

**Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om ändring av ordningslagen**

**PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL**

I denna proposition föreslås det att ordningslagen ändras. Syftet är att göra det möjligt att ingripa i aggressivt tiggeri som äventyrar allmän ordning och säkerhet. Enligt förslaget ska det vara förbjudet att störa den allmänna ordningen eller äventyra säkerheten på allmän plats genom att tigga, om tiggeriet inbegriper muntligen framförda hotelser eller att man griper tag i en annan, hindrar en person eller ett fordon från att röra sig eller betar sig aggressivt eller på något motsvarande sätt. Den som bryter mot förbudet kan enligt förslaget dömas till böter för ordningsförseelse. Särskilda bestämmelser om brott ska även i fortsättningen finnas i strafflagen. I propositionen föreslås inga nya befogenheter för myndigheterna eller ordningsvakterna. De mer noggranna bestämmelserna gör att man har större möjligheter att ingripa i de aggressiva formerna av tiggeri än vad man har med stöd av gällande reglering. Förbudet

förebygger också de störningar i den allmänna ordningen och säkerheten som följer av aggressivt tiggeri.

Vidare föreslås det att ett förbud mot att slå läger fogas till ordningslagen. Det föreslås att det i en tätort ska vara förbjudet att slå läger i tält eller att tillfälligt bo i ett fordon, en släpvagn, en släpanordning, ett fartyg eller någon annan enkel konstruktion avsedd för boende, om detta i betydande grad stör den allmänna ordningen eller allvarligt äventyrar hälsan. De anordningar som har använts för att slå läger ska på polisens uppmaning omedelbart avlägsnas. Den som bryter mot förbudet kan enligt förslaget dömas till böter för ordningsförseelse. Polisen föreslås ha rätt att se till att anordningar som har använts för att slå läger avlägsnas, om den som är skyldig att avlägsna dem inte gör detta trots polisens uppmaning.

Lagen avses träda i kraft våren 2011.

## INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL .....	1
INNEHÅLL .....	2
ALLMÄN MOTIVERING .....	3
1 INLEDNING.....	3
2 NULÄGE .....	4
2.1 Lagstiftning och praxis.....	4
Allmän ordning och säkerhet.....	4
Tiggeri på allmän plats .....	6
Fenomen som hänger samman med tiggeri .....	6
Att slå läger .....	9
Fenomen som hänger samman med läger .....	11
Polislagen .....	11
Gränsbevakningslagen.....	13
Lagen om ordningsvakter.....	13
Övrig lagstiftning .....	13
2.2 Den internationella utvecklingen samt lagstiftningen i utlandet och i EU.....	14
Internationella fördrag och Europeiska unionens lagstiftning.....	14
Situationen i vissa europeiska länder .....	14
2.3 Bedömning av nuläget .....	16
3 MÅLSÄTTNING OCH DE VIKTIGASTE FÖRSLAGEN .....	17
4 PROPOSITIONENS KONSEKVENSER .....	18
4.1 Ekonomiska konsekvenser .....	18
4.2 Konsekvenser för myndigheterna .....	18
4.3 Miljökonsekvenser .....	19
4.4 Övriga samhällsliga konsekvenser.....	19
5 BEREDNINGEN AV PROPOSITIONEN .....	19
5.1 Beredningsskeden och beredningsmaterial .....	19
5.2 Remissyttranden och hur de har beaktats.....	19
DETALJMOTIVERING .....	20
1 LAGFÖRSLAG .....	20
2 IKRAFTTRÄDANDE .....	22
3 FÖRHÅLLANDE TILL GRUNDLAGEN SAMT LAGSTIFTNINGSORDNING .....	22
LAGFÖRSLAG .....	25
Lag om ändring av ordningslagen .....	25
BILAGA .....	27
PARALLELLTEXT .....	27
Lag om ändring av ordningslagen .....	27

## ALLMÄN MOTIVERING

### 1 Inledning

Syftet med ordningslagen (612/2003) är att främja allmän ordning och säkerhet. I samband med att ordningslagen stiftades sammanfördes de bestämmelser ur annan lagstiftning och ur kommunernas ordningsstadgor som gällde främjande av säkerhet på allmänna platser i en lag. Kommunallagens (365/1995) 7 §, enligt vilken kommunerna kunde utfärda ordningsstadgor för främjande av allmän ordning och säkerhet, upphävdes. Detta var nödvändigt ur statsförfattningsrättslig synpunkt med tanke på kravet på straffrättslig legalitet i grundlagens 8 §. I de kommunala ordningsstadgorna hade gärningar kriminaliserats på lägre författningsnivå än lag. Dessutom ska enligt grundlagens 80 § bestämmelserna om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter utfärdas genom lag.

I de flesta kommuner stod Finlands Kommunförbunds normförslag till ordningsstadga från år 1995 som grund för den gällande ordningsstadgan. Förslaget innehöll bestämmelser om bl.a. iakttagande av allmän ordning och säkerhet och vistelse som stör allmän ordning och säkerhet. I förslaget framfördes dessutom hur man genom ordningsstadgan kan meddela föreskrifter om till exempel rätten att slå läger samt gårdfarihandel och ambulerande handel. Med stöd av ordningsstadgan var det möjligt att förutom mångleri även förbjuda tiggeri.

I Finland har tiggeri som fenomen tidvis förekommit. Antalet personer som skaffat sin försörjning genom att tigga har varierat beroende på det ekonomiska läget i samhället. Till exempel personer med missbruks- eller narkotikaproblem har skaffat sig sin försörjning genom att tigga. Lagen om lösdrivare (57/1936), som var i kraft till år 1986, gällde skötsel och övervakning av lösdrivare i samhället. Lagen innehöll en definition av lösdrivare. Med lösdrivare avsågs till exempel de som lämnats utanför i samhället, prostituerade och tiggare. I samband med att det täckande socialskyddet utvecklades förlorade

lagstiftningen om lösdrivare sin betydelse och lagen upphävdes i början av år 1987 i samband med att lagen om missbrukarvård (41/1986) stiftades.

Då ordningslagen stiftades år 2002 utvärderades inte tiggeri på allmän plats särskilt i regeringens proposition. I regeringens proposition (RP 20/2002 rd, s. 20) konstateras endast att det inte är ändamålsenligt att förbjuda försäljning från dörr till dörr, utövande av ideologisk eller religiös verksamhet, tiggande eller motsvarande verksamhet. Man beslöt sig för att i ordningslagen förbjuda störande av den allmänna ordningen eller äventyrande av säkerheten på allmän plats genom att föra oljud eller på något annat motsvarande sätt, hotfullt beteende samt äventyrande av säkerheten genom att skjuta eller kasta saker.

Inrikesministeriet tillsatte år 2008 en arbetsgrupp som skulle kartlägga behovet av att på nationell nivå förenhetliga myndighetsåtgärderna när det gällde tiggare, lägga fram utvecklingsförslag och bereda de anvisningar eller de ändringar i lagstiftningen som eventuellt krävdes (Tiggeri på gatan och myndigheternas samarbete, inrikesministeriets publikation 21/2008). Tillsättandet av arbetsgruppen baserade sig på det förslag som Helsingfors stadsstyrelse hade lämnat till statsrådet om att inleda nödvändiga åtgärder för att förenhetliga myndighetspraxis när det gäller tiggare. Arbetsgruppens förslag till åtgärder var att det behövs enhetliga anvisningar på nationell nivå som gäller myndigheterna. Arbetsgruppen föreslog inte ändringar i ordningslagen. I arbetsgruppens rapport konstateras endast att om tiggeriet är störande kan polisen ingripa i verksamheten.

Enligt uppskattningen i slutrapporten av den arbetsgrupp som år 2008 kartlade tiggeri på gatan och myndigheternas samarbete fanns det i juni 2008 i Helsingfors ca 40–50 tiggare. Enligt den bedömning som gjordes i juni 2010 fanns det i Helsingfors ca 220 tiggare och i hela landet, enligt uppgifter från polisenheterna, uppskattningsvis ca 300. Antalet tiggare har ökat särskilt kraftigt i Helsingfors. Antalet tiggare har varierat beroen-

de på ort. På basis av de uppgifter som fått är det för närvarande i synnerhet rumänska medborgare som tigger. Också personer från Bulgarien, Ungern, Lettland, Bosnien och Hercegovina och Slovakien har utövat tiggeri. Endast enskilda iakttagelser har gjorts om finländska tiggare.

Tiggeriet har under de senaste två åren blivit aggressivare och börjat orsaka störningar i den allmänna ordningen och säkerheten. Även läger som slagits upp på områden som inte lämpar sig för detta ändamål har orsakat ökade störningar i den allmänna ordningen och säkerheten.

Inrikesministeriet tillsatte i maj 2010 en arbetsgrupp för att utreda ett förbud mot tiggeri. Arbetsgruppens uppgift var att utreda eventuella behov av ändringar i ordningslagen. Arbetsgruppen överlämnade en preliminär utredning i juni 2010 (Arbetsgrupp för utredning av ett förbud mot tiggeri, inrikesministeriets publikation 26/2010) och en slutrapport i september 2010 (Arbetsgrupp för utredning av ett förbud mot tiggeri, inrikesministeriets publikation 31/2010). Arbetsgruppen föreslog i sin slutrapport en samling åtgärder med målet att bekämpa organiserat tiggeri och det utnyttjande av tiggare som förekommer i samband med det. I slutrapporten ingick justitieministeriets och social- och hälsovårdsministeriets representanters avvikande mening. Enligt den motsatte sig inte justitieministeriet och social- och hälsovårdsministeriet förslaget om en precisering av ordningslagens 3 § 1 mom. 2 punkt, men motsatte sig ett förbud mot tiggeri i ordningslagen och förhöll sig reserverat till det föreslagna förbudet mot att slå läger. Arbetsgruppen föreslog dessutom att organisering av tiggeri förbjuds i strafflagen. Justitieministeriet och social- och hälsovårdsministeriet framförde avvikande mening till denna del.

I aftonskolan den 20 oktober 2010 behandlade regeringen lagstiftningsåtgärder som hänför sig till tiggeri. Slutsatsen av diskussionerna var att ordningslagen bör ändras så att olovliga läger förbjuds samtidigt som lagen preciseras så att den bidrar till att minska de aggressiva dragen i samband med tiggeri. Dessutom ska justitieministeriet i samarbete med inrikesministeriet och social- och hälsovårdsministeriet i enlighet med aftonskolans

riktlinjer bedöma om den nuvarande lagstiftningen är tillräcklig för att förhindra organiserat tiggeri och om det finns tillräckliga medel för att identifiera offer för människohandel.

Enligt det program för den inre säkerheten som hör till regeringsprogrammet för Vanhans andra regering har målen för den inre säkerheten fram till år 2015 fastställts på följande sätt: Finland är Europas tryggaste land. Tryggheten garanteras av en välfungerande offentlig sektor, vars verksamhet betonar förebyggande arbete. Genom myndighetssamarbete och partnerskap med intressegrupper och den privata sektorn garanteras tjänster av hög kvalitet inom den inre säkerheten som motsvarar människornas förväntningar i fråga om tryggheten.

## 2 Nuläge

### 2.1 Lagstiftning och praxis

#### Allmän ordning och säkerhet

I förarbetena till ordningslagen (RP 20/2002 rd, s. 32) avses med allmän ordning bevarande av ett normalt tillstånd närmast på allmänna platser. Till ett normalt tillstånd hör att ingen stör friden mer än vad som är lämpligt med hänsyn till platsens eller tillställningens natur. Den allmänna ordningen anses även innefatta att friden inte störs på ett sätt som uppfattas som kränkande av de flesta. Vad som anses som störande av allmän ordning varierar beroende på tid, plats och andra omständigheter. I dagens samhälle måste man tolerera även sådana seder som avsevärt avviker från ens egna uppfattningar. Med säkerhet avses ett tillstånd då människorna utan att behöva vara rädda och utan att bli hindrade av andra kan utöva de grundläggande fri- och rättigheter som tillkommer dem, såsom att vistas och röra sig på allmänna platser. Med säkerhet avses närmast skydd av den personliga integriteten, men även skydd mot kränkningar av egendom och andra sådana rättsobjekt som är skyddade genom de grundläggande fri- och rättigheterna. Begreppet allmän ordning och begreppet säkerhet är kopplade till varandra, eftersom oordning skapar otrygghet.

