

RP 302/2018 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 7 § i lagen om sammankomster

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att lagen om sammankomster ändras. Enligt förslaget ska det senast 24 timmar innan en sammankomst ordnas utomhus på allmän plats lämnas en anmälan om sammankomsten till polisen på den ort där sammankomsten ordnas. För närvarande ska anmälan göras sex timmar före sammankomsten. Syftet med förlängningen av anmälningstiden är att polisen ska få bättre förutsättningar än nu att trygga utövandet av mötesfriheten och att sköta andra uppgifter som den har i anknytning till allmänna sammankomster.

Avsikten är att den föreslagna lagen ska träda i kraft den 1 augusti 2019.

MOTIVERING

1 Nuläge

1.1 Lagstiftning och praxis

Enligt 13 § 1 mom. i grundlagen har var och en rätt att utan tillstånd anordna sammankomster och demonstrationer samt att delta i sådana. Enligt paragrafens 3 mom. utfärdas närmare bestämmelser om mötesfriheten genom lag.

Bestämmelsen tryggar både rätten att själv ordna sammankomster och demonstrationer och rätten att delta i sammankomster och demonstrationer som ordnats av andra. Paragrafen innehåller inga begränsningar av vilka typer av sammankomster som skyddas av grundlagen exempelvis på basis av de frågor som behandlas. Då friheten tryggas ”utan föregående tillstånd” är det förbjudet för myndigheterna att kräva förhandstillstånd för en sammankomst. Inte heller ett sådant anmälningsförfarande som i praktiken förhindrar ett möte, till exempel genom att en anmälan ska göras oskäligt långt i förväg, motsvarar kraven i bestämmelsen (RP 309/1993 rd, s. 63).

Syftet med lagen om sammankomster (530/1999) är att trygga möjligheten att utöva den mötesfrihet som garanteras i grundlagen och att med nödvändiga bestämmelser med anknytning till ordning styra ordnandet av allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Lagen om sammankomster tillämpas både på allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Lagen tillämpas inte på officiella tillställningar som ordnas av offentliga samfund och inte heller på tillställningar som är typiska för religionssamfundens verksamhet och som ordnas för offentlig religionsutövning i samfundens egna eller med dem jämförbara lokaler.

Med allmänna sammankomster avses enligt lagens 2 mom. demonstrationer eller andra tillställningar som ordnas i syfte att utöva mötesfriheten och i vilka även andra än de som uttryckligen inbjudits kan delta eller följa. Som allmänna sammankomster betraktas dock inte sådana demonstrationer vid vilka avsikten är att enbart framföra enskilda personers åsikter. Med offentliga tillställningar avses nöjeställningar, tävlingar, uppvisningar och andra med dessa jämförbara tillställningar som är öppna för allmänheten och som inte ska anses vara allmänna sammankomster.

Lagen om sammankomster syftar till att skapa förutsättningar för att mötesfriheten ska kunna tillgodoses så långt som möjligt i praktiken. Lagen utgår från att ordnandet av allmänna sammankomster och offentliga tillställningar inte ska begränsas genom onödiga bestämmelser och tillstånd som gäller ordningsfrågor. Utgångspunkten för de begränsningar som anges i lagen är att de är nödvändiga med hänsyn till ordning och säkerhet, deltagarnas och utomståendes rättigheter eller omgivningen (RP 145/1998 rd, s. 13).

Enligt 7 § i lagen om sammankomster ska arrangören senast sex timmar innan en allmän sammankomst ordnas utomhus på allmän plats lämna en muntlig eller skriftlig anmälan om sammankomsten till polisen på den ort där sammankomsten ordnas. Enligt lagen kan även en anmälan som lämnas senare anses giltig, om sammankomsten inte medför oskälig olägenhet för allmän ordning. Avsikten med tidsfristen är att ge polisen tillräckligt med tid att förbereda de uppgifter som enligt lagen ska skötas i anslutning till sammankomsten (RP 145/1998 rd, s. 25).

