförrättning utanför ämbetsverket oftast försiggår på allmän plats och myndigheterna har möjlighet att få handräckning av polisen (s. 18/I). Utskottet påpekar att myndighetsförrättningar inte alltid äger rum i ett ämbetsverk eller på en allmän plats. Som exempel kan nämnas domstolens syneförrättning i terräng och verkställighet av beslut om vårdnad om barn och umgängesrätt hemma hos barnet.

Enligt föreslagna 1 mom. 2 punkten skall det vara förbjudet att äventyra den allmänna ordningen och säkerheten bl.a. genom upprepade hotfulla gester, aggressiva rörelser och muntligen framförda hotelser. Gärningar enligt denna bestämmelse är ofta straffbara som olaga hot enligt 25 kap. 7 § eller olaga tvång enligt 8 § eller ofog enligt strafflagen.

Med hänsyn till att gärningarna enligt paragrafen redan nu i regel är straffbara och uppdelningen av gärningarna mellan strafflagen och ordningslagen inte förefaller helt problemfri

anser utskottet det inte lämpligt att en del av ofogsbestämmelsen lyfts över till ordningslagen på föreslaget vis.

4 §. *Intagande av rusmedel.* Onykterhet på allmänna platser avkriminaliserades 1968. Ända till slutet av 1994 var det förbjudet att inta alkoholdrycker på gator, torg, vägar, i parker och på andra allmänna platser. Efter det att förbudet blev upphävt har en del kommuner i sina ordningsstadgor förbjudit intagandet av alkoholdrycker på allmänna platser.

I paragrafens 1 mom. förbjuds intagande av rusmedel på allmänna platser i tätorter och i fordon i kollektivtrafik. Bestämmelsen förutsätter inte att intagandet inverkar störande på den allmänna ordningen. Det ovillkorliga förbudet motiveras (s. 35/II) med att det vore svårt för polisen att bedöma vilket slag av intagande som orsakar störning. Motiveringen förefaller motstridig, eftersom föreslagna 3 och 7 § i alla fall förutsätter att polisen kan göra en sådan bedömning.

Propositionen klarlägger inte förhållandet mellan paragrafen och lagstiftningen i övrigt. Enligt motiveringen gäller förtärförbudet i ordningslagen alla rusmedel (s. 54/I). Men detta uttalande i motiveringen kan inte stämma för narkotika. Narkotikabruk är alltid straffbart som straffbart bruk av narkotika enligt 50 kap. 2 a § i strafflagen, där straffskalan är strängare än den föreslagna ordningsförseelsen.

Paragrafen avser också att ersätta 58 § 1 mom. 4 punkten i alkohollagen (1143/1994), som föreslås bli upphävd. Där förbjuds förtäring av alkohol drycker i färdmedel i kollektivtrafik. Ett sådant färdmedels chef, förare eller konduktör har med stöd av gällande 4 punkt och 60 § 2 mom. rätt att ta alkohol drycken från den som bryter mot förbudet. Enligt de föreslagna bestämmelserna förefaller det som de inte längre hade denna fråntagningsrätt.

Paragrafens förhållande till 86 § i den s.k. gamla alkohollagen (459/1968) är oklart. Där sägs att det är förbjudet för minderåriga att inneha alkohol drycker och för dem som inte fyllt 20 år att inneha starka alkohol drycker. Utskottet menar att relationen mellan paragrafen och gällande bestämmelser måste klarläggas.

Det ovillkorliga förbudet i 1 mom. lindras av 2 mom. Där begränsas förbudet mot att inta rusmedel så att det är tillåtet att inta alkohol drycker i parker och på andra jämförliga platser, förutsatt att det inte utgör ett hinder eller gör det oskäligt svårt för andra att utöva sin rätt att använda platsen för dess egentliga ändamål.

I motiveringen (s. 36/I) nämns torg eller öppna platser som platser som kan jämföras med parker. Med hänsyn till lydelsen i 2 mom. och

motiveringen till den är det oklart vilka allmänna platser förbudet i 1 mom. egentligen gäller. I propositionen motiveras inte heller varför intagande av alkohol drycker på torg och trottoarer bör bedömas olika.