Till upprätthållande av allmän ordning och säkerhet hör all sådan myndighetsverksamhet vars syfte är att skapa och upprätthålla en säker livs- och verksamhetsmiljö för samhällsmedlemmarna, att på förhand bekämpa och hindra rättskränkningar och störningar, eliminera störningar som inträffat samt utreda rättskränkningar. Upprätthållande av allmän ordning och säkerhet innefattar inte endast hindrande av uppsåtliga brott utan även hindrande av sådana förfaranden som är en följd av oaktsamhet eller t.o.m. oberoende av oaktsamhet om de hotar samhällets, en enskilds eller samfunds intressen som ska skyddas.

Ordningsslagen trädde i kraft den 1 oktober 2003. Syftet med ordningsslagen är att främja allmän ordning och säkerhet. I ordningsslagens 2 § 1 punkt definieras allmän plats. Med allmän plats avses vägar, gator, gångbanor, torg, parker, badstränder, idrottsplaner, vattenområden, begravningsplatser och andra motsvarande områden som kan användas av allmänheten. Med allmän plats avses dessutom byggnader, kollektiva trafikmedel och andra motsvarande platser, såsom ämbetsverk, kontor, trafikstationer, köpcentra, affärslokaler och restauranger som antingen under någon tillställning eller annars kan användas av allmänheten. Enligt lagens 2 § 2 punkt avses med tätort områden med tät bebyggelse, vilka angetts med trafikmärket för tätort.

Enligt ordningsslagens 3 § 1 mom. är det förbjudet att störa den allmänna ordningen eller äventyra säkerheten på allmän plats genom att föra oljud eller på något annat motsvarande sätt, genom upprepade hotfulla gester, aggressiva rörelser, muntligen framförda hotelser eller något annat motsvarande hotfullt beteende som inger rädsla, genom att skjuta, kasta saker eller på något annat motsvarande sätt. Enligt paragrafens 2 mom. verksamheten är förbjuden även annanstans än på allmän plats, om verkningarna av verksamheten sträcker sig till en allmän plats.

I lagens 16 § föreskrivs om ordningsförseelse. Enligt paragrafens 1 mom. 1 punkt ska den som uppsåtligen stör den allmänna ordningen eller äventyrar säkerheten på ett sätt som avses i 3 §, dömas till böter för ord-

ningsförseelse, om inte strängare straff för gärningen bestäms någon annanstans i lag.

Förvaltningsutskottet konstaterade i sitt betänkande om ordningsslagen (FvUB 28/2002 rd), att den föreslagna ordningsslagen har som mål att upprätthålla och bidra till allmän ordning och säkerhet. Målen och förbuden är av sådan art att de måste effektiviseras med hot om straff. Vad gäller straffbarheten bör det dessutom noteras att medborgarna normalt uppfattar en handling som förbjuden först när förbudet är förenat med ett explicit och konkret hot om straff. Utskottet underströk ändå att med hänsyn till ordningsslagens karaktär utför polisen sin övervakande uppgift i första hand genom råd, uppmaningar och anvisningar. Utskottet lyfte fram ordningsboten som primär påföljd. Dessutom konstaterade förvaltningsutskottet i sitt betänkande att utgångspunkten är att ordningsslagen föreskriver om smärre störningar av den allmänna ordningen och äventyrande av säkerheten på allmänna platser. I strafflagen (39/1989) föreskrivs om allvarligare störande av den allmänna ordningen och äventyrande av säkerheten på allmänna platser samt om äventyrande av ordning och säkerhet och orsakande av störning på privat område.

I ordningsslagens 19 § finns bestämmelser om ordningsbot som påföljd för ordningsförseelse enligt 16 §. Enligt paragrafen finns bestämmelser om ordningsbot som påföljd för ordningsförseelse i 2 a kap. 9 § 4 mom. i strafflagen samt i den förordning av statsrådet som utfärdats med stöd av 6 mom. i den paragrafen.

I ordningsslagens 22 § 1 mom. finns bestämmelser om rätt att utse ordningsvakter. Enligt paragrafen kan polisinsättningen på den ort där ett verksamhetsställe inom hälso- och sjukvården, ett verksamhetsställe inom socialvården, ett verksamhetsställe vid Folkpensionsanstalten, en arbetskrafts- och näringsbyrå, ett köpcentrum, en trafikstation, en hamn eller en flygplats finns eller från vilken ett trafikmedel avgår på ansökan av den som förestår eller innehar platsen eller trafikmedlet bevilja tillstånd att för verksamhetsstället, arbetskrafts- och näringsbyrån, köpcentret, trafikstationen, hamnen eller flygplatsen eller det kollektiva trafikmedlet utse ordningsvakter som avses i lagen om ordningsvakter

(533/1999) för att bistå polisen eller gränsbevakningsväsendet i att upprätthålla ordning och säkerhet, om upprätthållandet av ordning och säkerhet kräver det av grundad anledning. I lagens 23 § föreskrivs om ordningsövervakningsuppgifter. Befogenheterna och uppgifterna för de ordningsvakter som utför ordningsövervakningsuppgifter bestäms enligt lagen om ordningsvakter.

#### Tiggeri på allmän plats

Traditionellt betyder utövande av tiggeri att en person i förvärvssyfte genom att lyfta fram sin egen dåliga situation begär pengar eller andra nyttigheter av andra utan att ge någon motprestation. Verksamheten blir aggressiv då personen i samband med tiggeriet till exempel betar sig hotfullt, griper tag i kläderna, knuffar, hindrar folk från att röra sig eller nästan med tvång säljer varor eller tjänster.

Rätten till fri rörlighet för medborgarna inom Europeiska unionen är en av den inre marknadens viktigaste friheter och en väsentlig del av integrationen inom Europa. Det s.k. direktivet om fri rörlighet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier), som i Finland genomförts genom bestämmelserna i 10 kap. i utlänningslagen (301/2004), skapar ramar för unionsmedborgarnas rätt att röra sig och uppehålla sig inom unionen. Ökningen av antalet människor som tigger på allmänna platser är också förknippad med utvidgningen av Europeiska unionen den 1 januari 2007 och rätten att fritt röra sig inom Europeiska unionen. Under år 2007 började det även i de största finska städernas gatubild utöver de tiggare som redan fanns i Finland synas unionsmedborgare som försörjde sig genom att tigga på gatan.

Rätten för unionsmedborgarna att fritt röra sig inom Europeiska unionen är ändå inte ovillkorlig. Medlemsstaterna har rätt att begränsa rörelsefriheten för att trygga den allmänna ordningen, säkerheten och folkhälsan.

Det är svårt att övervaka förutsättningarna för inresa för medborgarna i Europeiska unionen och hur länge en kortvarig vistelse i

landet varar eftersom gränskontroller inte utförs vid Schengenområdets inre gränser. Om vistelsen är kortvarig eller personen inte registreras, bedöms förutsättningarna för en unionsmedborgares inresa och vistelse i landet i allmänhet endast i samband med övrig verksamhet.

Unionsmedborgare får vistas i Finland i högst tre månader utan att registrera sin uppehållsrätt. En arbetssökande unionsmedborgare får även efter detta vistas i Finland under en rimlig tid utan att registrera sin uppehållsrätt, om han eller hon alltjämt söker arbete och har faktiska möjligheter att få arbete.

#### Fenomen som hänger samman med tiggeri

Polismyndigheterna i EU-länderna har erfarenhet av att tiggeriet till många delar kan vara både organiserat och systematiskt. Det finns t.ex. tecken på att pengar som har fåtts genom tiggeri regelbundet har samlats in av ledaren för en rörlig grupp och eventuellt placerats i brottslig verksamhet. Tiggeri har också ha kopplingar till annan brottslig verksamhet, som exempelvis snatteri och stöld.

Det har hittills förekommit bara lite informationsutbyte mellan Europeiska unionens medlemsländer om eventuell brottslig verksamhet i samband med tiggeri. Därför är det ännu svårt att skapa en helhetsbild av frågan. De fenomen som ligger bakom tiggeriet, liksom dess negativa följder, kan ha samband med gränsöverskridande organiserad brottslighet. EU:s polisbyrå (EUROPOL) håller som bäst på med en utredning om den gränsöverskridande organiserade brottsligheten inom ramen för vilken man också utreder brottslighet i samband med tiggeri.

Enligt polisinsatsernas bedömning har tiggeriet i Finland blivit mer störande och mer aggressivt under 2009 och 2010. Antalet anmälningar om aggressivt tiggeri till polisen har ökat. Utöver traditionellt tiggeri har man på olika håll i landet observerat en ökning av de fenomen som hänger samman med tiggeri. Dessa fenomen har ökat i synnerhet i Helsingfors. Fenomen som hänger samman med aggressivt och störande tiggeri är exempelvis påtvingande försäljning av olika slag av krimskrams, störande tiggeri inne i restauranter

ranger och på restaurangernas terrasser, att de som tigger tar tag i andra människor, att tiggarna rör sig i grupper bestående av flera personer och att det förekommer plånbokstöld i samband med tiggandet, att personer tigger till sig pengar, att utomstående hejdar bilar på vägarna i syfte att sälja krimskrams på ett sätt som äventyrar trafiksäkerheten samt tvättar fönsterrutorna på bilar som står vid trafikljus. Några manspersoner som har hört till en tiggargrupp har dömts i Helsingfors tingsrätt för flera rån i Helsingfors.

Sedan 2009 har polisen fått kännedom om allt fler stölder av plånböcker och mobiltelefoner där en tiggande person har närmat sig en annan person för att tigga pengar, i samband med vilket egendom har stulits från personens ficka, plånbok eller väska. År 2007 och 2008 fick polisen kännedom om ca 10 sådana fall varje år. År 2009 rapporterades ca 70 sådana fall, och mellan januari och augusti år 2010 var antalet ca 40.

År 2008 lämnades 15 framställningar om straffyrkande som gällde störande tiggeri, år 2009 var antalet framställningar 16 och mellan januari och augusti år 2010 var antalet 18. Antalet straffyrkanden har alltså varit mer eller mindre konstant, trots att tiggeriet under dessa år har ökat i betydlig grad och har blivit mer aggressivt och störande på det sätt som beskrivs ovan.

Åren 2007 och 2008 gjordes ca 600—700 anmälningar (av typen polisärenden) till nödcentralerna om tiggeri. År 2006 var antalet anmälningar ca 350. År 2009 var antalet anmälningar ca 800 och mellan januari och augusti år 2010 ca 600. Av dessa uppdragsanmälningar gäller en del finländska tiggare, men största delen gäller utländska personer. Cirka 170 av de ovan nämnda uppdragsanmälningarna för år 2008 gäller störande beteende eller skadegörelse. Jämförelsevis gäller ca 490 av uppdragsanmälningarna år 2009 och ca 390 av uppdragsanmälningarna mellan januari och augusti år 2010 uppdrag som föranleds av störande beteende eller skadegörelse.

På begäran av den arbetsgrupp som inrikesministeriet tillsatt för att utreda tiggeriet samlade Helsingfors stad uppgifter om den medborgarrespons beträffande tiggeri som man fått in under juli och augusti månad

2010. Responsen samlades in under sommarlovs månaderna, och staden förfogade inte över ett heltäckande system för kundrespons. Den respons man fick in var därför endast riktgivande. Jämfört med den totala mängden respons till stadens olika förvaltningar ansåg representanterna för Helsingfors stad emellertid att kundresponsen beträffande tiggeriet var betydande. Den viktigaste slutsatsen man drog av den respons man hade fått var att tiggeriet i sig självt gav klart mindre respons än de negativa följderna av tiggeriet (otillåtna läger, nedskräpning, stölder, osnygghet). Enligt representanterna för Helsingfors stad har det skett en förändring i detta hänseende. Under de tidigare åren 2008 och 2009 gällde responsen till staden i huvudsak själva tiggeriet snarare än de negativa följderna av det.