Anmälan kan också lämnas för en sådan demonstration som ordnas utomhus på allmän plats och vid vilken avsikten är att enbart framföra enskilda personers åsikter. På demonstrationen

RP 302/2018 rd

tillämpas i sådana fall bestämmelserna om allmänna sammankomster i lagen om sammankomster, med undantag för lagens 5 § om rätten att ordna sammankomster.

Det är den som arrangerar en allmän sammankomst som ska lämna anmälan. Anmälan kan lämnas skriftligen eller muntligen, till exempel genom att man fyller i en elektronisk blankett på polisens webbplats. Anmälan ska lämnas till polisinspektionen på den ort där sammankomsten ordnas. Om polisjouren på platsen för sammankomsten är stängd, kan anmälan enligt föreskrifterna till lagen om sammankomster lämnas vid något annat jourhavande tjänsteställe eller, om det är fråga om polisens samarbetsområde, det jourhavande polisdistriktet (RP 145/1998 rd, s. 25).

Enligt 8 § i lagen om sammankomster ska en anmälan innehålla uppgifter om sammankomstens arrangör, sammankomstens syfte, platsen för sammankomsten eller rutten för processionen, när sammankomsten ska inledas och en uppskattning av när den kommer att avslutas, ordningsvakter som arrangören har utsett, samt konstruktioner och annan specialutrustning som ska användas under sammankomsten. Dessa uppgifter är nödvändiga för att polisen ska kunna beräkna behovet av åtgärder som tillställningen förutsätter (RP 145/1998 rd, s. 25). Sammankomstens arrangör ska dessutom i anmälan namnge en person som ska vara anträffbar för polisen i frågor som gäller ordnandet av sammankomsten.

I 10 § i lagen om sammankomster finns det bestämmelser som ska gälla om anmälan lämnas om flera allmänna sammankomster som kommer att ordnas samtidigt på samma plats och det inte är möjligt att ordna dem samtidigt. Polisen kan under vissa förutsättningar som anges i lagen efter överläggning med den berörda kontaktpersonen anvisa en annan plats som är lämplig med hänsyn till syftet med sammankomsten. Så kan man även gå till väga om säkerheten för människor äventyras eller om utomstående eller trafiken störs i en oskälig mån till följd av att en allmän sammankomst ordnas på den plats som uppgivits.

Arrangören av en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning ska se till att ordning och säkerhet upprätthålls och att lag följs under tillställningen. Om det för en allmän sammankomst väljs en ordförande, har även denne samma skyldigheter.

Enligt 19 § i lagen om sammankomster är det polisens uppgift att trygga utövandet av mötesfriheten. Därför är det viktigt att polisen på förhand får information om allmänna sammankomster som ordnas utomhus (RP 145/1998 rd, s. 24). Dessutom ska polisen övervaka att arrangören av och ordföranden för en sammankomst uppfyller sina skyldigheter enligt lagen om sammankomster samt vid behov vidta åtgärder för att upprätthålla ordning och säkerhet vid allmänna sammankomster.

Med stöd av 20 § i lagen om sammankomster kan polisen vid behov på förhand eller under sammankomsten ge anvisningar och föreskrifter om hur en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning ska ordnas bland annat för att allmän ordning och säkerhet ska kunna upprätthållas och för att trafiken ska flyta smidigt.

Enligt 21 § i lagen om sammankomster har en polis som hör till befälet rätt att när arrangemangen vid en allmän sammankomst väsentligt strider mot lag avbryta sammankomsten eller bestämma att den ska avslutas, om andra åtgärder inte har visat sig vara tillräckliga. Brister i en sådan anmälan som krävs enligt 7 § eller det att anmälan helt saknas innebär inte i sig en sådan väsentlig överträdelse av lagen som avses i 21 § (GrUB 13/1998 rd, s. 5). Ett beslut av polisen får överklagas genom besvär hos förvaltningsdomstolen.

