

Teuvo Pohjolainen

23.1.2017

Oikeusministeriölle

Selvitys kokoontumislain 7 §:n tarkistustarpeesta

Suoritettuani jäljempänä olevan toimeksiannon mukaisen selvitystehtävän, luovutan kunnioittavasti oikeusministeriölle tämän selvitysraportin.

Toimeksianto

Kokoontumislaki (530/1999) sisältää säännökset yleisistä kokouksista (ja mielenosoituksista) ja yleisötilaisuuksista. Lailla kumottiin aikanaan laki yleisistä kokouksista, joka kuului oikeusministeriön toimialaan, sekä laki julkisista huvitilaisuuksista, joka puolestaan kuului sisäministeriön toimialaan. Kokoontumislain säätämisen yhteydessä ei muutettu ministeriöiden toimialoja näiltä osin, joten lain sisältö jakautuu edelleen oikeusministeriön ja sisäministeriön

kesken. Lakiin on tehty pienehköjä, lähinnä muun lainsäädännön muutoksista aiheutuvia teknisiä tarkistuksia, mutta pääasialliselta sisällöltään laki on alkuperäisessä muodossaan.

Kokoontumislain 7 §:n mukaan järjestäjän on tehtävä ulkona yleisellä paikalla järjestettävästä yleisestä kokouksesta suullisesti tai kirjallisesti ilmoitus kokouspaikan poliisille vähintään kuusi tuntia ennen kokouksen alkamista. Lain mukaan myöhemminkin tehtyä ilmoitusta voidaan pitää pätevänä, jos kokouksen järjestämisestä ei aiheudu kohtuutonta haittaa yleiselle järjestykselle. Määräajan tarkoituksena on varata poliisille riittävästi aikaa valmistautua laissa säädettyjen kokoukseen liittyvien tehtäviensä hoitamiseen (HE 145/1998 vp, s. 24/I). Ilmoittamisen määräaika vastasi aikaisempaa sääntelyä. Poliisin tehtävänä on kokoontumislain 19 §:n mukaan turvata kokoontumisvapauden käyttämistä. Tämän vuoksi pidettiin tärkeänä, että poliisi saa ennalta tiedon ulkona järjestettävistä yleisistä kokouksista (HE 145/1998 vp, s. 23/II).

Poliisin näkyvyys mielenosoituksissa ja muissa yleisissä kokouksissa perustuu kokoontumisilmoituksiin ja niistä tehtäviin riskiarvioihin. Kokoontumislaisissa säädetty kuuden tunnin aikaraja ilmoituksen tekemiselle ennen yleisen kokouksen alkua on osoittautunut viimeaikaisessa käytännössä lyhyeksi poliisin voimavarojen suuntaamisen kannalta erityisesti laajoissa ja erityistä varautumista vaativissa tilanteissa.

Hallitus sopi väkivaltaisia ääri liikkeitä koskevassa strategiaistunnossaan 3.10.2016, että oikeusministeriö käynnistää arvioinnin kokoontumislain mukaisen ilmoitusmenettelyn muuttamiseksi. Tavoitteena on turvata perustuslaissa säädetyn kokoontumisvapauden käyttämistä parantamalla varautumista mielenosoitusten ja yleisten kokousten suojaamiseen.

Tällä sopimuksella sovittavan selvityksen tarkoituksena on arvioida tarve kokoontumislain ilmoitusmenettelyn muuttamiselle sekä laatia mahdollinen ehdotus lain muutokseksi näiltä osin.