Polisen har kunnat se tecken på att tiggeriet åtminstone delvis har varit organiserat. I Rumänien åtalades i mars 2010 22 personer för rekrytering, transport, inkvartering och tvingande av människor till tiggeri - och till en början också till arbete som illegala byggarbetare på byggen - i Finland. Enligt gärningsbeskrivningen i åtalsskriften verkade i Finland åren 2005—2009 två separata grupper av organiserad brottslighet av rumänsk härkomst. Enligt åtalsskriften utsattes tiggarna för hot och våld och de kroppsviterades för att kontrollera att de inte eventuellt gömde undan medel. En del av målsägandena tvingades utöver tiggeriet också att begå egendomsbrott, exempelvis att stjäla utombordsmotorer, kläder, kosmetik och livsmedel. Enligt åtalet finns det också tecken på att verksamheten omfattade penningtrafik från Finland till Rumänien. Centralkriminalpolisen utreder som bäst kopplingarna till Finland, människohandel och organiserad brottslighet i samband med ärendet.

Ökningen av antalet brott mot strafflagen som begås av utlänningar kan inte kopplas till antalet personer som tigger. Om man granskar brottsanmälningarna kan man konstatera att en del av dem som utövar tiggeri gör sig skyldiga till olika slag av egendomsbrott. Också personer som rör sig tillsammans med dessa personer kan göra sig skyldiga till brott eller till annan aggressiv verksamhet. Egendomsbrott kan vara ett av de sätt på vilka dessa personer får inkomst.

Antalet strafflagsbrott som begås av exempelvis rumänska medborgare har ökat betydligt sedan Rumänien blev medlem av Europeiska unionen, trots att de rumänska medborgarnas andel av den utländska befolkningen i Finland är ytterst liten jämfört med i synnerhet antalet ryska och estniska medborgare. År 2006 misstänktes rumänska medborgare som skyldiga i 160 fall av strafflagsbrott, medan antalet motsvarande fall år 2009

redan var 2 634. Merparten av brotten var egendomsbrott, vars antal var 2 378 år 2009. År 2009 misstänktes estniska medborgare som skyldiga i 3 010 fall av egendomsbrott och ryska medborgare som skyldiga i 2 225 fall av egendomsbrott. Sammanlagt ökade antalet strafflagsbrott som kommit till polisens kännedom med ca 20 procent från 2006 till 2009.

Tabell 1: Utlänningar som har misstänkts som skyldiga till strafflagsbrott, enligt antal på basis av uppgifterna för 2009

Anmälda misstänkta personer enligt brottslaget	2006 (st.)	2007 (st.)	2008 (st.)	2009 (st.)	Förändring 2006 - 2009 (%)
Estland	5 719	6 486	7 530	8 140	42 %
Ryssland	5 571	6 501	6 686	6 507	17 %
Rumänien	160	1 071	1 311	2 634	1 546 %
Sverige	2 121	2 233	2 260	2 350	11 %
Somalia	1 230	1 240	1 506	1 692	38 %
Irak	1 153	1 136	1 401	1 318	14 %
Turkiet	845	783	965	1 044	24 %
Litauen	622	1 574	424	585	- 6 %
Polen	381	841	574	378	- 1 %
Bulgarien	106	101	242	286	170 %
Lettland	156	247	190	274	76 %
Thailand	190	198	188	239	26 %
Kina	135	156	145	221	64 %

Källa: PolStat: Strafflagsbrott. I förteckningen ingår strafflagsbrott där de misstänkta hör till de största utländska medborgargrupperna och strafflagsbrott som misstänks ha begåtts av medborgare från vissa andra länder.

I intervallet 2006—2009 har beaktats Rumäniens inträde i Europeiska unionen från ingången av 2007 och anslutningen av Estland till Schengenområdet för fri rörlighet.

Tabell 2: Finlands befolkningsstruktur; nationaliteter, enligt antal på basis av uppgifterna för 2009

	2006 (st.)	2007 (st.)	2008 (st.)	2009 (st.)	Förändring 2006 - 2009 (%)
Ryssland	25 326	26 211	26 909	28 210	11 %
Estland	17 599	20 006	22 604	25 510	45 %
Sverige	8 265	8 349	8 439	8 506	0 %
Somalia	4 623	4 852	4 919	5 570	20 %



Kina	3 382	3 978	4 620	5 180	53 %
Thailand	2 994	3 470	3 932	4 497	50 %
Irak	3 045	3 036	3 238	3 978	31 %
Turkiet	2 886	3 182	3 429	3 809	32 %
Polen	1 083	1 446	1 888	2 078	92 %
Rumänien	732	911	1 045	1 170	60 %
Lettland	515	593	677	802	56 %
Bulgarien	357	477	618	721	102 %
Litauen	466	527	615	655	41 %

*Källa:* Statistikcentralen: befolkningsstruktur [www.stat.fi](http://www.stat.fi), 17.6.2010. De största utländska medborgargrupperna bosatta i Finland kom år 2009, i storleksordning, från Ryssland, Estland, Sverige, Somalia, Kina. I förteckningen anges dessutom antalet i Finland bosatta medborgare från vissa andra länder.

#### Att slå läger

De gällande bestämmelserna om att slå läger finns utspridda på flera lagar. Bestämmelser om att slå läger, om att göra upp öppen eld och om eventuella konstruktioner finns för närvarande i bl.a. lagen om friluftsliv (606/1973) strafflagen, markanvändnings- och bygglagen (132/1999), hälsoskyddslagen (763/1994), avfallslagen (1071/1993), räddningslagen (468/2003) och elsäkerhetslagen (410/1996) samt i reglering på lägre nivå än lag (t.ex. flytgasförordningen, Finlands byggbestämmelsesamling, handels- och industriministeriets beslut om tillämpning av flytgasförordningen samt områdesplaneringen, d.v.s. kommunernas planer).

Finland har en omfattande allemansrätt. Utnyttjandet av allemansrätten relaterar till markinnehav, skydd av egendom, besittningsrätt och hemfrid. Allemansrätten beskrivs allmänt som en traditionell, sekelgammal sedvanerätt som närmast indirekt regleras i lag. Allemansrätten kan beskrivas som begränsningar av äganderätten, i synnerhet när det gäller markägande. Begränsningarna gäller inte kärnan i äganderätten, d.v.s. de sätt på vilka marken kan utnyttjas ekonomiskt eller i övrigt i större omfattning, utan det rör sig om tillåtelse till ett slags kompletterande användning eller månganvändning.

Med allemansrätt avses att alla har rätt att njuta av naturen och utnyttja den oberoende av områdets äganderättsförhållanden. För att utnyttja naturen inom gränserna för allemansrätten krävs alltså inte markägarens el-

ler markinnehavarens tillstånd. I Finland gäller allemansrätten och allemansskyldigheterna också utläningar. Med allemansrätten följer alltid krav på varsamhet: rätten får inte utnyttjas på ett sätt som orsakar skada eller störning. Man måste särskilt vinnlägga sig om att inte kränka någon annans hemfrid. Det är därmed inte möjligt att med stöd av allemansrätten slå läger exempelvis på ett område som omfattas av hemfrid. Det finns inga bestämmelser i lag om hur länge eller på vilket sätt man kan slå läger på ett visst område. Till allemansrätten hör rätten att övernatta och slå läger under förutsättning att man inte gör sig skyldig till besittningsintrång. Besittningsintrång, som regleras i 28 kap. 11 § i strafflagen, kan emellertid ställa gränser för vad som i övrigt kan betraktas som ett tillåtet läger.

I strafflagens 28 kap. 11 § definieras besittningsintrång. Skyldig till besittningsintrång är bl.a. den som olovligen genom byggnad, grävning eller på annat liknande sätt utnyttjar mark som är i en annans besittning. Det rör sig också om besittningsintrång när man bemäktigar sig mark eller en byggnad som är i någon annans besittning, eller en del av sådana. Som besittningsintrång betraktas inte en handling som föranlett endast ringa olägenhet. Den som gör sig skyldig till besittningsintrång kan, om inte strängare straff för gärningen bestäms någon annanstans i lag, dömas till böter eller fängelse i högst tre månader.

Enligt förarbetena till lagen (RP 66/1988) är det fråga om att någon bemäktigar sig mark som är i en annans besittning när den

som besitter marken de facto hindras att använda den på grund av att någon exempelvis slagit läger eller annars länge vistas där. Exempelvis ett par dagars tältande på en annans mark kan emellertid vara tillåtet om därigenom inte förorsakas skada eller störande av hemfrid. Besittningsintrång är ett målsägan-debrott.

I lagen angående vissa grannelagsförhållanden (26/1920) finns bestämmelser bl.a. om att en fastighet, byggnad eller lägenhet inte får användas så att grannarna eller de som bor eller innehar fastigheter, byggnader eller lägenheter i närheten orsakas oskäligt besvär av ämnen som är skadliga för miljön, sot, buller, skakning, strålning, ljus, värme eller annan motsvarande påverkan. Enligt lagens 17 § 2 mom. ska man vid bedömningen av hur oskäligt besväret är beakta de lokala förhållandena, hur vanligt besväret är i övrigt, hur kraftigt och varaktigt besväret är, den tidpunkt då besväret uppstod samt andra motsvarande omständigheter.

Med campingplats avses enligt definitionen i 18 § i lagen om friluftsliv ett område där man tillfälligt, vanligen på fritiden bor i campingstuga, tält, husvagn eller campingfordon och där det finns sammanlagt minst 25 campingstugor eller platser reserverade för tält, husvagnar eller campingfordon. Ett område med minst 10 campingstugor är dock alltid en campingplats. Det som bestäms om campingplatser i lagen gäller också andra för liknande inkvartering avsedda områden där det i byggnader som är avsedda för högst ett hushåll eller en liten grupp sammanlagt finns över 40 bäddplatser. Lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet (308/2006) förutsätter att det görs en resandeanmälan om resande som kommer till en campingplats och att det förs ett resanderegister över resande.

Enligt 19 § 1 mom. i lagen om friluftsliv ska en campingplats placeras, anläggas och skötas så att användningen av den inte förorsakar sanitära olägenheter eller risker, skadar naturen, medför förorening av miljön eller nedskräpning av omgivningen, väsentligt minskar trivseln i omgivningen, medför fara för trafiksäkerheten eller på något annat jämförbart sätt kränker allmänt intresse. Enligt paragrafens 3 mom. ska på en campingplats

dessutom iakttas vad som särskilt stadgas och föreskrivs om brand- och personsäkerhet samt om förebyggande av sanitära olägenheter.

Med offentliga tillställningar avses offentliga tillställningar enligt 2 § i lagen om sammankomster (530/1999). Till dessa hör nöjeställningar, tävlingar, uppvisningar och andra med dessa jämförbara tillställningar som är öppna för allmänheten och som inte ska anses vara allmänna sammankomster. I lagen om sammankomster finns bestämmelser bl.a. om att den som ordnar en tillställning på en plats ska ha platsens ägares eller innehavares samtycke till att platsen används för ändamålet, samt bestämmelser om upprätthållande av ordning under tillställningen. Vid offentliga tillställningar eller andra tillställningar som pågår mer än en dag inrättas det ofta en tillfällig campingplats nära den plats där tillställningen ordnas. På läger som inrättas i sådana situationer tillämpas samma bestämmelser i lagen om friluftsliv som på kontinuerligt verksamma campingplatser.

Enligt räddningslagens 21 § ska byggnader och konstruktioner samt deras omgivning planeras, byggas och hållas i skick så att risken för att en eldsvåda uppstår eller sprider sig är liten och så att räddningsverksamhet är möjlig om en olycka inträffar. Enligt lagens 32 § ska ägaren och innehavaren av en fastighet se till att vägar eller andra förbindelser avsedda för utryckningsfordon är farbara och fria.

Vid den byggnadstillsyn som gäller läger tillämpas närmast bestämmelserna i markanvändnings- och bygglagen och i den förordning som kompletterar lagen. Det väsentliga med tanke på lagens tillämpning är huruvida tillfälliga konstruktioner och eller anordningar som används för att slå läger ska betraktas som byggnader eller inte. I markanvändnings- och bygglagen finns bestämmelser om när man behöver åtgärdstillstånd, om vilket det föreskrivs närmare genom förordning. Enligt förordningen behövs åtgärdstillstånd för inrättande eller byggande av ett husvagnsområde eller motsvarande område, en läktare, ett samlingstält eller motsvarande. I förordningen föreskrivs också om åtgärdstillstånd för stationär placering av husvagn, husbåt eller motsvarande för sådant bruk som

inte avser sedvanlig friluftsverksamhet eller båtsport.