Lagen om sammankomster innehåller också bestämmelser om anmälningsskyldighet i fråga om ordnandet av offentliga tillställningar. Enligt lagens 14 § ska arrangören senast fem dygn

innan en offentlig tillställning inleds lämna en skriftlig anmälan om tillställningen till polisen på den ort där tillställningen ordnas.

I 11 § i lagen om försvarstillstånd (1083/1991) finns det bestämmelser om anmälan om en allmän sammankomst när det råder försvarstillstånd. Anmälan om en allmän sammankomst ska då lämnas skriftligen till polisen på den ort där sammankomsten ordnas och senast tre dagar före den planerade sammankomsten.

1.2 Den internationella utvecklingen samt lagstiftningen i utlandet

Enligt artikel 12 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna har var och en rätt till frihet att delta i fredliga sammankomster. Rätten att delta i fredliga sammankomster erkänns även i bland annat artikel 21 i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (FördrS 8/1976). Utövandet av denna rättighet får enligt konventionen inte underkastas andra inskränkningar än sådana som föreskrivs i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till statens säkerhet eller den allmänna säkerheten, den allmänna ordningen, skyddet av folkhälsan eller sedligheten eller skyddet av andra människors rättigheter och friheter.

Artikel 11 i konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (FördrS 19/1990, nedan Europakonventionen) och Europadomstolens rättspraxis i fråga om den artikeln har visat sig vara av särskild betydelse för hur innehållet i mötesfriheten ska definieras.

I artikel 11 i Europakonventionen fastställs följande:

1. Var och en har rätt till frihet att delta i fredliga sammankomster samt till föreningsfrihet, inbegripet rätten att bilda och ansluta sig till fackföreningar för att skydda sina intressen.
2. Utövandet av dessa rättigheter får inte underkastas andra inskränkningar än sådana som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna säkerheten, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter. Denna artikel hindrar inte att det för medlemmar av de väpnade styrkorna, polisen eller den statliga förvaltningen görs lagliga inskränkningar i utövandet av de nämnda rättigheterna.

Europadomstolen har ansett att ett krav på tillstånd eller förhandsanmälan för sammankomster inte i sig strider mot artikel 11 i konventionen, även om exempelvis anmälningsförfaranden som är alltför inskränkande kan göra det. Domstolen anser att syftet med ett anmälningsförfarande är att göra det möjligt för myndigheterna att säkerställa att allmänna sammankomster kan genomföras på tillbörligt sätt. Staterna har ett omfattande utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller praxisen i fråga om anmälningsförfaranden, vilket inbegriper tidsfrister för anmälan, under förutsättning att bestämmelserna om saken är exakta och inte i praktiken utgör ett hinder för utövandet av den mötesfrihet som skyddas av konventionen (Lashmankin m.fl. mot Ryssland, 7.2.2017, punkterna 410, 445, 446 i domen).

Mötesfriheten skyddar i exceptionella förhållanden även sådana spontana demonstrationer som är fredliga och som man inte på något ändamålsenligt sätt kan skjuta upp exempelvis på grund av att den politiska fråga som man försöker påverka är akut, och detta gäller även om anmälningsförfarandet inte har följts (Kudrevičius m.fl. mot Litauen, domstolen i stor sammansättning den 15.10.2015, punkterna 147–153 i domen, och de fall som nämns där).

I synnerhet demonstrationer är sammankopplade inte bara med mötesfriheten utan även med yttrandefriheten. Enligt artikel 10 i Europakonventionen har var och en rätt till yttrandefrihet. Denna rätt innefattar åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentlig myndighets inblandning och oberoende av territoriella gränser. Utövandet av dessa friheter medför emellertid ansvar och skyldigheter och de får på vissa villkor underkastas vissa i lag föreskrivna formföreskrifter, villkor och inskränkningar.