2 Voimassa oleva lainsäädäntö

Kokoontumisvapautta turvataan Suomessa perustuslain perusoikeussäännöksellä ja sitä konkretisoivalla kokoontumislilla. Merkityksellinen on myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 11 artikla, jonka mukaan:

1. Jokaisella on oikeusrauhanomaiseen kokoontumis- ja yhdistymisvapauteen, mikä käsittää myös oikeuden perustaa ammattiyhdistyksiä ja liittyä niihin etujensa turvaamiseksi.
2. Näiden oikeuksien käyttämiselle ei saa asettaa muita kuin sellaisia rajoituksia, joista on säädetty laissa ja jotka ovat välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen tai yleisen turvallisuuden vuoksi, epäjärjestyksen tai rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai koraa- lin suojaamiseksi, tai muiden henkilöiden oikeuksien tai vapauksien turvaamiseksi. Tämä artikla ei estä laillisten rajoitusten asettamista asevoimiin, poliisiin tai valtionhallintoon kuuluviin nähden heidän käyttäessään näitä oikeuksia.

Kokoontumisvapaus säänneltiin Suomessa perustuslain tasolla ensimmäisen kerran 1906 vuoden erillisessä perustuslaissa. Tämän perusoikeuden sisältö siirrettiin Suomen itsenäistyttyä vuoden 1919 hallitusmuotoon. Alun perin kokoontumisvapauden perusoikeussäännöksellä pyrittiin estämään kokoontumisiin liitetty ennakkovalvonta ja erityisesti lupamenettely. Myöhemmin, kokoontumisten muotojen muuttuessa ja varsinkin rauhanomaisten mielenosoitusten turvaamisen tarve on johtanut siihen, että kokoontumisvapauden perusoikeuden sisältökin on laajentunut.¹

Vuonna 1995 toteutetun perusoikeusuudistuksen jälkeen kokoontumisvapautta koskeva perusoikeussäännös on täsmennetty muotoon, jonka se on sittemmin säilyttänyt myös uudessa perustuslaissa (PeL 13,1 ja 3 mom., ”Kokoontumis- ja yhdistymisvapaus”):

Jokaisella on oikeus lupaa hankkimatta järjestää kokouksia ja mielenosoituksia sekä osallistua niihin.

...

Tarkempia säännöksiä kokoontumisvapauden ja yhdistymisvapauden käyttämisestä annetaan lailla.

¹ Kokoontumisvapauden sääntelyn ja tulkintojen kehityksestä ks. *Pohjolainen – Majuri. Kokoontumisvapaus* (2000)

Kokoontumisvapauden analyysia varten perusoikeussäännöksen sisältö voidaan jakaa neljään osaan: 1) yleislausekkeeseen, jonka mukaan kokoontumisvapaus on jokaiselle (kansalaisuudesta riippumatta) kuuluva perusoikeus, 2) lausekkeeseen, joka täsmentää kokoontumisvapauden sisältöä siten, että siihen kuuluu oikeus järjestää kokouksia ja mielenosoituksia sekä osallistua niihin, 3) lausekkeeseen, joka kieltää lupamenettelyn ja 4) sääntelyvarauksen, joka edellyttää että tarkemmat kokoontumisvapauden käyttöä koskevat säännökset on annettava eduskuntalain tasoisin normein.

Yleislausekkeen tarkoituksena on turvata kokoontumisvapaus - niin kuin ihmisoikeussopimuksetkin edellyttävät - samalla tavalla sekä kansalaisille että muille ihmisille.

Kokoontumisvapauden sisältöä täsmentävä lauseke on kaksijakoinen. Ensinnäkin siinä nimenomaisesti määritetään kokoontumisvapauden koskevan kokouksia ja mielenosoituksia. Toisaalta kokoontumisvapaus antaa oikeuden sekä järjestää kokouksia, että osallistua (tai olla osallistumatta) niihin.