Bestämmelserna i terrängtrafiklagen (1710/1995) syftar till att förebygga men och olägenheter som terrängtrafik kan orsaka. Det är förbjudet att utan markägarens eller markinnehavarens tillstånd färdas med, stanna eller parkera motordrivna fordon på markområden i terräng. Med terräng avses i terrängtrafiklagen markområden och isbelagda vattenområden som inte är vägar och som inte är avsedda för motorfordons-, spår- eller lufttrafik. Tillstånd behövs dock bl.a. inte för att stanna och parkera motordrivna fordon utanför en tätort i omedelbar närhet av en väg, om detta är nödvändigt för att parkeringen ska kunna ske tryggt och det inte medför oskälig olägenhet för områdets ägare eller innehavare. Miljöministeriet bereder som bäst en proposition med förslag till ändring av terrängtrafiklagen, där det föreslås att släpfordon, d.v.s. släpvnar och släpanordningar, ska jämföras med motordrivna fordon. Då får man också en grund för att ingripa när släpfordon stannas och parkeras olovligt i terräng.

I 14 § i lagen om försvarsmakten (551/2007) finns bestämmelser om tillfällig rätt för försvarsmakten att använda fastigheter. Enligt 1 mom. har försvarsmakten rätt att tillfälligt använda andra fastigheter än fastigheter som stadigvarande används av försvarsmakten, om det är nödvändigt med tanke på militär övningsverksamhet eller en höjning av försvarsberedskapen. Försvarsmakten får dock inte orsaka egendom onödig olägenhet eller skada. Enligt 3 mom. ska det i fråga om försvarsmaktens användning av fastigheter ingås en muntlig eller skriftlig överenskommelse med fastighetens ägare eller innehavare. Om någon överenskommelse inte kan nås, kan försvarsmaktens regionala eller lokala förvaltningsmyndighet eller den som leder övningen besluta om användningen av fastigheten.

Fenomen som hänger samman med läger

Det att unionsmedborgare som utnyttjar den fria rörligheten inom Europeiska unionen har börjat slå läger i Finland orsakade problem under sommaren 2010. Exempelvis i

Helsingfors stad är det i praktiken tillåtet att slå läger endast på områden som särskilt anges i detaljplanen, och stadens marker får inte användas för att slå läger utan markägarens tillstånd.

Läger kan medföra problem exempelvis för hälsan och miljön samt problem som gäller räddningssäkerheten. Det kan finnas omständigheter i lägren som äventyrar lägerinvånarnas säkerhet. Öppen eld, brinnande vätskor, elanordningar och olika slags modifieringar av elanordningar medför risker. Konstruktionerna kan medföra fara för eldsvåda och olyckor exempelvis så att en eventuell eldsvåda kan sprida sig från en husvagn eller konstruktion till en annan. Det förekommer också att man reparerar bilar och samlar metallskrot på områdena. Vidare har lägren gett upphov till toalettavfall i omgivningen. I samband med inkvarteringen i lägren har det dessutom förekommit otillåten användning av el och vatten samt nedskräpning. I lägren har också barn inkvarterats, ofta under bristfälliga förhållanden.

I Helsingfors har polisen fått in många anmälningar från invånare och företag i bostäder i närheten av lägren. Enligt responsten skapar lägren en känsla av otrygghet och rädsla för brottslighet. År 2007 fick polisen kännedom om ca 240 egendomsbrott i Helsingfors i närheten av Byholmen, och år 2008 rapporterades ca 270 egendomsbrott. Inom motsvarande område begicks år 2009 ca 440 egendomsbrott och mellan januari och augusti 2010 ca 340 egendomsbrott. Det är ca 100 fler än under motsvarande period år 2009. På området i fråga på Byholmen ökade antalet egendomsbrott som kom till polisens kännedom med ca 80 procent åren 2007—2009, när antalet egendomsbrott i Helsingfors under samma period ökade med ca 8 procent. Personer av utländsk härkomst har slagit läger på området invid Byholmsvägen sedan hösten 2008.

Polislagen

Enligt 1 § i polislagen (493/1995) är det polisens uppgift att trygga rätts- och samhällsordningen, upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt att förebygga brott, reda ut brott och sörja för att brott blir föremål för

åtalsprövning. Enligt paragrafens 2 mom. arbetar polisen för att upprätthålla säkerheten i samarbete med andra myndigheter samt med sammanslutningarna och invånarna i ett område. Enligt 3 mom. ska polisen även utföra andra uppgifter som enligt särskilda bestämmelser åligger polisen samt inom ramen för sina uppgifter lämna var och en den hjälp han eller hon behöver.

Bestämmelser om allmänna begränsningar och principer som gäller polisens behörighet (objektivitetsprincipen, proportionalitetsprincipen och ändamålsbundenhetsprincipen) finns i polislagens 2 §. Enligt 1 mom. ska polisen i sin verksamhet vara saklig, opartisk och främja försonlighet. Enligt 2 mom. ska polisens åtgärder inte medföra större skada eller olägenhet än vad som är nödvändigt för att en uppgift ska kunna fullgöras. Åtgärderna ska vara motiverade i förhållande till hur viktig och brådslande uppgiften är samt till övriga omständigheter som inverkar på helhetsbedömningen av situationen. Enligt 3 mom. ska polisen i första hand genom råd, uppmaningar och befallningar sträva efter att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Polisen får inte göra större ingrepp i någons rättigheter än vad som är nödvändigt för utförande av polisens uppgifter.

Enligt proportionalitetsprincipen ska polisens åtgärder stå i rimlig proportion till sitt syfte. Ändamålsbundenhetsprincipen innebär att befogenheterna och bestämmelserna endast används för det ändamål de är avsedda för. Därför ingriper polisen ofta i störningar i ordningen i första hand genom styrning, råd och uppmaningar. I förarbetet till polislagen har man fäst uppmärksamhet vid kravet på jämlikt bemötande i polisens verksamhet. Polisen får inte i sin verksamhet utan godtagbart skäl särbehandla någon på grund av ras, hudfärg, kön, språk, nationalitet eller religiös, politisk eller annan övertygelse, social ställning, förmögenhet eller av någon annan motsvarande orsak.

En polisman kan med stöd av 4 § 1 mom. i förundersökningslagen (449/1987) låta bli att göra förundersökning om ett brott är obetydligt, och i stället ge en anmärkning. Förundersökning behöver inte göras med anledning av ett brott som inte kan förutses medföra strängare straff än böter och som i sin helhet

ska anses vara uppenbart obetydligt, om målsäganden inte har några anspråk i saken.

En polisman har med stöd av 10 § i polislagen rätt att för utförande av ett visst uppdrag av var och en få veta hans eller hennes namn, personbeteckning, eller om sådan saknas, födelsedatum och medborgarskap samt var han eller hon kan anträffas. En polisman har rätt att gripa en person som vägrar lämna uppgifter eller som lämnar sannolikt falska uppgifter.

I 20 § i polislagen föreskrivs om skydd mot brott och störande beteende. Enligt 1 mom. har en polisman 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 2 mom. kan en person likaså avlägsnas från en plats om han eller hon genom sitt uppförande orsakar eller om det utifrån hans eller hennes hotelser eller övriga uppförande och tidigare uppförande i en motsvarande situation är sannolikt att han eller hon kommer att orsaka betydande störning eller överhängande fara för den allmänna ordningen och säkerheten. Enligt 3 mom. kan en personen gripas, om det är uppenbart att det inte är tillräckligt att personen avlägsnas från platsen och störningen eller faran inte annars kan avvärras. Den som gripits kan hållas i förvar så länge det är sannolikt att han skulle göra sig skyldig till brott enligt 1 mom., uppföra sig störande eller vålla fara, dock högst 24 timmar från det att han har gripits. Enligt detaljmotiveringen till paragrafen (RP 57/1994 rd) ska 20 § närmast tillämpas i situationer där polisen alarmerats till ett hem. Betecknande för dessa situationer är att en familjemedlem som har utsatts för våld har bett polisen komma eller att en granne eller ett ögonvittne har ingripit i en våldssituation. Den som ska skyddas har inte alltid faktiska möjligheter att vända sig till polisen för att få hjälp. Bestämmelserna om polisens befogenheter när det gäller att skydda någon mot brott och störning ska därför utformas så att användningen av dessa befogenheter inte ska vara beroende av en begäran av dem som saken gäller.

Enligt 26 § i polislagen har en polisman vid utövning av sina befogenheter enligt polisla-

gen eller någon annan lag rätt att i ett enskilt fall ge befallningar och meddela förbud som är förpliktande för var och en.

#### Gränsbevakningslagen

Enligt 20 och 21 § i gränsbevakningslagen (578/2005) ser gränsbevakningsväsendet vid sidan av polisen till att allmän ordning och säkerhet upprätthålls vid gränsövergångsställena. Gränsbevakningsväsendet kan dessutom i brådskande fall på begäran av en polisman vidta åtgärder också på annat håll i landet, och kan göra det även utan begäran från polisen om åtgärden inte kan uppskjutas utan att någons hälsa eller egendom äventyras. Bestämmelser om en gränsbevakningsmans befogenheter för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet finns i 33 och 34 § i gränsbevakningslagen.

#### Lagen om ordningsvakter

I lagen om ordningsvakter (533/1999) bestäms det om en ordningsvakts uppgifter och tjänstgöringsområde. Enligt lagens 2 § 1 mom. har ordningsvakten till uppgift att upprätthålla ordning och säkerhet samt förhindra brott och olyckor vid den tillställning eller inom det område för vilket han med stöd av en författning som nämns i 1 § 1 mom. har utsetts till ordningsvakt. Enligt paragrafens 2 mom. ska en ordningsvakt handla i enlighet med bestämmelser i lag och förordning samt iakttä de befallningar och föreskrifter som polisen samt räddnings- och övriga myndigheter meddelar antingen på förhand eller under tillställningen.

Enligt 3 § 1 mom. i lagen om ordningsvakter ska en ordningsvakt i sin verksamhet prioritera sådana åtgärder som främjar allmänhetens säkerhet. Enligt 2 mom. ska en ordningsvakt vara saklig och objektiv samt främja försonlighet. Ordningvakten ska i första hand genom råd, uppmaningar och befallningar upprätthålla ordningen och säkerheten inom sitt tjänstgöringsområde. Enligt 3 mom. ska ordningsvakten vidta åtgärder så att de inte medför större skada eller olägen-

het än vad som är nödvändigt för att uppdraget ska kunna fullgöras.

I 7 § i lagen om ordningsvakter föreskrivs det om avlägsnande, gripande och hållande i förvar av en person. Enligt paragrafens 1 mom. har en ordningsvakt rätt att från sitt tjänstgöringsområde avlägsna en person som i berusat tillstånd stör ordningen eller andra personer eller som genom hotfullt uppträdande, oljud eller våldsamhet stör ordningen eller äventyrar säkerheten. Enligt lagens 7 § 2 mom. har ordningsvakten, om det är uppenbart att det inte är tillräckligt att en person avlägsnas från platsen och störningen eller faran inte annars kan avvärijas, rätt att gripa personen, om gripandet är nödvändigt för att avvärja allvarlig fara för andra personer eller egendom. Den gripne ska utan dröjsmål överlämnas till polisen. En ordningsvakt har dock inte rätt att gripa en person vid en allmän sammankomst.

#### Övrig lagstiftning

I strafflagens 25 kap. 3 § föreskrivs om människohandel. En person som till exempel utnyttjar någon annans beroende ställning eller skyddslösa läge, gör honom eller henne till föremål för tvångsarbete eller andra förhållanden som kränker människovärdet kan för människohandel dömas till fängelse i minst fyra månader och högst sex år. Enligt detal motiveringen till paragrafen i regeringens proposition med förslag till lag om ändring av strafflagen och vissa lagar som har samband med den (RP 34/2004 s.94) kan som förhållanden som kränker människovärdet räknas åtminstone det att syftet med en handling är att personen i fråga ska bli tvungen att försörja sig genom tiggeri eller brottsliga metoder.