Polisen har inte haft tillräckliga resurser för en effektiv kontroll av förbudet att inta alkohol drycker i de kommunala ordningsstadgorna eller förbudet att inneha alkohol i alkohollagen. I Tammerfors föranstaltades ett ettårigt försök med effektiviserad övervakning av ordningen. Tack vare polisens åtgärder blev ordningen i stadens centrum bättre, men de unga lämnade stadens effektivt övervakade centrum och förflyttade sig ut till ytterstäderna för att supa. Det bedömdes som omöjligt att upprätthålla en effektiviserad övervakning utan extra resurser. Med tanke på behovet av ett totalförbud är det värt att notera att nästan alla polismän som deltagit i undersökningen ansåg att deras kompetens räcker till för att bedöma om supandet orsakar störningar eller inte.

Lagutskottet har analyserat de föreslagna straffbestämmelserna i ett straffrättsligt och kriminalpolitiskt perspektiv. Dessa utgångspunkter och erfarenheterna av förbuden i ordningsstadgorna mot att inta alkohol och svårigheterna med att övervaka dem talar för att ett förbud mot att inta alkohol på allmänna platser bör kopplas ihop med orsakande av störning.

Vidare har lagutskottet sett på de föreslagna straffbestämmelserna ur den synvinkeln att intagande av alkohol på allmänna platser väcker anstöt och stör den allmänna ordningen till den grad att ett totalförbud enligt propositionen är motiverat. Inte minst när alkohol intas i ett slutet rum, som ett kollektivtrafikmedel eller ett köpcentrum, är det ägnat att orsaka störningar. Totalförbudet är också klart och tydligt och gör det lätt för människor att uppfatta innehållet i förbudet och iaktta det. Utifrån en klar bestämmelse kan polisen effektivt befatta sig med brott mot förbudet.

Bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna ställer vissa begränsningar för straffbestämmelserna och förpliktar det allmänna att värna de grundläggande och de mänskliga

rättigheterna. Enligt nuvarande sätt att se ställer de grundläggande fri- och rättigheterna krav på lagstiftaren att bemöda sig att formulera bestämmelser i lag så att de i största möjliga utsträckning värnar de grundläggande fri- och rättigheterna också i praktiken.

Grundlagsutskottet har i sitt utlåtande bedömt straffbestämmelserna bl.a. med tanke på bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna. Grundlagsutskottet menar att det acceptabla i kriminaliseringar som inskränker enskilda grundläggande fri- och rättigheter bör bedömas på samma sätt som inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna över lag.

Vad gäller paragrafens 1 mom. uppmärksammar utskottet totalförbudet till den del det riktar sig mot i och för sig tillåtna njutningsmedel. Utskottet framhåller att förbudet att inta dem på allmänna platser bör kopplas ihop med uppkomsten av störningar. Oberoende av motiveringens förpliktande lydelse har grundlagsutskottet inte tagit in sin ståndpunkt i klämman om lagstiftningsordningen.

I 106 § i grundlagen föreskrivs om grundlagens företräde. En domstol skall ge grundlagsbestämmelsen företräde, om tillämpningen av en lagbestämmelse i ett ärende som behandlas av en domstol uppenbart skulle strida mot grundlagen. Om det görs förbjudet att inta i och för sig tillåtna njutningsmedel på allmänna platser utan att det förutsätts ge upphov till störningar, kan det bli aktuellt att tillämpa 106 § i grundlagen i domstolen. Av denna orsak föreslår lagutskottet att förvaltningsutskottet försäkras sig om att förutsättningar för detta inte skapas.

5 §. *Förhindrande av fara.* Paragrafens 2 mom. förpliktar den som ansvarar för byggnads-, reparations- och underhållsarbeten på en byggnad eller på en gata, en väg eller någon annan motsvarande plats att vidta behövliga försiktighetsåtgärder. Den föreslagna bestämmelsen överlappar underlåtelse att märka ut fara i den i år stiftade 44 kap. 14 § i strafflagen. Behovet av den föreslagna bestämmelsen kan ifrågasättas och därför föreslår utskottet

att den stryks i lagförslaget.