Kokoontumisvapauden kannalta on keskeinen kysymys, mitä kokouksella tarkoitetaan ja mihin perusoikeussuojaa siten annetaan. Tulkintakäytännön mukaan kokoontumisvapauden perusoikeussäännös antaa suojaa kaikenlaisia kokoontumisia varten. Merkitystä ei ole sillä, kuka on kokouksen järjestäjänä, pidetäänkö kokous ulkona vai sisätiloissa tai onko kokous luonteeltaan yleinen vai yksityinen. Kokouksena ei pidetä kuitenkaan satunnaista väenkokousta, jollainen voi syntyä esimerkiksi onnettomuuspaikalle. Niin sanotut julkiset huvitilaisuudet ovat myöskin perinteisen tulkinnan mukaan jääneet perusoikeussuojan ulkopuolelle tai ei ainakaan sen ydinalueelle, joskin rajanveto varsinaisten kokousten ja huvitilaisuuksien välillä on ollut vaikeaa.²

Kokoontumis- ja mielenosoitusvapauden sääntelyn kannalta merkityksellinen on myös edellä siteerattu Euroopan ihmisoikeussopimus (EIS) ja sen ihmisoikeustuomioistuimessa (EIT) vakiintunut soveltamiskäytäntö.

Suomessa on uudistettu kokoontumisvapautta turvaava (tavallinen) lainsäädäntö vuonna 1999 (Kokoontumislaki 530/1999). Vanha laki (L yleisistä kokouksista 20.2.1907) säänteli vain yleisiä kokouksia. Se oli sisällöltään monessa suhteessa puutteellinen ja vanhentunut, eikä tuntenut esimerkiksi

² Eduskunnan perustuslakivaliokunta korosti kokoontumislain valiokuntakäsittelyn yhteydessä perusoikeussuojan kattavuutta. Mietinnössä pidettiin tärkeänä, että kokoontumisvapauden nauttima perustuslainsuoja turvataan myös niissä "sekamuotoisissa" yleisötilaisuuksissa, joissa kokoontumisvapauden näkökulma ei ole päätarkoituksena. "Perustuslain hengen mukaista on, että myöskään 'puhtaiden' yleisötilaisuuksien järjestämiselle ei aseteta perusteettomia tai mielivaltaisia rajoituksia tai ehtoja." Ks. PevM 13/1998 vp.

mielenosoituksen käsitettä lainkaan. Erikseen oli annettu laki julkisista huvitilaisuuksista (9.8.1968/492), jonka mukaan tällaisten tilaisuuksien järjestäminen oli poliisiviranomaisen luvanvaraista. Uusi kokoontumislaki kumosi tämän säädöksen.³

Kokoontumislakia sovelletaan sekä yleisiin kokouksiin että yleisötilaisuuksiin. Yleisellä kokouksella tarkoitetaan mielenosoitusta tai muuta kokoontumisvapauden käyttämiseksi järjestettyä tilaisuutta, johon muutkin kuin nimenomaisesti kutsutut voivat osallistua tai jota he voivat seurata. Kyse voi olla joko sisätiloissa tai ulkona järjestettävästä yleisölle avoimesta kokouksesta. Yleisiä kokouksia ovat myös kokoontumisvapauden käyttämiseksi järjestetyt kulkueet, kuten vappumarssit ja muut mielenosoituskulkueet. Osa uskonnollisista kokouksista - muut kuin hartaustilaisuudet - ovat myös lain tarkoittamia yleisiä kokouksia.

Yleisenä kokouksena ei pidetä sellaista mielenosoitusta, joka on tarkoitettu yksittäisten ihmisten mielipiteen ilmaisemista varten (yhden hengen mielenosoitus), vaan siinä katsotaan olevan kysymys (pelkästään) ilmaisuvapauden käyttämisestä. Kuitenkin ennakoilmoituksen tekemisellä voidaan tällaisellekin mielenosoitukselle saada se suoja, jonka kokoontumisia koskeva lainsäädäntö takaa yleisille kokouksille. Yleisiä kokouksia eivät ole myöskään sellaiset, joihin voivat osallistua nimenomaisesti kutsutut, eikä kokoontumisia koskeva lainsäädäntö koske niitä. Tällaiset yksityiset kokoukset ovat kuitenkin nekin perusoikeussuojan piirissä.