Om ett fordon i trafiken stannas av en utomstående kan handlingen bestraffas som trafikförseelse med stöd av 103 § i vägtrafiklagen (267/1981) eller som äventyrande av trafiksäkerheten med stöd av 23 kap. 1 § i strafflagen.

## 2.2 Den internationella utvecklingen samt lagstiftningen i utlandet och i EU

Internationella fördrag och Europeiska unionens lagstiftning

Utvecklingen av de internationella mänskliga rättigheterna har i betydande grad inverkat på utvecklingen av Finlands lagstiftning i synnerhet vad gäller den reform av de grundläggande fri- och rättigheterna som genomfördes 1995. Utgångspunkten i de internationella konventionerna om de mänskliga rättigheterna är att oberoende av en persons medborgarskap trygga dessa rättigheter för alla personer som omfattas av en viss stats jurisdiktion. En av de centrala idéerna som förverkligades genom reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna var att skyddet av de grundläggande fri- och rättigheterna ska sträcka sig längre än principen om medborgarskap. De grundläggande fri- och rättigheterna utvidgades så att de förutom finländska medborgare enligt huvudregeln även gäller alla andra personer som omfattas av Finlands jurisdiktion. Utgångspunkten är att även barn har grundläggande fri- och rättigheter.

I de internationella bestämmelserna om mänskliga rättigheter har jämlikhet och i synnerhet förbud mot diskriminering en viktig betydelse. Artikel 14 i europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (FördrS 18—19/1990) innehåller ett förbud mot diskriminering som garanterar att de rättigheter som tryggas i konventionen kan åtnjutas utan åtskillnad. Protokoll nr 12 till den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (FördrS 9/2005) trädde i kraft 2005. Protokollet innehåller ett allmänt förbud mot diskriminering. I artikel 26 i internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (FördrS 7—8/1976) ingår jämlikhet och förbud mot åtskillnad som oberoende mänskliga rättigheter. Enligt konventionen är alla lika inför lagen och har rätt till samma skydd av lagen utan åtskillnad av något slag. I internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter finns

det dessutom en särskild bestämmelse om barns rättigheter. Enligt artikel 24 i konventionen ska ett barn utan åtskillnad äga rätt till de åtgärder till sitt skydd från familjens, samhällets och statens sida, som dess ställning som minderårig kräver. Enligt artikel 10 i internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (FördrS 6/76) ska särskilda åtgärder vidtas till skydd och bistånd för barn och ungdom utan åtskillnad. De ska dessutom skyddas mot att utnyttjas i ekonomiskt och socialt hänseende.

I de internationella konventionerna eller Europeiska unionens regelverk finns inga bestämmelser om tiggeri eller om att slå läger. När det gäller länderna inom Europeiska unionen ingår särskilt förbud mot tiggeri antingen i den nationella eller i den regionala lagstiftningen t.ex. i Danmark, Österrike, Storbritannien, Luxemburg och Spanien. På Irland behandlas för närvarande ett lagförslag om förbud mot tiggeri av parlamentet. I Norge förs det offentliga diskussioner om att förbjuda tiggeri. I Europeiska unionens medlemsländer finns det varierande bestämmelser om att slå läger. Förbud mot att slå läger förekommer t.ex. i Danmark (otillåten användning av ett område) och i Luxemburg (intrång på privat område).

Situationen i vissa europeiska länder

Sverige

I Sverige är tiggeri inte förbjudet i lag. Otillåtet offentligt mångleri är förbjudet. Förbudet gäller inte tryckalster som säljs stående. I Sverige har man med stöd av utlänningslagen avlägsnat unionsmedborgare som tigger ur landet. Myndigheterna känner inte till några större otillåtna läger. I omgivningen runt Stockholm finns det dock flera campingplatser som grupper av tiggare bor på.

Norge

I Norge sloades förbudet mot tiggeri 2006 i samband med att lagen om lösdrivare upphävdes. Vid justitieministeriet överväger man att i lagen återinföra ett allmänt förbud mot tiggeri. På lokal nivå gäller varierande praxis,

t.ex. i Bergen är tiggare skyldiga att anmäla sig hos polisen. Om tiggare då de granskas inte kan uppvisa tillstånd att tigga, kan de utvisas ur landet. Som grund för skyldigheten att anmäla sig används en tolkning av bestämmelserna om insamling av pengar. För försäljningsarbete som utförs på offentliga platser krävs tillstånd som kan sökas av kommunen.

#### Tyskland

På förbundsrepubliksnivå finns det inga bestämmelser om tiggeri. De bestämmelser om vållande av allmänna störningar som finns i den lag om ordningsföreseelser som gäller i förbundsrepubliken kan dock tillämpas på aggressivt tiggeri om där ingår fysiskt ingripande, hot eller tvång som riktar sig mot människor ingår. Så kallat tyst tiggeri är tillåtet i Tyskland. Bestämmelserna varierar avsevärt mellan olika förbundsländer och städer. München var 1980 den första staden där fastställda former av aggressivt tiggeri (nära sig eller tilltala utvalda personer, att gripa tag i en annan person eller dra i kläder, blockera vägen) blev straffbara med stöd av den ordningsstadga som gäller gator och parkområden. I förbundslandet Bremen förbjöds barns deltagande i tiggeri genom en särskild lag som antogs under lantdagarna 1994. Enligt lagen är allt tiggeri som sker tillsammans med barn eller på barns initiativ straffbart. I vissa fall har man även med stöd av barnskyddslagen kunnat ingripa i tiggeri där barn är inblandade, i sista hand genom tillfälligt omhändertagande. Med stöd av lagarna och ordningsstadgorna om tiggeri ingriper man vanligen inte i mångleri. Det finns dock noggranna bestämmelser om gatuhandel och för försäljningsverksamhet krävs ett lämpligt tillstånd.

#### Storbritannien

I Storbritannien är tiggeri förbjudet på offentliga platser. Lagen gäller i England, Wales och Nordirland. I Skottland har lagen ersatts med en lokal författning. I praktiken är tillämpningen av lagen flexibel. Med stöd av

den ingriper man i tiggeri som till sin natur är aggressivt eller anknyter till användning av droger. Mångleri är tillståndspliktigt. Polisen ingriper, i mångleri om det förekommer tiggeri i anslutning till det.

#### Irland

Irlands parlament behandlar som bäst ett lagförslag om tiggeri. Enligt förslaget ska tiggeri som till sin natur är aggressivt, hotfullt, skrämmande, våldsamt eller störande förbjudas. Polisen ska enligt förslaget ha rätt att avlägsna en person från en plats där han eller hon utgör en fara för människors säkerhet eller den allmänna säkerheten. Polisen ska kunna avlägsna en person som tigger pengar på ett avstånd av tio meter från bankautomater, bostäder eller ingångar till butiker. I fråga om mångleri förhåller man sig på samma sätt. Vädjan om hjälp ska dock enligt lagförslaget fortfarande vara tillåtet, t.ex. sådan lugn begäran om pengar som sker på natten för att skaffa en biljett hem.

#### Österrike

I Österrike finns det på förbundsrepubliksnivå inga bestämmelser om tiggeri. Det är dock möjligt att föreskriva om förbud på delstatsnivå. Lagstiftningsorganet i delstaten Wien godkände i mars 2010 en ändring av säkerhetslagen med hjälp av vilken gör det möjligt att effektivare än tidigare ingripa i tiggeri. Bakgrunden till lagändringen var ett behov att göra organiserat tiggeri straffbart och hindra kriminella personer som ligger bakom detta från att utnyttja människor som tvingats till tiggeri. Lagens tillämpningsområde utvidgades så att den omfattar professionellt tiggeri. Avsikten är inte att tiggeri ska förbjudas helt och hållet. I lagen föreskrivs det även om situationer där man genom tiggeri stör tillträdet till offentliga platser. Personer som motsätter sig avlägsnande från en plats eller som utan giltigt skäl återvänder inom en kort tid till en plats nära platsen från vilken de avlägsnats, gör sig skyldiga till administrativa föreseelser (om det inte är fråga om en annan straffbar handling). I Wien är det sedan 2008 förbjudet att kommandera minderåriga att tigga eller att ta med

dem för att tigga. Förbudet har i Wien bedömts ha önskvärd effekt, eftersom antalet anmälningar om personer som tigger tillsammans med barn har minskat. I delstaterna Steiermark, Salzburg och Tyrolen har motsvarande bestämmelser om tiggeri införts, och i de två sistnämnda delstaterna gäller ett allmänt förbud mot tiggeri.

#### Danmark

En person som i strid med en varning från polisen gör sig skyldig till tiggeri eller som tillåter ett barn under 18 år, som hör till personens hushåll, att tigga straffas i Danmark maximalt med en fängelsestraff på sex månader. Under förmildrande omständigheter får straffet slopas. En varning från polisen är i kraft fem år. Polisen kan alltså ge en person som bedriver tiggeri en varning och efter detta är personen skyldig att upphöra med denna verksamhet. Om tiggeriet fortsätter trots varningen, kan ett fängelsestraff dömas ut för tiggeri. Polisen kan dessutom med stöd av ordningslagen förbjuda en person att stå på en viss plats eller att gå fram och tillbaka en viss kort rutt, om vistelsen eller beteendet i fråga medför störningar för de boende eller de förbipasserande, eller om det är motiverat att misstänka att personen i fråga genom sin verksamhet gör sig skyldig till en straffbar handling. Det finns inga särskilda bestämmelser om mångleri i anslutning till tiggeri. Handel som sker på gator och offentliga platser omfattas dock av noggranna bestämmelser. I Danmark har flera olagligt byggda tältläger observerats. Polisen har gett personerna som bor i de olovliga lägren böter för olaglig vistelse (att slå upp tält på området är förbjudet). Polisen har även tömt och undanröjt otillåtna läger.

#### Luxemburg

Sådana störningar av allmän ordning som anknyter till lösdriveri och tiggeri är i Luxemburg förbjudna då de uppfyller vissa förutsättningar. En person som med avsikt att tigga eller utan tillstånd gör intrång på privat

område kan dömas till fängelsestraff. Även en person som när han eller hon tigger låtsas vara skadad eller invalidiserad kan dömas till straff. Tiggeri som är organiserat eller sker i grupp är likaså straffbart, om det inte är fråga om makar, föräldrar och deras unga barn, eller blinda eller invalidiserade och deras ledsagare. En person kan dömas till fängelse, om denna när han eller hon tigger hotar att skada en annan människa eller dennas egendom. Dessutom har städerna och kommunerna rätt att med stöd av ordningsstadgorna förbjuda tiggeri. Mångleri är förbjudet i Luxemburg. Att på andra än för detta ändamål avsedda platser lägga fram saker som säljs är dessutom förbjudet utan särskilt tillstånd.

#### Frankrike

I Frankrike är tiggeri inte förbjudet enligt lagstiftningen. Tiggeri är dock förbjudet på tåg, tågstationer, i byggnaders aulor och på innergårdar. Polisen kan även med stöd av städernas ordningsstadgor förbjuda tiggeri för en viss tid. Aggressivt tiggeri, tiggeri som sker i grupp eller tiggeri där ett hotfullt djur används är även förbjudet.