För sin dom i fallet *Lashmankin m.fl. mot Ryssland* (7.2.2017) utredde Europadomstolen vilken praxis som tillämpades i fråga om anmälningsförfarandet i ärenden som gäller sammankomster i 27 av Europarådets medlemsländer. De länder som studerades var Azerbajdzjan, Belgien, Bosnien och Hercegovina, Estland, Finland, Frankrike, Förenade kungariket, Grekland, Italien, Lettland, Liechtenstein, Makedonien, Monaco, Montenegro, Nederländerna, Polen, Rumänien, Schweiz, Serbien, Slovenien, Spanien, Sverige, Turkiet, Tyskland, Ukraina, Ungern och Österrike (punkt 318 i den ovannämnda domen).

De flesta av de länder som studerades har ett anmälningsförfarande i ärenden som gäller sammankomster. I Förenade kungariket gäller anmälningsförfarandet enbart marscher och processioner, medan andra former av sammankomster är befriade från anmälningsförfarandet. I Lettland behöver man inte anmäla sådana sammankomster som det inte har informerats om offentligt i förväg och som inte stör trafiken. I Azerbajdzjan, Förenade kungariket, Grekland och Tyskland behöver spontana sammankomster inte anmälas i förväg. I Makedonien används inget anmälningsförfarande över huvud taget. I Liechtenstein, Schweiz, Slovenien och Sverige krävs det att man begär tillstånd för sådana offentliga sammankomster som sannolikt kommer att innebära störningar i det vardagliga livet (punkt 319 i den ovannämnda domen).

Tidsfristen för anmälan varierar enligt undersökningen betydligt från land till land. De kortaste fristerna tillåter att anmälan lämnas bara några timmar före sammankomsten (Finland, Estland) och de längsta kräver att anmälan lämnas senast tio dagar före sammankomsten (Spanien, Lettland). I de flesta av de länder som studerades krävdes det att anmälan lämnas senast två eller tre dagar före sammankomsten (punkt 320 i den ovannämnda domen).

2 Föreslagna ändringar

Demonstrationerna har under de senaste åren ändrat karaktär. De sociala medierna gör det möjligt att rätt snabbt ordna till och med ganska stora allmänna sammankomster, såsom demonstrationer. Även motdemonstrationer kan ordnas snabbt. Demonstrationer leder i dagens läge ofta till motdemonstrationer och stora åsiktsskillnader kan leda till, och har även lett till, sammandrabbningar mellan olika grupperingar.

Syftet med den förhandsanmälan som ska lämnas om allmänna sammankomster är att möjliggöra en sådan myndighetsberedskap som behövs och som lagen förutsätter. Om anmälan lämnas om flera allmänna sammankomster som kommer att ordnas samtidigt på samma plats måste polisen och arrangörerna vid behov hinna förhandla om att någon av sammankomsterna flyttas till en annan tidpunkt eller plats. Sammankomster som ordnas utomhus på allmän plats kan också kräva till exempel särskilda trafikarrangemang eller andra polisinsatser i förväg. Behovet av sådana här insatser i förväg accentueras i samband med större demonstrationer och andra större allmänna sammankomster som ordnas på allmän plats. Enligt den gällande lagen är det möjligt att t.ex. i Helsingfors centrum ordna en stor demonstration som anmäls bara sex timmar på förhand. Det är klart att en anmälingstid på sex timmar i sådana situationer är alldeles för kort för att nödvändiga myndighetsåtgärder ska kunna planeras och vidtas.

Anmälingstidens betydelse accentueras också när en demonstration gäller eller direkt eller indirekt påverkar en grupp människor som behöver särskilt skydd, såsom barn, äldre personer,