Yleisötilaisuutena puolestaan pidetään laissa yleisölle avoimia huvitilaisuuksia, kilpailuja, näytöksiä yms. ihmisten kokoontumisia, joissa ei varsinaisesti ole kysymys poliittisen perusoikeuden ydinalaan kuuluvan perusoikeuden käyttämisestä. Tyypillisiä tällaisia tilaisuuksia, joihin ihmiset voivat kokoontua ovat erilaiset juhlat, tanssit ja taiteen esittämiseen liittyvät näytökset, samoin kuin messut ja mainostapahtumat, eläinten tai esineiden esittely arvostelua tai myyntiä varten sekä lento- ja urheilunäytökset. Yleisötilaisuuksia ovat myös erilaiset kilpailut ja joukkueottelut sekä huvipuisto- ja tivoolitapahtumat sekä muussa kuin kokoontumisvapauden käyttämistarkoituksessa järjestetyt kulkueet.

Kokoontumislain lähtökohtana on, että kaikkien kokoontumisten - perinteisten kokousten ja mielenosoitusten lisäksi myös (muiden) yleisötilaisuuksien - järjestäminen on vapaata. Minkäänlaisen tilai-

³ Laista tarkemmin ks. *Pohjolainen – Majuri. Kokoontumisvapaus* (2000).

suuden järjestämiselle ei voida siten asettaa ehdoksi lupaa. Tilaisuus on kuitenkin järjestettävä rauhanomaisesti sekä osanottajien tai sivullisten turvallisuutta vaarantamatta ja heidän oikeuksiaan loukkaamatta. Myöskin ympäristöhaitat on minimoitava.

Yleisten kokousten järjestämisoikeus on pääsääntöisesti yli 15 vuotta täyttäneillä henkilöillä sekä erilaisilla yhteisöillä. Ulkona yleisellä paikalla pidettävistä tilaisuuksista on tehtävä suullisesti tai kirjallisesti ilmoitus kokoontumispaikan poliisille. Tällöin, jos kokouksen järjestäjänä on alaikäinen henkilö tai muu vajaavaltainen, poliisi voi kieltää yleisen kokouksen järjestämisen, mutta vain, jos järjestäjän kykenemättömyys vastata järjestäjälle lain mukaan kuuluvista velvoitteista on ilmeistä. Yleisen kokouksen ennakoilmoitus on tehtävä vähintään kuusi tuntia ennen kokouksen alkamista ja yleisötilaisuuden ilmoitus viisi vuorokautta ennen tilaisuutta. Myöhemminkin tehtyä ilmoitusta voidaan pitää pätevänä, jos tilaisuuden järjestämisestä ei aiheudu yleiselle järjestykselle kohtuutonta haittaa. Yleisötilaisuuden järjestäjän on oltava täysivaltainen, mutta vajaavaltainen saa olla järjestäjänä yhdessä täysivaltaisen kanssa.

Osallistumisoikeutta yleiseen kokoukseen ei voida rajoittaa millään perusteella. Osallistumisoikeus sisältää oikeuden olla kokouksessa läsnä sekä pitää puheita, lausua mielipiteitä tai muulla tavalla ilmaista ajatuksia. Säännös ei estä asettamasta pääsymaksua yleiselle kokoukselle.

Poliisin tehtävänä on kokoontumislain mukaan turvata kokoontumis- ja mielenosoitusoikeuden käyttämistä sekä tarvittaessa huolehtia yleisen järjestyksen ja turvallisuuden säilymisestä. Viimeksi sanottuun tarkoituksessa poliisi voi antaa ohjeita ja määräyksiä. Sen sijaan kokouksen pitämistä ei voida kieltää tai estää. Jos kuitenkin samassa paikassa ilmoitetaan pidettäväksi samaan aikaan useampia kokouksia tai jos kokouksen järjestäminen ilmoitetussa paikassa vaarantaa ihmisten turvallisuutta, aiheuttaa huomattavaa haittaa ympäristölle tai vahinkoa omaisuudelle, häiritsee kohtuuttomasti kotirauhaa tai liikennettä taikka valtiovierailuun tai kansainväliseen kokoukseen kuuluvaa tilaisuutta, poliisi voi kokouksen järjestäjän kanssa neuvoteltuaan osoittaa kokous siirrettäväksi toiseen, kokouksen tarkoituksen kannalta sopivaan paikkaan.