### 2.3 Bedömning av nuläget

Tiggeri har under de senaste åren ökat avsevärt särskilt i huvudstadsregionen och dess natur har ändrats. Tiggeri har antagit mera störande och aggressivare former än tidigare. Tiggeri är inte förbjudet i ordningslagen och är inte kriminaliserat i strafflagen. Med stöd av 3 § 1 mom. 2 punkten i den gällande ordningslagen har sporadiska ingrepp gjorts i upprepat, störande och aggressivt, hotfullt beteende som inger rädsla. När ordningslagen stiftades förekom tiggeri i dess nuvarande form nästan inte alls. Att tillämpa den bestämmelse som nämns ovan på aggressivt tiggeri är enligt förarbetena till lagen inte entydig, eftersom säkerheten enligt detaljmotiveringen till punkten (RP 20/2002 rd, s 34—35) lätt kan äventyras särskilt när ett stort antal människor, t.ex. ett gäng eller en grupp, uppför sig hotfullt. Även en enskild persons hotfulla beteende kan under vissa förhållanden anses vara ett dylikt förfarande. Det hör till säkerheten att människor kan röra sig



tryggt och utan att behöva vara rädda på allmänna platser. Detta är inte fallet, om de är tvungna att vara rädda för grupper eller enskilda människor som uppför sig hotfullt. Enligt motiveringen till regeringens proposition är dock inte vilka hotelser som helst sådant hotfullt beteende som avses här, utan en förutsättning är att den hotade har orsak att vara rädd för att hans eller hennes personliga säkerhet är i fara. Det fordras således att beteendet inger rädsla. Det ska dock finnas en objektivt förnimbar orsak till rädslan, fastän utgångspunkten är den hotades egen känsla. För att beteendet inte av misstag ska bli tolkat som förbjudet förfarande, fordras att gesterna, rörelserna eller de muntligen framförda hotelserna upprepas flera gånger. I motsats till vad som gäller olaga hot enligt strafflagen fordras inte för det förfarande som avses i ordningslagen att någon hotar med brott. De nuvarande bestämmelserna förbjuder inte direkt aggressivt tiggeri och därför finns det med stöd av 3 § 1 mom. 2 punkten i gällande ordningslag inte tillräckligt detaljerade bestämmelser om ingripande i verksamhet av detta slag.

I riksdagen behandlas för närvarande ett lagförslag om en totalreform av polislagen (RP 224/2010 rd). Enligt 2 kap. 10 § 1 mom. i förslaget till polislag i propositionen får en person avlägsnas från en plats bl.a., om det utifrån personens hotelser eller övriga uppträdande eller tidigare uppträdande är sannolikt att denne kommer att orsaka betydande störning eller överhängande fara för allmän ordning och säkerhet. En ordningsvakt har rätt att från sitt verksamhetsområde avlägsna en person som bl.a. genom hotfullt uppträdande, oljud eller våldsamhet stör ordningen eller äventyrar säkerheten på området. Gällande lagstiftning ger inte polisen tillräckliga medel att ingripa i de störningar av allmän ordning som aggressivt tiggeri orsakar. Inom ramen för gällande lagstiftning har polisen inte heller tillräckliga medel att på förhand förhindra de störningar tiggeri ger upphov till.

Bestämmelserna om att slå läger är osammanhängande. Bestämmelser om att slå läger, göra upp öppen eld och eventuella konstruktioner ingår bl.a. i lagen om friluftsliv, strafflagen, markanvändnings- och byggla-

gen, hälsoskyddslagen, avfallslagen, räddningslagen och elsäkerhetslagen samt i reglering på lägre nivå. I gällande lagstiftning finns det inte tillräckligt noggranna bestämmelser om att slå läger på ett sätt som stör den allmänna ordningen och på områden som inte lämpar sig för detta ändamål. Bestämmelserna i lagen om friluftsliv gäller läger på campingplatser och tillfälliga campingplatser. Enligt 19 § 1 mom. i lagen om friluftsliv ska en campingplats placeras, anläggas och skötas så att användningen av den inte förorsakar sanitära olägenheter eller risker, skadar naturen, medför förorening av miljön eller nedskräpning av omgivningen, väsentligt minskar trivseln i omgivningen, medför fara för trafiksäkerheten eller på något annat jämförbart sätt kränker allmänt intresse. De nuvarande bestämmelserna i ordningslagen ger inte myndigheterna de medel som behövs för att ingripa när det gäller läger på områden som inte lämpar sig för ändamålet eller för att förebygga de störningar av allmän ordning och säkerhet som sådana läger orsakar.

### **3 Målsättning och de viktigaste förslagen**

Syftet med förslaget är att främja allmän ordning och säkerhet på allmänna platser. Det hör till säkerheten att människor kan röra sig utan att vara rädda och tryggt på allmänna platser. Avsikten är inte att genom ändringen av ordningslagen förbjuda tiggeri eller vädjan om hjälp i sig, utan genom förbudet strävar man efter att förhindra de störningar som en till sin natur aggressiv verksamhet orsakar. I förslaget föreslås att det ska vara förbjudet att störa den allmänna ordningen eller äventyra säkerheten på allmän plats genom att tigga på ett sätt som inbegriper muntligen framförda hotelser eller där man griper tag i en annan, hindrar en person eller ett fordon från att röra sig eller betar sig aggressivt eller på något motsvarande sätt.

Genom att tillämpa strafflagen ingriper man ofta först i efterhand i händelser som äventyrar säkerheten. Det förbud mot aggressivt tiggeri som enligt förslaget ingår i ordningslagen ska på förhand förhindra situationer som äventyrar allmän ordning och säkerhet. Förbudet inverkar förebyggande även på

annan brottslighet i anslutning till tiggeri. Förbudet gör den gällande regleringen tydligare samt preciserar den. De gärningar som är straffbara enligt strafflagen är i huvudsak betydligt allvarligare än i den föreslagna ordningslagen. I strafflagen är det i huvudsak fråga om brott och i ordningslagen om förseelser.

Även förbudet mot att slå läger främjar allmän ordning och säkerhet. Förbudet förhindrar att det på områden som inte lämpar sig för läger uppstår tillfälliga inkvarteringsområden som är otrygga för de boende och den närmaste omgivningen och där t.o.m. flera tiotals personer bor. Förbudet mot att slå läger innebär även att omgivningen inte skräpas ner lika mycket och ökar tryggheten för dem som bor i närområdena. Ordningens förbud mot att slå läger medför dessutom att de gällande bestämmelserna, som delvis är utspridda, blir tydligare.

## **4 Propositionens konsekvenser**

### **4.1 Ekonomiska konsekvenser**

Propositionen bedöms inte ha några betydande ekonomiska konsekvenser. Avsikten med förslaget är inte att ingripa i myndigheternas eller ordningsvakternas befogenheter, utan dessa befogenheter preciseras endast. Indirekt har propositionen positiva ekonomiska konsekvenser när det gäller enskilda personers ställning. Förbudet mot aggressivt tiggeri kan bedömas minska annan brottslighet i anslutning till denna form av tiggeri, t.ex. egendomsbrott. För medborgarna innebär detta en direkt minskning av ekonomiska förluster som sker till följd av brott. Förbudet har även en indirekt inverkan på t.ex. antalet ansökningar om ersättning som görs till försäkringsbolagen.

Förbudet mot att slå läger minskar den nedskräpning av omgivningen som otillåtna läger orsakar. Enligt avfallslagen är den som har skräpat ned skyldig att snygga upp det nedskräpade området. Om det inte kan utredas vem som har skräpat ned eller om personen försummar sin uppsnyggningsskyldighet, är innehavaren av det nedskräpade området och i vissa fall kommunen i sista hand skyldig att snygga upp området. Detta kan bedö-

mas indirekt medföra att kostnaderna för att snygga upp nedskräpade områden minskar i kommunerna.

Att göra det förbjudet att slå läger på områden som inte lämpar sig för ändamålet förebygger uppkomsten av sådana läger. Detta inverkar t.ex. indirekt på kostnaderna för den nödinkvartering som ordnas av städerna.

### **4.2 Konsekvenser för myndigheterna**

Förbudet mot aggressivt tiggeri kan bedömas ha en förebyggande inverkan på verksamhet av detta slag. Förbudet förebygger även annan brottslighet i anslutning till denna form av tiggeri. Myndigheternas resurser frigörs till verksamhet som det är ändamålsenligt att de fördelas på. Antalet brottsanmälningar till polisen kan t.ex. minska i någon mån, likaså antalet anmälningar till nödcentralerna. Förbudet medför även att resurser indirekt sparas inom verksamheten vid åklagar- och domstolsväsendet.

Läger som slås upp på områden som inte lämpar sig för detta ändamål har inneburit att myndigheterna upprepade gånger har varit tvungna att uppmana personerna i lägret att avlägsna enkla konstruktioner avsedda för boende. Lägren har medfört att arbetsmängden vid myndigheterna och för de anställda inom städernas ämbetsverk har ökat. Till exempel de sociala myndigheterna har varit tvungna att vidta barnskyddsåtgärder, om det har observerats att barn inkvarteras i lägren. Polisen har samarbetat med de sociala myndigheterna och har vid behov gett handräckning. Förbudet mot att slå läger har positiva konsekvenser för fördelningen av resurser vid de olika myndigheterna och städernas ämbetsverk. Dessutom kan det bedömas att mängden medborgarrespons, som gäller både tiggeri och otillåtna läger, till de olika myndigheterna och ämbetsverken i städerna minskar.

Dessutom kan propositionen antas ha en positiv inverkan på myndigheternas förfaranden. I och med att ordningslagen preciseras så att aggressivt tiggeri och att slå läger på områden som inte lämpar sig för detta ändamål förbjuds, blir myndigheternas och ordningsvakternas tillvägagångssätt tydligare, mer precisa och enhetligare.

### 4.3 Miljökonsekvenser

Syftet med förbudet mot att slå läger är uttryckligen att förbudet ska ha positiva miljökonsekvenser. Läger som slås upp på områden som inte lämpar sig för ändamålet medför problem för hälsan och miljön. Genom förbudet kan man minska de olägenheter för miljön som otillåtna läger orsakar, såsom nedskräpning och allmän osnyggighet (avfall från människor, förorening av marken och den ökningen av råttor och fåglar sopor och skräp medför) samt förebygga uppkomsten av läger och områden som är otrygga för de boende och för närmiljön. Ur räddningssynpunkt är sådana läger som avses ovan förenade med vissa riskfaktorer, exempelvis uppgörande av öppen eld, som inte förekommer vid vanligt boende. Därmed skulle förbudet också indirekt främja brandsäkerheten inom dessa områden.

### 4.4 Övriga samhällsliga konsekvenser

Förslaget har en direkt inverkan på medborgarnas säkerhet och trivsel på allmänna platser. Förbudet mot aggressivt tiggeri tryggar var och ens rätt till personlig integritet och säkerhet. Att tillåta att läger slås upp endast på områden som lämpar sig för detta ändamål främjar säkerheten för personerna i lägren och i boendemiljön. Förbudet har en positiv inverkan på brand- och räddningssäkerheten, eftersom lägren ofta är förenade med riskfaktorer som inte förekommer vid vanligt boende.

Den allmänna ordningen påverkar säkerheten. Ordningslagens bestämmelser om allmän ordning och säkerhet ger medborgarna en signal om vilken typ av beteende som inte anses lämpligt på allmänna platser. Avsikten är att detta ska ha en positiv inverkan på medborgarnas beteenden och attityder.

## 5 Beredningen av propositionen

### 5.1 Beredningsskeden och beredningsmaterial

Inrikesministeriet tillsatte i maj 2010 en arbetsgrupp för att utreda ett förbud mot tiggeri.

Arbetsgruppens uppgift var att utreda eventuella behov av att göra ändringar i ordningslagen. Arbetsgruppen föreslog i sin slutrapport en samling åtgärder med målet att bekämpa organiserat tiggeri och det utnyttjande av tiggare som förekommer i samband med det. I slutrapporten ingick på det sätt som redan beskrivits ovan justitieministeriets och social- och hälsovårdsministeriets representanters avvikande mening.

Regeringen beslutade i sin aftonskola den 20 oktober 2010 om lagstiftningsåtgärder som hänför sig till tiggeri. Slutsatsen av diskussionerna var att ordningslagen bör ändras så att det blir förbjudet att slå läger utan tillstånd samtidigt som lagen preciseras så att den bidrar till att minska aggressivitet i samband med tiggeri. Dessutom bedömer justitieministeriet i samarbete med inrikesministeriet och social- och hälsovårdsministeriet om den nuvarande lagstiftningen är tillräcklig för att förhindra organiserat tiggeri och om det finns tillräckliga medel för att identifiera offer för människohandel.

Propositionen har beretts som tjänsteuppdrag vid inrikesministeriets polisavdelning.