6 §. *Reklam och kungörelser.* I 1 och 2 mom. ingår bestämmelser om högst olika saker och därför förefaller det mindre lyckat att placera momenten i samma paragraf.

I 2 mom. ingår ett förbud mot att olovligen avlägsna eller skada en offentlig kungörelse eller ett meddelande som en myndighet har satt upp till allmänt påseende och som gäller allmän ordning och säkerhet. I 13 § 4 punkten om ofog i 17 kap. i strafflagen föreskrivs numera att det är straffbart att olovligen avlägsna eller skada en offentlig kungörelse eller ett meddelande som en myndighet har satt upp till allmänt påseende. Denna punkt föreslås bli upphävd. I propositionen saknas helt en detaljmotivering till de föreslagna bestämmelserna om ofog och därför är det inte klart varför bestämmelsen i den föreslagna lagen bara gäller offentliga kungörelser eller meddelanden om allmän ordning och säkerhet. Det är inte motiverat att flytta över bestämmelsen i sin ändrade form från strafflagen till ordningslagen, som skall främja allmän ordning och säkerhet. Utskottet föreslår

att 2 mom. stryks i propositionen.

7 §. *Annan verksamhet som orsakar störning.* Det föreskrivs om i högsta grad olika saker i paragrafens moment och därför är det inte lämpligt att momenten placeras i samma paragraf.

Paragrafens 1 mom. förbjuder att köpa och mot betalning erbjuda sexuella tjänster på en allmän plats på ett sådant sätt att det orsakar störningar. Ordningens syfte är att främja allmän ordning och säkerhet och därmed kan villkoret att det skall orsaka störningar anses motiverat. Men av bestämmelsen eller dess motivering framgår inte varför villkoret uttrycks på ett sätt som avviker från de övriga bestämmelserna.

I lagförslaget finns ingen definition på sexuella tjänster. I motiveringen (s. 38/I) hänvisas till motiveringen till regeringens proposition med förslag till lag om ändringar av utlänningslagen. Definitionen i den bygger förmodligen på 20 kap. 10 § i strafflagen om sexualbrott. Utskottet påpekar att definitionen på sexualtjänster i strafflagen är mycket vidlyftig. Den omfattar bl.a. stripteaseföreställningar (RP 6/1997 rd, s.

187/I). Denna omständighet spelar en viss roll för bedömningen av förbudet i ordningslagen och om förbudet är ovillkorligt eller om verksamheten förutsätts orsaka störningar till exempel på restauranger som omfattas av ordningslagens räckvidd.

Enligt paragrafens 2 mom. är det förbjudet att urinera och ha avföring på allmän plats på ett sådant sätt att det orsakar störning av den allmänna ordningen eller hälsorisker. Avfallslagen förbjuder nedskräpande och brott mot förbudet bestraffas som avfallsförseelse.

Därför anser utskottet att 2 mom. inte behövs och föreslår att det stryks.

Enligt paragrafens 3 mom. är det förbjudet att ordna föreställningar på allmän plats på ett sådant sätt att det orsakar fara för eller betydande störning av den allmänna ordningen eller trafiken.

Vad gäller trafiken är bestämmelsen delvis överlappande med bestämmelser i vägtrafiklagen och strafflagen. Om störande av vägtrafik och spårvagnstrafik föreskrivs i vägtrafiklagen. I motiveringen (s. 38/II) hänvisas bara till 24 § i vägtrafiklagen. Vidare förbjuder 3 § 2 mom. i vägtrafiklagen vägtrafikanter att onödigtvis hindra eller störa trafiken. Brott mot förbudet är straffbart som trafikförseelse enligt 103 § i vägtrafiklagen. Genom en lag som trädde i kraft i september 2002 kompletterades 23 kap. i strafflagen med en ny 11 a § om störande av trafik. Enligt paragrafen är det straffbart att avsevärt störa den allmänna flyg-, spår- eller sjötrafikens gång. Utskottet föreslår

att momentet ändras så att det inte överlappar de gällande bestämmelserna.