Pääsääntöisesti vastuu kokouksesta ja sen laillisuudesta on tilaisuuden järjestäjällä. Hänen on huolehdittava myös lain noudattamisesta tilaisuudessa. Jos kokoukselle valitaan puheenjohtaja, hänellä on sama velvollisuus. Poliisilla on oikeus keskeyttää yleinen kokous vain, jos kokouksessa toimitaan olennaisesti lainvastaisesti tai jos kokouksen jatkamisesta aiheutuu välitöntä vaaraa ihmisten turvallisuudelle, omaisuudelle tai ympäristölle.

Yleisötilaisuuksien kieltäminen estäminen ja keskeyttäminen ovat nekin lakiin sidottua, mutta tulevat kysymykseen useammassa tapauksessa kuin kokouksen keskeyttäminen. Kokoontumislain mukaan poliisi voi kieltää (ennakkoilmoituksen perusteella) yleisötilaisuuden tai määrätä sen keskeytettäväksi, jos tilaisuuden järjestäminen on lainvastaista, järjestystä ja turvallisuutta ei voida ylläpitää, tilaisuuden järjestäminen aiheuttaa vaaraa terveydelle tai vahinkoa omaisuudelle tai huomattavaa haittaa sivullisille tai ympäristölle.

3 Poliisihallituksen käsitys kokoontumislain uudistamistarpeesta

Tätä selvitystä varten on käyty keskusteluja ja pyydetty Poliisihallituksen näkemystä ilmoitusmenettelyn uudistamistarpeesta (Teuvo Pohjolainen 30.10., 31.10., 3.11. 2016). Poliisihallituksen lausunto on saatu 17.11.2016. Lausunnossaan Poliisihallitus kiinnittää huomiota kokoontumislain useisiin eri kohtiin, joista vain osa liittyy ilmoitusmenettelyyn. Kun toimeksiannon mukaan selvitystehtävä on rajattu nimenomaan ilmoitusmenettelyn uudistamistarpeen arviointiin, en tässä selvityksessä käsittele laajemmin Poliisihallituksen lausunnossa esille otettuja muita kokoontumislain uudistamistarpeita. Katson kuitenkin perustelluksi lyhyesti esittää joitakin näkökohtia niistä.

Poliisihallituksen lausunto on kokonaisuudessaan seuraava:

”Poliisihallituksen lausunto kokoontumislain 7 §:n tarkistustarpeesta

Taustaa

Oikeusministeriölle selvitystyötä tekevä professori (emeritus) Teuvo Pohjolainen on pyytänyt Poliisihallitukselta lausuntoa kokoontumislain 7 §:n tarkistustarpeeseen liittyvään selvitystehtäväänsä liittyen. Selvitystyön tekijä Pohjolainen pyytää poliisin näkemystä siitä, millainen muutos kokoontumislakiin 7 §:n osalta olisi perusteltua tehdä. Pohjolainen pyytää saada myös konkreettista tietoa nykyjärjestelmän ongelmista

1 Nykytila

Mielenosoitusten luonne on viime vuosina muuttunut. Aiemmin mieltä osoitettiin jotain asiaa vastaan tai sen puolesta, nykyään monet mielenosoitukset aiheuttavat vastamielenosoituksen ja suuret mielipide-erot voivat johtaa ja ovat johtaneetkin fyysisiin yhteenottoihin eri ryhmittymien välillä.