### 5.2 Remissyttranden och hur de har beaktats

Utlåtanden om propositionen har begärts av inrikesministeriets migrationsavdelning, gränsbevakningsavdelning och räddningsavdelning, minoritetsombudsmannens byrå, Polisstyrelsen och enheterna under den, justitieministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, miljöministeriet, kommunikationsministeriet, försvarsministeriet, undervisnings- och kulturministeriet, utrikesministeriet, arbets- och näringsministeriet, Helsingfors stad, Finlands kommunförbund, Suomen Latu ry, Suomen Partiolaiset - Finlands Scouter ry, SF-Caravan ry, Kyrkostyrelsen, Helsingfors Diakonissanstalt, Förbundet för mänskliga rättigheter rf, Mannerheims barnskyddsförbund, Rädda barnen rf, Suomen Romanifoorumi, Suomen Romaniyhdistys - Finlands Romaniförening ry, Finanssialan Keskusliitto - Finansbranschens Centralförbund ry, Finnsecurity ry, Suomen Vartioliikkeen liitto ry, Järjestyksenvalvojen ammattiliitto ry, samt Finlands Polisorganisa-

tioners Förbund. Remisstiden var undantagsvis tre veckor så att regeringspropositionen kunde överlämnas till riksdagen under höstsessionen 2010.

Utlåtanden kom inom utsatt tid från inrikesministeriets migrationsavdelning, gränsbevakningsavdelning och räddningsavdelning, från minoritetsombudsmannens byrå, Polisstyrelsen och enheterna under den, justitieministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, miljöministeriet, undervisnings- och kulturministeriet, försvarsministeriet, huvudstaben, Helsingfors stad, Finlands kommunförbund, Finlands Polisorganisationers Förbund, Suomen Latu ry, Suomen Partiolaiset - Finlands Scouter ry, Suomen Liikunta ja Urheilu ry, SF-Caravan ry, Kyrkostyrelsen, Helsingfors Diakonissanstalt, Förbundet för mänskliga rättigheter rf, Rädda barnen rf, Suomen

Romanifoorumi samt nätverket Vapaa liikuvuus.

En del av remissinstanserna ansåg att ordningslagens gällande bestämmelser gör det möjligt att ingripa i aggressivt tiggeri. När det gäller läger fäste man i utlåtandena uppmärksamhet vid att regleringen inte får medföra begränsningar i fråga om sådana läger som är tillåtna med stöd av allemansrätten.

Ett sammandrag av utlåtandena har sammanställts.

Utkastet till proposition bearbetades och motiveringen precisades utifrån de synpunkter som framgick av utlåtandena. Formuleringen av den paragraf som gäller förbud mot aggressivt tiggeri sågs över. Dessutom omformulerades utifrån responsen den paragraf som gäller förbud mot att slå läger.

## DETALJMOTIVERING

### 1 Lagförslag

**3 §. Störande av den allmänna ordningen och äventyrande av säkerheten.** I samband med att ordningslagen stiftades gav grundlagsutskottet ett utlåtande (GrUU 20/2002 rd) i vilket det konstaterade att syftet med ordningslagen i enlighet med lagens 1 § är att främja allmän ordning och säkerhet. Utifrån detta 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 situationsbestämt och därmed bundet vid bl.a. tid och plats. Ordningens 3 § är klart uppbyggd utifrån detta.

Enligt gällande 3 § 1 mom. 2 punkten i ordningslagen är det förbjudet att störa den allmänna ordningen eller äventyra säkerheten på allmän plats genom upprepade hotfulla gester, aggressiva rörelser, muntligen framförda hotelser eller något annat motsvarande hotfullt beteende som inger rädsla. Det föreslås att en ny 4 punkt fogas till ordningens 3 § 1 mom. Enligt förslaget ska det vara

förbjudet att störa den allmänna ordningen eller äventyra säkerheten på allmän plats genom att tigga på ett sätt som inbegriper muntligen framförda hotelser eller där man griper tag i en annan, hindrar en person eller ett fordon från att röra sig eller betar sig aggressivt eller på något motsvarande sätt. Med stöd av den nya punkten ska aggressivt tiggeri förbjudas på alla de allmänna platser som fastställs i lagens 2 §. Sådant tiggeri ska alltså vara förbjudet förutom på gator och vägar också exempelvis i kollektiva trafikmedel, i köpcentra, i restauranger samt på flyg- och metrostationer.

Förbudet ska entydigt gälla sådana former av aggressivt tiggande som stör den allmänna ordningen eller äventyrar säkerheten. Avsikten är att det i punkten med större exakthet än i den gällande lagen ska anges vilket slags verksamhet på allmän plats som ska betraktas som aggressiv, och därmed som sådan att den stör den allmänna ordningen eller äventyrar säkerheten. Avsikten är inte att förbjuda tiggeri som sådant när det inte har aggressiva drag. Förbudet ska inte gälla penninginsamling enligt lagen om penninginsamlingar (255/2006). Med penninginsamling avses en-

ligt 3 § 1 mom. i lagen om penninginsamlingar verksamhet där pengar samlas in genom vädjan till allmänheten och utan motprestation. Enligt lagen 5 § 1 mom. krävs ett tillstånd till penninginsamling för att anordna penninginsamlingar. Tillståndet beviljas av en myndighet. Förbudet ska därmed i regel inte gälla frivilligorganisationernas värvning av medlemmar och understödsmedlemmar genom personliga kontakter, d.v.s genom s.k. face-to-face-verksamhet (där man hejdar förbipasserare på gatan, berättar om organisationens verksamhet och delar ut broschyrer och samtidigt ber om en donation), där man skaffar donationer via gatumarknadsföring. Sådan verksamhet uppfyller definitionen av penninginsamling och är beroende av tillstånd. I tillståndet till penninginsamling definieras face-to-face-kampanjer som ett insamlings sätt. Förbudet ska inte heller gälla annan tillståndspliktig penninginsamling på gatan, exempelvis den hungerdagsinsamling som Röda korset i Finland ordnar. Förbudet ska inte gälla medlemsanskaffning enligt föreningslagen (1989/503) eller insamling av medlemsavgifter i samband med det. I praktiken skaffar föreningar ofta medel genom att värva understödsmedlemmar. Att värva understödsmedlemmar så att medlemskapet inte medför sådana rättigheter och skyldigheter som specificeras i föreningens stadgar är inte verksamhet som kan jämföras med medlemsanskaffning, utan den ska betraktas som tillståndspliktig penninginsamling. Penninginsamlingsverksamheten övervakas av de organisationer som ordnar insamlingar, genom myndighetstillsyn samt i samband med tillståndsprövningen. I det fall att en tillståndspliktig verksamhet har aggressiva drag är det emellertid nödvändigt att granska verksamheten med stöd av den föreslagna 3 § 1 mom. 4 punkten.

Med tiggeri enligt förslaget ska avses begäran om pengar eller någon annan nytthet utan vederlag. Också försäljning av nyttigheter eller tjänster kan betraktas som tiggeri när verksamheten uppfyller kriterierna för aggressivt tiggande enligt punkten. T.ex. om en utomstående skulle stoppa bilar vid trafikljus för att tvätta vindrutorna eller om någon skulle sälja krimskrams på ett mer eller mindre påtvingande sätt, skulle detta kunna

betraktas som förbjudet tiggeri. Med muntligen framförda hotelser avses tiggeri där någon på allmän plats på ett verbalt störande sätt begär pengar eller nyttigheter eller i övrigt tilltalar någon på ett hotfullt sätt i detta syfte. Med att gripa tag i en annan eller med att hindra en person eller ett fordon från att röra sig avses situationer där den som tigger försvårar eller förhindrar en annan persons eller ett fordons fria rörlighet på allmän plats, ställer sig i vägen för en person, griper tag i denne exempelvis vid kläderna eller knuffar till denne. Med aggressivt eller våldsamt beteende ska avses situationer där en person tigger exempelvis vid en bankautomat, i en restaurang eller i kollektivt trafikmedel och kommer en annan person alltför nära med hänsyn till situationen och på ett sätt som inte kan anses höra till normalt beteende.

Den som bryter mot 3 § 1 mom. 4 punkten i lagen ska med stöd av lagens 16 § kunna dömas till böter för ordningsförseelse. Att störa trafiken och tvinga fordon att stanna kan också bestraffas med stöd av vägtrafiklagen (267/1981).

**7 a §. Att slå läger.** Ordningens syftar till att främja allmän ordning och säkerhet. Till allemansrätten hör i regel rätten att övernatta och slå läger. I synnerhet i tätorter kan emellertid läger inom områden som inte lämpar sig för ändamålet medföra störningar av den allmänna ordningen och säkerheten.

Enligt det 7 a § 1 mom. som föreslås bli fogat till lagen ska det vara förbjudet att slå läger i en tätort om detta i betydande grad stör den allmänna ordningen eller allvarligt äventyrar hälsan. Med tätort ska enligt definitionen i lagens 2 § avses områden med tät bebyggelse, vilka angetts med trafikmärket för tätort. Också Statistikcentralens definition av en tätort ska tillämpas. Enligt Statistikcentralen definieras som tätort alla byggnadsgrupper med minst 200 invånare, där avståndet mellan byggnaderna i allmänhet inte överstiger 200 meter.

Förbudet mot att slå läger ska för det första gälla situationer där lägret i betydande grad skulle störa den allmänna ordningen. I dagens samhälle måste människorna tåla även sådana seder som avsevärt avviker från deras egna uppfattningar. Att slå läger på ett sätt som i betydande grad stör den allmänna ord-

ningen innebär exempelvis att lägret är placerat så att det utgör ett sikthinder förr trafikken eller gör det svårt för människorna att röra sig på området på ett säkert sätt. Betydande störningar för den allmänna ordningen kan också förorsakas om lägret i övrigt medför sådana störningar i närmiljön som inte kan betraktas som normala med beaktande av tiden och platsen för störningen.

Att slå läger på ett sätt som allvarligt äventyrar hälsan innebär enligt förslaget att lägret allvarligt äventyrar hälsan för dem som bor i lägret eller i dess närmiljö exempelvis genom att öka brandsäkerhetsrisken betydligt eller betydligt försvåra räddningsverksamheten. Att slå läger kan också anses allvarligt äventyra hälsan om det är förenat med väsentligt bristande avfallshantering.

Enligt ordningslagens systematik kan den som bryter mot ett förbud dömas till böter för ordningsförseelse. Besittningsintrång ska fortfarande bestraffas med stöd av strafflagen.

Enligt förslaget ska det vara förbjudet att slå läger i tält eller att tillfälligt bo i ett fordon, en släpvagn, en släpanordning, ett fartyg eller en annan, motsvarande enkel konstruktion avsedd för boende. Med ett fordon, en släpvagn och en släpanordning avses de anordningar som definieras i 3 § i fordonslagen (1090/2002). Med fartyg avses en farkost enligt 3 § i sjötrafiklagen (463/1996).

Till momentet föreslås för tydlighetens skull bli fogad en hänvisning till lagen om friluftsliv, som innehåller bestämmelser om att slå läger på en campingplats. Dessutom föreslås till momentet bli fogad en hänvisning till bestämmelser i lagen om försvarsmakten om försvarsmaktens rätt att tillfälligt använda fastigheter.

I 7 a § 2 mom. föreslås bestämmelser om polisens rätt att uppmana dem som bor i lägret att avlägsna de anordningar som använts för att slå läger. Varken markägaren eller markinnehavaren har rätt att röra lägerutrustningen, eftersom den omfattas av hemfriden.

Den som bryter mot förbudet att slå läger ska med stöd av lagens 16 § kunna dömas till böter för ordningsförseelse.

**16 §. Ordningsförseelse.** Det föreslås att en ny 7 a punkt fogas till paragrafen. Enligt punkten ska den som slår läger i strid med

förbudet i 7 a § kunna dömas för ordningsförseelse. Det föreslås att förbudet att slå läger ska bestraffas som ordningsförseelse endast om gärningen är uppsåtlig.

**20 §. Tvångsutförande.** Till paragrafen föreslås bli fogad ett omnämmande av att polisen har rätt att se till att anordningar som används för att slå läger avlägsnas. Om någon trots uppmaning av polisen försummar att avlägsna en anordning som i strid med 7 a § har använts för att slå läger, ska polisen med stöd av paragrafen ha rätt att avlägsna anordningen på den försumliges bekostnad. I brådsakande fall ska polisen, för att hindra att den allmänna ordningen eller säkerheten äventyras, ha rätt att utan att höra den försumlige och på dennes bekostnad sköta avlägsnandet av den anordning som använts för att slå läger. Den försumlige ska ansvara för kostnaderna för avlägsnandet av anordningar som används för att slå läger. Om kostnaderna inte kan tas ut av den kostnadsansvarige är det enligt förslaget i sista hand områdets ägare eller innehavare som ska ansvara för kostnaderna.