*9 §. Farliga föremål och 10 §. Innehav av föremål och ämnen som lämpar sig för att skada någon annan.* Utskottet framhöll ovan i den allmänna motiveringen att lagen om eggvapen inte bör upphävas och att straffbestämmelser med hot om fängelse inte bör tas in i ordningslagen. Om förvaltningsutskottet stannar för en annan lösning bör den lägga märke till följande omständigheter.

Paragraferna innehåller detaljerade förteckningar över föremål och ämnen som det är förbjudet att tillverka, införa i landet, saluföra och inneha på allmän plats. Förbuden motiveras med en önskan att minimera säkerhetsriskerna. Förbudet mot innehav gäller också föremål som normalt och av acceptabelt skäl innehas på allmän plats. I propositionens motivering påpekas att det inte har förekommit problem med tillämpningen av motsvarande förbud i lagen om eggvapen i detta hänseende. Men det är inte alls lika klart att det inte finns problem när förbuden gäller en mycket lång rad olika föremål.

Förteckningarna över förbjudna föremål och ämnen är kasuistiska. De grundar sig delvis på nuvarande bestämmelser på förordningsnivå som det inte finns någon anledning att som sådana flytta över i lagen. Detaljförteckningarna är inte uttömmande utan förbuden gäller också andra jämförbara föremål. Vissa föremålsgrupper är mycket omfattande och svåra att gestalta, eftersom t.ex. vajrar och bobollsträn nämns som jämförbara föremål. Detaljförteckningarna utesluter föremål som utan tvivel är farliga och leder lätt till att lagen måste ändras.

*13 §. Innehav av ämnen som lämpar sig för klottring.* Enligt paragrafen är det förbjudet att utan godtagbart skäl på allmän plats inneha sprayfärger och andra sådana målarfärger eller andra ämnen som lämpar sig väl för klottring av egendom.

Innehav är straffbart bara i undantagsfall. Bestämmelsen är mycket löst formulerad och omfattar olika slag av ämnen som man kan ha med sig av en fullt acceptabel orsak. Därför föreslår utskottet

att bestämmelsen preciseras med ett villkor att ämnen sannolikt innehas i skadegörande syfte.

*14 §. Hunddisciplin.* I paragrafen ingår förbud och påbud som gäller hundar och andra keldjur. Utskottet ställer sig i och för sig positivt till målen. Det kan vara skäl att överväga bestämmelsernas detaljer och förbudens omfattning med tanke på en effektiv lagstiftning. Ovannämnda

bestämmelser i avfallslagen gäller också djuravföring och därför är det onödigt att föreskriva om sådant i denna lag.

Enligt 1 mom. 1 punkten skall en hund hållas kopplad i en tätort. Däremot får hundar springa lösa på slutna gårdar, träningsplatser och inhägnade rastområden. De föreslagna bestämmelserna är mycket ovillkorliga jämfört med bestämmelserna i jaktlagen. Därför föreslår utskottet att det övervägs

att bestämmelserna lindras vad gäller under fem månader gamla hundar och hundar som skolas.

*16 §. Ordningsförseelse.* En ordningsförseelse skall vara straffbar bara när den är uppsåtlig. I motiveringen framhålls felaktigt (s. 45/I) att gärningsmannen skall vara medveten om att handlingen är straffbar. Det finns inga bestämmelser om denna s.k. förbudsvillfarelse, men enligt det rådande rättsläget kan gärningsmannen gå fri från straffansvar bara på mycket stränga villkor.

*17 §. Brott mot bestämmelserna om farliga ämnen och 18 §. Brott mot bestämmelserna om föremål och ämnen som lämpar sig för att skada någon annan.* Med åberopande av koncentreringsprincipen i den allmänna motiveringen som tillämpats vid totalrevideringen av strafflagen föreslår utskottet

att 17 och 18 § i lagförslaget stryks. För den händelse att 17 § inte stryks uppmärksammar utskottet att tillräknande inte är omnämnt i 3 mom., i motsats till 1 mom. och 18 §.