personer med funktionsnedsättning, sexuella minoriteter eller asylsökande. Till exempel diskrimineringsombudsmannen har ägnat uppmärksamhet åt polisens möjligheter och skyldighet att i vissa situationer ingripa när demonstrationer mot invandring har ordnats utanför skolor, förläggningar och moskéer. Anmälningstidens betydelse accentueras också när någon har för avsikt att ordna en demonstration på en plats av särskild betydelse med tanke på säkerheten. Om en demonstration ska ordnas exempelvis i närheten av en flygplats, blir polisen ofta tvungen att göra en hotbedömning där man enligt behov även beaktar ståndpunkterna och behoven hos den som driver flygplatsen samt hos Gränsbevakningsväsendet, Tullen och andra myndigheter. I sådana situationer som beskrivits ovan är det ofta nödvändigt att polisen överlägger med arrangörerna i fråga om platsen för demonstrationen, flyttar demonstrationen till en annan lämplig plats eller informerar föremålet för demonstrationen om att en demonstration kommer att hållas.

På grundval av 4 § i lagen om sammankomster är polisen skyldig att trygga rätten att sammankomma utan yttre störning. Den korta anmälningstiden har också medfört utmaningar för polisens arbetsledning i och med att man måste kunna anvisa tillräckligt många poliser för tryggheten av sammankomsten. Om polisen plötsligt blir tvungen att föra över och använda resurser som anvisats för exempelvis utryckningsuppdrag till att trygga en demonstration, innebär det att resurser tas bort från utryckningsuppdragen. Detta har i sin tur direkta konsekvenser för utryckningsuppdragens svarstider. När det gäller stora demonstrationer återspeglar sig ett oförutsett behov av att föra över resurser även på annat än polisinsättningen på den plats där demonstrationen ordnas.

I Finland lämnas det varje år hundratals anmälningar om allmänna sammankomster till polisen. Till exempel polisinsättningen i Helsingfors mottog år 2017 sammanlagt 392 anmälningar om allmänna sammankomster. Den gällande anmälningstiden på minst sex timmar iakttas i allmänhet ganska bra. En liten del av anmälningarna kommer emellertid in för sent och i viss mån lämnas det inte någon anmälan alls. Anmälningar har också lämnats exempelvis per fax till en polisinsättning som har varit stängd. Vad som är vanligare än det som nämnts hittills är situationer där anmälan om stora demonstrationer som kräver mera resurser än normalt av polisen har lämnats precis inom gränsen för den anmälningstid som anges i den gällande lagen, och där det de facto inte har funnits tillräckligt med tid för polisens förhandsåtgärder.

Av ovannämnda orsaker har det i praktiken visat sig att den anmälningstid på sex timmar som gäller i dag är för kort för att polisen i samband med i synnerhet större demonstrationer, eller demonstrationer som på annat sätt kräver större beredskap än normalt av polisen och att polisen vidtar andra förhandsåtgärder, på ett behörigt och ändamålsenligt sätt ska kunna trygga utövandet av mötesfriheten på det sätt som föreskrivs i lagen.

Den nuvarande tidsgränsen på sex timmar för förhandsanmälningar är också i internationell jämförelse mycket kort. I europeiska jämförelseländer är det ganska allmänt att det krävs att anmälan ska lämnas senast två eller tre dagar före sammankomsten.

Av de orsaker som nämnts föreslås det i denna proposition att 7 § 1 mom. i lagen om sammankomster ändras så att det senast 24 timmar innan en sammankomst ordnas utomhus på allmän plats ska lämnas en anmälan om sammankomsten till polisen på den ort där sammankomsten ordnas. Även en anmälan som lämnas senare kan på samma sätt som i dag anses giltig, om sammankomsten inte medför oskälig olägenhet för allmän ordning. Detta gör att det även i fortsättningen är möjligt att ordna så kallade spontana sammankomster. Det föreslås inga andra ändringar i lagen om sammankomster.

3 Propositionens konsekvenser

Ett fritt och livskraftigt civilsamhälle och civilsamhällets delaktighet i den offentliga debatten är förutsättningar för en fungerande demokrati. Ordnandet av och deltagandet i demonstrationer är en form av samhällelig delaktighet. Formerna för demonstrationerna och andra allmänna sammankomster varierar också mycket beroende på sakfrågan, platsen och situationen. Å ena sidan finns det demonstrationer och processioner som är stora eller som redan har blivit tradition och som planeras under en lång tid. Å andra sidan finns det i det snabba informationsflödets och de sociala mediernas tidsålder ibland behov av att genom åsiktsyttringar reagera på någon nationell eller internationell situation eller utmaning till och med mycket snabbt.