Kokoontumislain tarkoituksena on turvata perustuslaissa säädetyn kokoontumisvapauden käyttämistä ja lain 19 §:n mukaan se on poliisin tehtävä. Lain 7 §:ssä ilmoituksen tekemiseksi on säädetty kuuden (6) tunnin aikamääre. Kuuden tunnin aikamääre on osoittautunut käytännössä liian lyhyeksi, että samaan lakiin poliisille säädetty velvollisuus kokoontumisvapauden turvaamiseksi tulisi asianmukaisesti varmistetuksi.

Yleisen kokouksen tai yleisötilaisuuden järjestämisen periaatteisiin (3 §) kuuluu, että tilaisuus järjestetään rauhanomaisesti sekä osanottajien tai sivullisten turvallisuutta vaarantamatta ja heidän oikeuksiaan loukkaamatta. Kokoontumisesta ei myöskään saa aiheutua huomattavaa haittaa ympäristölle. Tämän varmistaminen kuuluu myös poliisille ja kuuden tunnin aikamääreestä johtuen tästä ei aina pystytä riittävän hyvin huolehtimaan.

2 Nykyisen kokoontumislain ongelmia

2.1 Yleisötilaisuudesta ilmoittamisen määräaika

Nykyisen lain puitteissa ilmoituksen voi tehdä esimerkiksi keskellä yötä, jolloin lain vaatima kuuden tunnin määräaika täyttyy. Laki ei myöskään määrittele miten ilmoitus tehdään. Ilmoituksia onkin tehty esimerkiksi lähettämällä faksi ilta-aikaan poliisin toimipisteeseen, jonka on tiedetty olevan kiinni. On oletettavaa, että tällöin on ollut kyse toiminnasta, jolla pyritään välttämään kokoontumislain tarkoituksen toteutuminen.

Lyhyestä ilmoittamisajasta johtuen poliisi joutuu ajoittain hälyttämään lisäresursseja töihin, mistä aiheutuu merkittäviä ylityökustannuksia. Lisäresurssien hälyttämisestä aiheutuneita kustannuksia vakavampi ongelma on kuitenkin se, ettei poliisi välttämättä saa riittävästi resursseja kokoon voidakseen taata mielenosoituksen turvallisen sujumisen.

2.2 Kokonaan ilmoittamatta jätetyt tilaisuudet

Lyhyttä ilmoittamisaikaa suurempi ongelma ovat kokonaan ilmoittamatta jätetyt mielenosoitukset ja muut tilaisuudet, joille ei löydy myöskään vastuullista järjestäjää. Tällöin tilaisuuteen osallistuvien ja sivullisten henkilöiden turvallisuuden varmistaminen on vaikeaa, joissain tapauksissa mahdotonta. Väkivaltaisiksi muuttuneet mielenosoitukset ovat usein tällaisia tapahtumia.

3 Kokoontumislain 7 §:n päivittämistarve. Ilmoitusvelvollisuus

Poliisihallitus esittää, perusteluinaan kokoontumisvapauden turvaaminen ja yleisen järjestyksen ja turvallisuuden varmistaminen, että kokoontumislain 7 §:ään säädettyä kuuden tunnin aikamäärettä pidennetään, sillä kuuden tunnin ilmoitusaika on ehdottomasti liian lyhyt. Tavanomaisen mielenosoituksen suhteen ilmoittamisaika tulisi olla vähintään 24 tuntia, jollei poliisin kanssa ole sovittu tapauskohtaisesti lyhyemmästä ajasta. Sellaisen suurempien mielenosoitusten osalta, joista voidaan jo etukäteen olet-

taa aiheutuvan suuria järjestyksenpitoon liittyviä järjestelyjä, ilmoitus tulisi tehdä vähintään viisi vuorokautta ennen tilaisuuden järjestämistä. Tällöin myöskään pelkkää ilmoitusta ei voi pitää riittävänä, vaan järjestäjä tulisi velvoittaa toimimaan muun muassa turvallisuus- ja liikennejärjestelyissä yhteistyössä poliisin kanssa.