## 2 Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft våren 2011.

## 3 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

I propositionen föreslås det att aggressivt tiggeri ska förbjudas och att det ska vara förbjudet att slå läger på områden som inte lämpar sig för ändamålet. Förbuden ska gälla alla personer som vistas i Finland oavsett nationalitet.

I 6 § i grundlagen föreskrivs det att alla är lika inför lagen. I samma bestämmelse finns också ett allmänt förbud mot diskriminering. Ingen får utan godtagbart skäl särbehandlas på grund av kön, ålder, ursprung, språk, religion, övertygelse, åsikt, hälsotillstånd eller handikapp eller av någon annan orsak som gäller hans eller hennes person. Enligt förarbetena till grundlagen gäller grundlagens 6 § också åtgärder som indirekt resulterar i ett diskriminerande slutresultat. Enligt grundlagsutskottets utlåtande (GrUU 28/2009 rd)

är det de faktiska konsekvenserna av ett förfarande som avgör huruvida det rör sig om (indirekt) diskriminering eller inte. Förbud mot diskriminering ”av någon annan orsak som gäller hans eller hennes person” har i förarbetena till lagen (RP 209/1993) och i rättslitteraturen tolkats gälla bl.a. en persons sociala och ekonomiska ställning. Icke-diskrimineringsbestämmelsen förbjuder inte all särbehandling av människor. Så länge särbehandling kan motiveras på ett godtagbart sätt med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna och särbehandlingen inte är orimlig rör det sig inte om diskriminering.

I förslaget ingriper man inte i den jämlikhet som regleras i grundlagens 6 §, eftersom förbudet endast ska gälla sådant tiggeri som kan karaktäriseras som aggressivt. Ett förbud som uttrycks exakt i lag förebygger sådan verksamhet och ger myndigheterna och ordningsvakterna en klar grund att ingripa i verksamheten med stöd av ordningslagen. Avsikten är att aggressivt tiggeri som stör den allmänna ordningen eller äventyrar säkerheten på allmän plats på sådana sätt som inte kan anses vara acceptabla i ett modernt samhälle ska vara förbjudet.

Förbud mot aggressivt tiggeri begränsar inte den näringsfrihet som tryggas i 18 § i grundlagen, eftersom den paragrafen gäller vars och ens rätt i enlighet med lag att skaffa sig sin försörjning genom arbete, yrke eller näring som han eller hon valt fritt. Rätten att fritt idka näring är utgångspunkten för lagen angående rätt att idka näring (122/1919). I lagens 1 § 1 mom. hänvisas det till laglig och med god sed förenlig näring.

Enligt 7 § 1 mom. i grundlagen har alla rätt till liv och till personlig frihet, integritet och trygghet. Det föreslagna förbudet mot aggressivt tiggeri kan anses vara motiverat med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna också ur den synvinkeln att det tryggar medborgarnas rätt till personlig integritet och säkerhet, som regleras i 7 § i grundlagen.

Rätten att fritt röra sig inom landet och där välja bostadsort, som tryggas i grundlagens 9 §, gäller förutom finska medborgare också utlänningar som lagligt vistas i landet.

Var och en ska fortfarande ha rätt att fritt röra sig inom landet. Förbudet mot att slå lä-

ger begränsar inte heller allemansrätten, eftersom av allemansrättens natur följer ett krav på varsamhet: rätten får inte utnyttjas på ett sätt som orsakar skada eller störning. Enligt förslaget ska det vara förbjudet att slå läger i en tätort på ett sätt som i betydande grad är störande eller allvarligt äventyrar hälsan.

I 10 § i grundlagen föreskrivs om skydd för privatlivet. Enligt paragrafen är vars och ens hemfrid tryggad. Genom lag kan bestämmas om åtgärder som ingriper i hemfriden och som är nödvändiga för att de grundläggande fri- och rättigheterna ska kunna tryggas eller för att brott ska kunna utredas. Därför föreslås det i propositionen bestämmelser om att polisen har rätt att avlägsna en anordning som används för att slå läger om den som är skyldig att avlägsna anordningen inte gör det trots uppmaning av polisen.

Grundlagsutskottet har i ett utlåtande (GrUU 20/2002 rd) i samband med stiftandet av ordningslagen konstaterat att 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 villkoren 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 ska vara acceptabla måste ett vägande samhälleligt behov av inskränkningar kunna påvisas och kriminaliseringen kunna motiveras på ett godtagbart sätt med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna. I detta fall tillgodoses acceptabilitetskravet genom propositionens allmänna mål att främja allmän ordning och säkerhet. Med tanke på straffbestämmelser som gäller handlingar av typen ordningsförseelser är proportionalitetskravet särskilt viktigt. Det förutsätter en avvägning av om det är nödvändigt att kriminalisera en handling för att skydda det bakomliggande rättsobjektet. 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 proportionalitetskravet. I utlåtandet fäster utskottet vidare uppmärksamhet vid det uttalade syftet i 1 § i ordningslagen att främja allmän ordning och säkerhet. Utifrån detta 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 situationsbestämt och därmed bundet vid bl.a. tid och plats. Till exempel 3 § är klart uppbyggd utifrån detta.

Enligt 22 § grundlagen ska det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna

och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Dessa bestämmelser i grundlagen, och också vissa andra grundläggande fri- och rättigheter liksom också de mänskliga rättigheter som framgår av internationella fördrag, förpliktar staten att vidta åtgärder för att tillgodose de grundläggande fri- och rättigheterna. Samtidigt ställer de gränser för vilka slags handlingar som kan förbjudas vid hot om straff.

Med stöd av vad som anförts ovan kan lagförslagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Det är dock önskvärt att ett utlåtande om propositionen begärs av grundlagsutskottet.

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



Lagförslag

**Lag****om ändring av ordningslagen**

I enlighet med riksdagens beslut  
ändras i ordningslagen (612/2003) 3 § 1 mom. och 20 § samt  
fogas till lagen en ny 7 a § och till 16 § 1 mom. en ny 7 a-punkt som följer:

## 3 §

*Störande av den allmänna ordningen och  
äventyrande av säkerheten*

Det är förbjudet att störa den allmänna ordningen eller äventyra säkerheten på allmän plats

- 1) genom att föra oljud eller på något annat motsvarande sätt,
- 2) genom upprepade hotfulla gester, aggressiva rörelser, muntligen framförda hotelser eller något annat motsvarande hotfullt beteende som inger rädsla,
- 3) genom att skjuta, kasta saker eller på något annat motsvarande sätt;
- 4) genom att tiggas på ett sätt som inbegriper muntligen framförda hotelser eller att man griper tag i en annan, hindrar en person eller ett fordon från att röra sig eller betar sig aggressivt eller på något motsvarande sätt.

## 7 a §

*Att slå läger*

I tätorter enligt 2 § 2 punkten är det förbjudet att slå läger genom att sätta upp tält eller använda fordon, släpvagnar, släpanordningar, fartyg eller andra motsvarande, om detta i be-

tydande grad stör den allmänna ordningen eller allvarligt äventyrar hälsan.

Bestämmelser om tillfälligt boende på en campingplats finns i lagen om friluftsliv (606/1973). Bestämmelser om försvarsmaktens rätt att tillfälligt använda fastigheter finns i lagen om försvarsmakten (551/2007).

De anordningar som avses i 1 mom. och som används för att slå läger ska på uppmaning av polisen omedelbart avlägsnas.

## 16 §

*Ordningsföreseelse*

Den som uppsåtligen

7 a) slår läger i strid med förbudet i 7 a §,

skall, om inte strängare straff för gärningen bestäms någon annanstans i lag, för ordningsföreseelse dömas till böter.

## 20 §

*Tvångsutförande*

Om någon trots uppmaning av polisen försummar att avlägsna ett ljus eller en reklam som strider mot 6 § 1 mom. eller en anord-

ning som strider mot 7 a § 2 mom. används för att slå läger, har polisen rätt att på dennes bekostnad sköta avlägsnandet. För att hindra att den allmänna ordningen eller säkerheten äventyras har polisen i brådskande fall rätt att

utan att höra den försumlige sköta avlägsnandet på dennes bekostnad.

\_\_\_\_\_

Denna lag träder i kraft den 20 .

\_\_\_\_\_

Helsingfors den 21 januari 2011

**Republikens President**

**TARJA HALONEN**

Migrations- och Europaminister *Astrid Thors*

*Bilaga  
Parallelltext*

## Lag

### om ändring av ordningslagen

I enlighet med riksdagens beslut  
*ändras* i ordningslagen (612/2003) 3 § 1 mom. Och 20 § samt  
*fogas* till lagen en ny 7 a § och till 16 § 1 mom. en ny 7 a-punkt som följer:

*Gällande lydelse*

3 §

*Störande av den allmänna ordningen och äventyrande av säkerheten*

Det är förbjudet att störa den allmänna ordningen eller äventyra säkerheten på allmän plats

- 1) genom att föra oljud eller på något annat motsvarande sätt,
- 2) genom upprepade hotfulla gester, aggressiva rörelser, muntligen framförda hotelser eller något annat motsvarande hotfullt beteende som inger rädsla,
- 3) genom att skjuta, kasta saker eller på något annat motsvarande sätt;

*Föreslagen lydelse*

3 §

*Störande av den allmänna ordningen och äventyrande av säkerheten*

Det är förbjudet att störa den allmänna ordningen eller äventyra säkerheten på allmän plats

- 1) genom att föra oljud eller på något annat motsvarande sätt,
- 2) genom upprepade hotfulla gester, aggressiva rörelser, muntligen framförda hotelser eller något annat motsvarande hotfullt beteende som inger rädsla,
- 3) genom att skjuta, kasta saker eller på något annat motsvarande sätt;
- 4) genom att tiggga på ett sätt som innebär muntligen framförda hotelser eller att man griper tag i en annan, hindrar en person eller ett fordon från att röra sig eller betar sig aggressivt eller på något motsvarande sätt.

7 a §

*Att slå läger*

*I tätorter enligt 2 § 2 punkten är det förbjudet att slå läger genom att sätta upp tält eller använda fordon, släpvagnar, släpanordningar, fartyg eller andra motsvarande, om detta i betydande grad stör den allmänna ordningen eller allvarligt äventyrar hälsan.*

*Bestämmelser om tillfälligt boende på en campingplats finns i lagen om friluftsliv (606/1973). Bestämmelser om försvarsmaktens rätt att tillfälligt använda fastigheter finns i lagen om försvarsmakten (551/2007).*

*De anordningar som avses i 1 mom. och som används för att slå läger ska på uppmaning av polisen omedelbart avlägsnas.*

16 §

*Ordningsföreseelse*

Den som uppsåtligen

---

16 §

*Ordningsföreseelse*

Den som uppsåtligen

---

*7 a) slår läger i strid med förbudet i 7 a §,*

---

*skall, om inte strängare straff för gärningen bestäms någon annanstans i lag, för ordningsföreseelse dömas till böter.*

---

20 §

*Tvångsutförande*

Om någon trots uppmaning av polisen försummar att avlägsna ett ljus eller en reklam som strider mot 6 § 1 mom., har polisen rätt att på dennes bekostnad sköta avlägsnandet. För att hindra att den allmänna ordningen eller säkerheten äventyras har polisen i brådskande fall rätt att utan att höra den försumlige sköta avlägsnandet *av ljuset eller reklamen* på dennes bekostnad.

20 §

*Tvångsutförande*

Om någon trots uppmaning av polisen försummar att avlägsna ett ljus eller en reklam som strider mot 6 § 1 mom. *eller en anordning som strider mot 7 a § 2 mom. används för att slå läger*, har polisen rätt att på dennes bekostnad sköta avlägsnandet. För att hindra att den allmänna ordningen eller säkerheten äventyras har polisen i brådskande fall rätt att utan att höra den försumlige sköta avlägsnandet på dennes bekostnad.

*Denna lag träder i kraft den 20 .*

---