I denna proposition föreslås det att en förhandsanmälan ska lämnas senast ett dygn före sammankomsten. En ansevärd del av anmälningarna lämnas redan nu flera dagar före den planerade sammankomsten. Propositionen innebär ingen ändring av det nuvarande rättsläget, där även en anmälan som lämnas senare än ett dygn i förväg kan anses giltig, om sammankomsten inte medför oskälig olägenhet för allmän ordning. Detta innebär att det även i fortsättningen är möjligt att ordna så kallade spontana demonstrationer. Förslaget om att förlänga anmälningstiden till ett dygn försvårar alltså inte nämnvärt ordnandet av demonstrationer och andra allmänna sammankomster.

Den tidsfrist på 24 timmar som föreslås för förhandsanmälningar skapar bättre förutsättningar för samarbetet mellan arrangören och polisen. Den säkerställer även polisens möjligheter att för egen del se till att den allmänna sammankomsten förlöper utan störningar samt att vidta andra förhandsåtgärder som lagen kräver. Syftet med lagändringen är alltså att utövat av mötesfriheten ska tryggas bättre än nu.

Den föreslagna lagändringen har i viss mån konsekvenser för polisens verksamhet. På grund av den korta anmälningstiden blir polisen i nuläget ibland tvungen att kalla in tilläggsresurser, vilket leder till kostnader för övertid. En längre anmälningstid gör det möjligt att använda polisens resurser på ett mera ändamålsenligt sätt.

4 Beredningen av propositionen

Propositionen grundar sig på ett ställningstagande som regeringen gjorde vid sin strategisession den 26 september 2016, enligt vilket justitieministeriet skulle börja utvärdera en ändring av anmälningsförfarandet enligt lagen om sammankomster.

På uppdrag av justitieministeriet gjordes det år 2017 en utredning om behovet av att ändra 7 § i lagen om sammankomster (professor [emeritus] Teuvo Pohjolainen, Selvitys kokoon-tumislain 7 §:n tarkistustarpeesta, 23.1.2017).

Denna regeringsproposition har beretts som tjänsteuppdrag vid justitieministeriet utifrån utredningen i fråga. Utkastet till regeringsproposition sändes på remiss i oktober 2018. I utkastet föreslogs det att förhandsanmälningarna framöver skulle lämnas senast tre dygn före en allmän sammankomst. Möjligheten till spontana demonstrationer ingick i utkastet. Utlåtande begärdes av inrikesministeriet, justitiekanslern i statsrådet, riksdagens justitieombudsman, Polisstyrelsen, polisinrättningen i Helsingfors och delegationen för medborgarsamhällspolitik (KANE). Dessutom publicerades begäran om utlåtande i den öppna tjänsten utlåtande.fi, och det informerades via olika informationsförmedlingskanaler att utkastet till proposition hade sänts på remiss.

Utlåtande gavs av sammanlagt 46 remissinstanser. På begäran gavs utlåtande av inrikesministeriet, justitiekanslern i statsrådet, riksdagens justitieombudsman, Polisstyrelsen, polisin-

rättningen i Helsingfors och delegationen för medborgarsamhällspolitik. Dessutom gav 24 organisationer och andra sammanslutningar samt 16 privatpersoner ett utlåtande.