Aikamääreen pidentämisellä ei olisi vaikutusta järjestäjiin, jotka haluavat järjestää tilaisuuden säädösten ja velvoitteidensa mukaisesti, koska näin he menettelevät jo nyt ja ovat yhteydessä poliisiin hyvissä ajoin.

4 Muut kokoontumislain päivittämistarpeet

Pelkkä kokoontumislain 7 §:n tarkistaminen ei riitä siihen, että kokoontumislaki olisi ajantasainen ja vastaisi nykyajan tarpeita, vaan laki olisi syytä

ottaa kokonaistarkasteluun tai sitä tulisi täsmentää ainakin joidenkin pykälien osalta.

4.1 Kokoontumislain 8 §. Ilmoituksen sisältö

Kokoontumislain 7 §:n lisäksi myös 8 §:ää tulisi muuttaa siten, että yleisen kokouksen järjestäjän olisi ilmoitettava arvioitu osallistujamäärä. Nykyisin internetin kautta tehtävässä ilmoituskavakkeessa ei ole kohtaa asialle, koska siitä ei laissa mainita. Tieto mielenosoitukseen osallistuvien henkilöiden lukumäärästä, vaikka arviokin, on poliisin kannalta yksi tärkeimmistä tiedoista arvioitaessa järjestyksenvalvontaan liittyviä toimenpiteitä.

4.2 Järjestäjävaatimus

Kokoontumislaisissa tulisi määrätä, että yleisellä kokouksella täytyy olla järjestäjä. Jos sellaista ei ole, ei kyseessä olisi kokoontumislain mukainen yleinen kokous, vaan kyse olisi yksittäisten ihmisten ryhmässä tapahtuvasta toiminnasta. Tällaiseen muun kaltaiseen tapahtumaan voitaisiin tarvittaessa puuttua poliisilain, tieliikennelain ja vastaavien säännösten perusteella.

4.3 Kokoontumisrikos

Lakiin tulisi lisätä kokoontumislain kokoontumisrikkomusta vakavampi tekemuoto kokoontumisrikos, jonka rangaistusmaksimi olisi vankeutta. Tällaiseen rikokseen voisi syyllistyä esimerkiksi henkilö, joka järjestää vastamielenosoituksen laillisesti ilmoitettua mielenosoitusta vastaan, ilmoittamatta siitä poliisille. Vastamielenosoituksen tarkoituksena olisi väkivaltaa käyttäen, esineitä heittämällä tai muulla laittomalla tavalla häiritä laillista mielenosoitusta. Kokoontumisrikokseen voisi syyllistyä myös henkilö, joka kiertäisi poliisin antamaa kokoontumislain mukaista määrystä ns. bulvaanin kautta.

Uusi, ankarammin sanktioitu, tekemuoto olisi omiaan edistämään lain noudattamista ja antaisi lain noudattamista valvovalle viranomaiselle paremmat mahdollisuudet puuttua lain noudattamatta jättämiseen.”

Ilmoitusmenettelyä ja ilmoittamisen määräaika on tarkasteltu tässä selvitysraportissa jäljempänä. Siltä osin, kuin Poliisihallituksen lausunnossa arvioidaan muita kokoontumislain uudistamistarpeita, totean lyhyesti seuraavan:

Poliisihallituksen mielestä Kokoontumislaisissa tulisi määrätä, että yleisellä kokouksella täytyy olla järjestäjä. Jos sellaista ei ole, ei kyseessä olisi kokoontumislain mukainen yleinen kokous, vaan kyse olisi yksittäisten ihmisten ryhmässä tapahtuvasta toiminnasta. Tällaiseen muun kaltaiseen tapahtumaan voitaisiin tarvittaessa puuttua poliisilain, tieliikennelain ja vastaavien säännösten perusteella.