*21 §. Förverkandepåföljd, förstörande och fråntagande.* I 1 mom. finns bestämmelser om förverkandepåföljd. När propositionen bereddes togs hänsyn inte till existerande ny lagstiftning. Bestämmelserna om förverkandepåföljder har setts över och koncentrerats till 10 kap. i strafflagen. Ett av syftena med reformen var att förenhetliga konfiskationsbestämmelserna och upphäva onödiga bestämmelser i speciallagstift-

ning. Lagutskottet framhöll då att det med hänsyn till lagstiftningens klarhet var skäl att i framtiden konsekvent följa den då tillämpade regleringstekniken (LaUB 14/2001 rd).

Bestämmelserna om förverkandepåföljder i strafflagen skall tillämpas i samband både med strafflagen och straffbestämmelser i andra lagar. Därmed behövs bestämmelser om förverkandepåföljder inte i speciallagstiftning, om det inte finns orsak att avvika från strafflagen. Eftersom något sådant behov inte framgår av de föreslagna bestämmelserna eller motiveringen till dem menar utskottet att 1 mom. är obehövligt. I paragrafen finns bestämmelser om fråntagande och förstörande och därför kunde den för klarhetens skull kompletteras med en hänvisning till 10 kap. i strafflagen om förverkandepåföljder.

## 2. Lag om ändring av strafflagen

Regeringen föreslår att bl.a. 44 kap. 10—13 och 21 § i strafflagen skall upphävas genom denna lag. Kapitlet har reviderats i sin helhet genom lag 400/2002. De nuvarande bestämmelserna svarar inte alls mot de bestämmelser som tidigare varit i kraft och som föreslås bli upphävda och därför måste ingressen till detta lagförslag ses över.

*2 a kap. Om böter, förvandlingsstraff och ordningsbot.*

*9 §. Ordningsbotsförseelser.* Paragrafens 3 mom. har ändrats genom lag 515/2002 efter det att propositionen avläts och därför bör den föreslagna bestämmelsen och lagförslagets ingress ses över.

*17 kap. Om brott mot allmän ordning.*

*13 §. Ofog.* För de grunder som utskottet anfört i samband med 3 och 6 § i det första lagförslaget har det konstaterat

att paragrafen i strafflagen inte bör ändras och föreslår därför att den stryks i lagförslaget.

**3. Lag om ändring av 1 § lagen om strafforderförfarande**

Eftersom 1 § 1 mom. har ändrats genom lag 973/2001, måste ingressen till lagförslaget ses över.

att det sjätte lagförslaget stryks i propositionen.

***Utlåtande***

Lagutskottet anför som sitt utlåtande

**6. Lag om upphävande av lagen om eggvapen**

På ovan anförda grunder föreslår utskottet

*att förvaltningsutskottet bör beakta det som ovan sagts.*

Helsingfors den 15 november 2002

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Henrik Lax /sv  
vordf. Matti Vähänäkki /sd  
medl. Sulo Aittoniemi /alk  
Leena-Kaisa Harkimo /saml  
Erkki Kanerva /sd  
Toimi Kankaanniemi /kd  
Seppo Lahtela /cent  
Annika Lapintie /vänst

Kari Myllyniemi /cent  
Kirsi Ojansuu /gröna  
Veijo Puhjo /vänst  
Tero Rönni /sd  
Petri Salo /saml  
Timo Seppälä /saml  
Marja Tiura /saml  
Harry Wallin /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Timo Tuovinen.

## AVVIKANDE MENING 1

### *Motivering*

Alkohollagen förbjöd fram till slutet av 1994 förtäring av alkoholdrycker på allmänna platser. Efter det att förbudet upphävdes har kommunerna försökt sätta det i kraft igen. En del kommuner har ställt störande beteende som villkor för straffbarhet, men formuleringen har gett upphov till problem med tolkningen, eftersom gemene man har uppfattat störning på ett annat sätt än polisen. Följden har varit att saken har stötts och blötts i olika rättsinstanser.

Grunden för straffbarhet bör vara ett absolut förbud på allmänna platser, utan några som helst förmildrande omständigheter. Därför bör slutet av 4 § 2 mom. i det första lagförslaget strykas.