Inrikesministeriet konstaterade i sitt utlåtande att den tidsfrist på sex timmar för lämnande av anmälan före en allmän sammankomst som anges i lagen om sammankomster har visat sig vara kort idag med tanke på riktandet av polisens resurser speciellt i omfattande situationer som kräver särskild beredskap. Enligt inrikesministeriet skulle en längre anmälningstid ge polisen bättre beredskap att förbereda sig för situationen bland annat genom att förhandla med de olika parterna om demonstrationens förlopp, eventuella personer som reglerar trafiken och ordningsvakter etc. för att trygga allmän ordning och säkerhet samt den rätt att framföra åsikter och mötesfrihet som hör till medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter. Inrikesministeriets polisavdelning konstaterar att den understöder en förlängning av tidsfristen för förhandsanmälan.

Polisstyrelsen ansåg att den anmälningstid på tre dygn som föreslogs var en klar förbättring jämfört med den nuvarande tidsfristen och ansåg att utkastet till proposition även i övrigt var motiverat. I sitt utlåtande lyfte Polisstyrelsen även fram vissa andra behov av att ändra lagen om sammankomster än sådana som gällde anmälningstiden. Utlåtandet av polisrättningen i Helsingfors hade i allt väsentligt samma innehåll.

Justitiekanslern i statsrådet ansåg i sitt utlåtande att den föreslagna ändringen inte verkade medföra några problem med tanke på grundlagen och Europakonventionen. Justitiekanslern konstaterade att även om en förlängning av anmälningstiden verkar motiverad med tanke på att polisen på detta sätt skulle ha bättre möjligheter att säkerställa att mötesfriheten kan tillgodoses utan störningar, bör det med beaktande av ändringens konsekvenser för de grundläggande rättigheterna emellertid övervägas om det skulle vara mera motiverat att tidsfristen förlängdes mera återhållsamt än vad som föreslogs. Riksdagens justitieombudsmans utlåtande om saken gick i samma riktning.

De sammanslutningar och privatpersoner som gav utlåtande förhöll sig, med enstaka undantag, negativt eller kritiskt till den anmälningstid på tre dagar som föreslogs. En ganska allmän åsikt i utlåtandena var att det inte hade gjorts en tillräckligt noggrann bedömning av förslaget om en förlängning av tidsfristen ur civilsamhällets perspektiv. I ett flertal utlåtanden betonades det att en så här betydande förlängning av tiden för förhandsanmälan inte är proportionell i förhållande till den eftersträlvade nyttan. I vissa utlåtanden framfördes tanken om en mera återhållsam förlängning av anmälningstiden än det som hade föreslagits.

De utlåtanden som gavs om utkastet till proposition kan läsas på webbplatsen utlatande.fi.

5 Ikraftträdande

Avsikten är att den föreslagna lagen ska träda i kraft den 1 augusti 2019. Efter att lagen har antagits och trätt i kraft behöver man reservera tillräckligt med tid för polisförvaltningen att ge anvisningar för polisens verksamhet.

6 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

Enligt 13 § 1 mom. i grundlagen har var och en rätt att utan tillstånd i förväg anordna sammankomster och demonstrationer samt att delta i sådana. Bestämmelsen tryggar både rätten att själv ordna sammankomster och demonstrationer och rätten att delta i sammankomster och demonstrationer som ordnats av andra. Närmare bestämmelser om mötesfriheten utfärdas enligt 13 § 3 mom. i grundlagen genom lag.

RP 302/2018 rd

Bestämmelserna om allmänna sammankomster och i synnerhet demonstrationer är viktiga även med hänsyn till yttrandefriheten, som tryggas i 12 § i grundlagen. Enligt 12 § 1 mom. i grundlagen har var och en yttrandefrihet. Till yttrandefriheten hör rätten att framföra, sprida och ta emot information, åsikter och andra meddelanden utan att någon i förväg hindrar detta.

Då friheten tryggas utan föregående tillstånd är det förbjudet för myndigheterna att kräva förhandstillstånd för en sammankomst. Inte heller ett sådant anmälningsförfarande som i praktiken förhindrar ett möte, till exempel genom att en anmälan ska göras oskäligt långt i förväg, motsvarar kraven i bestämmelsen. Grundlagens bestämmelse hindrar emellertid inte att man genom lag reglerar vissa ordningsfrågor som gäller utövandet av mötesfriheten (RP 309/1993 rd, s. 63).

I propositionen föreslås det inga andra ändringar i anmälningsförfarandet än den ändring som gäller tidsfristen för förhandsanmälningar, och förfarandet kommer inte heller i fortsättningen att innehålla sådana drag som är förbjudna enligt grundlagen. Propositionen innebär ingen ändring av det nuvarande rättsläget, där även en anmälan som lämnas efter den föreskrivna tidsfristen kan anses giltig, om sammankomsten inte medför oskälig olägenhet för allmän ordning. Detta innebär att det även i fortsättningen är möjligt att ordna så kallade spontana demonstrationer, vilket enligt Europadomstolens praxis utgör en väsentlig del av mötesfriheten (Kudrevičius m.fl. mot Litauen, domstolen i stor sammansättning den 15.10.2015, punkterna 147–153 i domen). Enligt grundlagsutskottets ståndpunkt utgör inte heller det att en anmälan helt saknas i sig en sådan grund som berättigar polisen att avbryta eller avsluta en allmän sammankomst med stöd av 21 § 2 mom. i lagen om sammankomster (GrUB 13/1998 rd, s. 5).

Längden på den föreslagna tidsfristen på 24 timmar är inte heller sådan att den i praktiken förhindrar eller inskränker mötesfriheten. Det är ett allmänt krav i Europarådets medlemsstater att det krävs förhandsanmälan i sådana här ärenden och en tidsfrist på 24 timmar som den som föreslås är ganska kort jämfört med vad som gäller i andra medlemsstater i Europarådet (se avsnitt 1).

Den tidsfrist på 24 timmar som föreslås skapar bättre förutsättningar än nu för samarbetet mellan arrangören och polisen och säkerställer polisens möjligheter att för sin del se till att sammankomsten förlöper utan störningar. Staten är enligt Europadomstolens praxis (21.6.1988, fallet Plattform "Ärzte für das Leben") skyldig att med aktiva åtgärder skydda utövandet av mötesfriheten mot yttre kränkningar, och den föreslagna ändringen är ett sätt att stödja detta. Ändringen uppfyller även kravet i 22 § i grundlagen om att det allmänna ska se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses.

Enligt regeringens uppfattning kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

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

Lagförslag

Lag

om ändring av 7 § i lagen om sammankomster

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om sammankomster (530/1999) 7 § 1 mom. som följer:

7 §

Anmälningsskyldighet

Senast 24 timmar innan en allmän sammankomst ordnas utomhus på allmän plats ska arrangören lämna en muntlig eller skriftlig anmälan om sammankomsten till polisen på den ort där sammankomsten ordnas. Även en anmälan som lämnas senare kan anses giltig, om sammankomsten inte medför oskäligen olägenhet för allmän ordning.

Denna lag träder i kraft den 20.

Helsingfors den 13 december 2018

Statsminister

Juha Sipilä

Justitieminister Antti Häkkinen

Lag

om ändring av 7 § i lagen om sammankomster

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om sammankomster (530/1999) 7 § 1 mom. som följer:

Gällande lydelse

7 §

Anmälningsskyldighet

Senast sex timmar innan en allmän sammankomst ordnas utomhus på allmän plats skall arrangören lämna en muntlig eller skriftlig anmälan om sammankomsten till polisen på den ort där sammankomsten ordnas. Även en anmälan som lämnas senare kan anses giltig, om sammankomsten inte medför oskäligen olägenhet för allmän ordning.

Föreslagen lydelse

7 §

Anmälningsskyldighet

Senast 24 timmar innan en allmän sammankomst ordnas utomhus på allmän plats ska arrangören lämna en muntlig eller skriftlig anmälan om sammankomsten till polisen på den ort där sammankomsten ordnas. Även en anmälan som lämnas senare kan anses giltig, om sammankomsten inte medför oskäligen olägenhet för allmän ordning.

Denna lag träder i kraft den 20 .