Medan det absoluta förtäringförbudet i alkohollagen var gällande bötfällde polisen ändå inte varenda en supare, utan övervägde saken enligt situationen. Så kommer det att gå också nu, inte minst om påföljdsparagrafen innehåller en be-

stämmelse som gör det möjligt att avstå från åtgärder.

### *Åsikt*

Med stöd av det ovan sagda föreslår vi

*att förvaltningsutskottet bör godkänna 4 § i det första lagförslaget med ändringar:*

4 §

*Intagande av rusmedel*

(1 mom. som i RP)

Vad som bestäms i 1 mom. gäller inte serveringsområden med särskilt tillstånd eller enligt anmälan eller de inre utrymmena i ett fordon i privat bruk. (*Utesl.*)

Helsingfors den 15 november 2002

Kari Myllyniemi /cent

Seppo Lahtela /cent

Sulo Aittoniemi /alk

## AVVIKANDE MENING 2

### *Motivering*

I regeringens proposition med förslag till revidering av bestämmelserna för främjande av säkerheten på allmänna platser ingår ett förslag till ny ordningslag. Genom denna ordningslag skall bestämmelserna samordnas så att de lyder lika i hela landet.

Samordnade bestämmelser som täcker hela landet behövs framför allt om intagande av rusmedel och handel med s.k. sexuella tjänster.

Finlands rykte som civiliserad nation har tagit skada av att det är tillåtet och allmänt att inta alkohol på allmänna platser. Detta missförhållande bör åtgärdas genom en tydlig lag. Regeringens proposition undanröjer inte detta missförhållande, eftersom det till exempel i Helsingfors betyder en återgång till det gamla. Enligt 4 § i stadens gällande ordningsstadga som fastställts av kommunfullmäktige är det utan undantag förbjudet att inta rusmedel på allmänna platser. Esbo har en motsvarande bestämmelse.

Det vore klarast och motiverat att i den nya ordningslagen förbjuda intagande av rusmedel på alla allmänna platser i tätorter och fordon i kollektivtrafik, med undantag av serveringsområden med särskilt tillstånd eller enligt anmälan eller de inre utrymmena i ett fordon i privat bruk. Lagen bör vara så entydig och klar och likadan i hela landet som möjligt. Det betyder att den övervakande myndigheten alltid har rätt att ingripa i alkoholförtäring på allmänna platser i tätorter. Men rätten att ingripa betyder inte att det i alla fall leder till straff.

Enligt 7 § 1 mom. i förslaget till ordningslag är det förbjudet att på allmän plats köpa och mot betalning erbjuda sexuella tjänster bara om det orsakar störningar i omgivningen. Också på denna punkt innebär propositionen en klar lindring jämfört med bl.a. 5 § i Helsingfors ordningsstadga som fastställts av stadsfullmäktige. Enligt

den är det entydigt förbjudet att idka prostitution på allmänna platser. Det vore klarast om lagen inte ställde störning som villkor utan att förbudet entydigt gällde på alla allmänna platser. Grundlagsutskottet konstaterar i sitt utlåtande att det till denna del är möjligt att lagstifta om ett totalförbud i vanlig lagstiftningsordning, eftersom verksamheten alltid orsakar störningar.

En majoritet i lagutskottet godkände i sitt utlåtande paragraferna i en form som inte åtgärdar de uppenbara problem som den rådande situationen har gett upphov till. Tvärtom urholkar paragraferna på många orter det förfarande som kommunfullmäktige ansett motiverat.

### *Åsikt*

Med stöd av det ovan sagda föreslår jag

*att förvaltningsutskottet godkänner 4 och 7 § i det första lagförslaget med ändringar:*

#### 4 §

##### *Intagande av rusmedel*

(1 mom. som i RP)

Vad som bestäms i 1 mom. gäller inte serveringsområden med särskilt tillstånd eller enligt anmälan eller de inre utrymmena i ett fordon i privat bruk. (*Utesl.*)

#### 7 §

##### *Annan verksamhet som orsakar störning*

Det är förbjudet att på allmän plats köpa och mot betalning erbjuda sexuella tjänster. (*Utesl.*)

(2 och 3 mom. som i RP)

Helsingfors den 15 november 2002

Toimi Kankaanniemi /kd