Voimassa olevan kokoontumislain 5 §:ssä on säännökset yleisen kokouksen järjestämisoikeudesta. Sen mukaan yleisen kokouksen saa järjestää täysivaltainen henkilö, yhteisö tai säätiö. Vajaavaltainen, joka on täyttänyt 15 vuotta saa järjestää yleisen kokouksen, jollei ole ilmeistä, että hän ei kykene vastaamaan lain järjestäjälle asettamista velvoitteista. Muu vajaavaltainen saa järjestää yleisen kokouksen yhdessä täysivaltaisen kanssa.

Säännös osoittaa, että yleisellä kokouksella tulee pääsääntöisesti olla järjestäjä. Asiaa vahvistaa vielä kokoontumislain 8 §:n sääntely (Ilmoituksen sisältö), jonka mukaan yleistä kokousta koskevan ilmoituksen tulee sisältää mm. tieto kokouksen järjestäjästä. Lisäksi lain 17 § sisältää säännöksiä järjestäjän velvollisuuksista yleisessä kokouksessa.

Voimassa oleva kokoontumislaki siten sisältää jo pääsäännön, jonka mukaan yleisellä kokouksella tulee olla järjestäjä. Kuten jäljempänä olevasta EIT:n tulkintakäytännöstä käy ilmi, muita kokoontumisia ei kuitenkaan voida automaattisesti pitää kokoontumisvapauden piiriin kuulumattomina tilaisuuksina. Ns. spontaanit kokoukset tai mielenosoitukset nauttivat nekin kokoontumisvapauden suojaa, joskin kokoontumisvapautta estämättä niiden kulkuun voidaan vaikuttaa poliisilain ja tieliikennelain antamin valtuuksin. En siksi pidä tarpeellisena enkä välttämättä EIS:n mukaisena muuttaa kokoontumislakia järjestäjää koskevien säännösten osalta.

Poliisihallituksen mielestä lakiin tulisi lisätä kokoontumislain kokoontumisrikkomusta vakavampi tekemuoto kokoontumisrikos, jonka rangaistusmaksimi olisi vankeutta. Tällaiseen rikokseen voisi syyllistyä esimerkiksi henkilö, joka järjestää vastamielenosoituksen laillisesti ilmoitettua mielenosoitusta vastaan, ilmoittamatta siitä poliisille. Vastamielenosoituksen tarkoituksena olisi väkivaltaa käyttäen, esineitä heittämillä tai

muulla laittomalla tavalla häiritä laillista mielenosoitusta. Kokoontumisrikokseen voisi syyllistyä myös henkilö, joka kiertäisi poliisin antamaa kokoontumislain mukaista määräystä ns. bulvaanin kautta.

Uusi, ankarammin sanktioitu, tekemuoto olisi omiaan edistämään lain noudattamista ja antaisi lain noudattamista valvovalle viranomaiselle paremmat mahdollisuudet puuttua lain noudattamatta jättämiseen.

Voimassa olevan kokoontumislain 26 § sisältää säännökset kokoontumisrikkomuksista, joista laissa on säädetty sakkorangaistus. Kokoontumisrikkomuksesta voi olla kysymys esimerkiksi silloin, kun joku tahallaan tai törkeästi huolimattomuudesta laiminlyö kokoontumislaissa säädetyn ilmoitusvelvollisuuden aiheuttaen huomattavaa vaaraa yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle tai jos kokouksen tai mielenosoituksen järjestäjä laiminlyö olennaisesti velvollisuutensa huolehtia järjestyksen ja turvallisuuden säilymisestä ja lain noudattamisesta tilaisuudessa.

Vakavammista kokoontumisvapauden loukkauksista, kuten poliittisten toimintavapauksien (mm. kokoontumisvapauden) loukkaamisesta ja kokousten estämisestä on rangaistussäännökset rikoslaissa (14:5 ja 14:6), joissa enimmäisrangaistus on kaksi vuotta vankeutta.

Edellä mainituista syistä en katso perustelluksi muuttaa kokoontumislain kokoontumisrikkomuksia tai rikoslain kokoontumisvapautta koskevia rangaistussäännöksiä.

3 Kokousten ilmoituksenvaraisuus

Kokousten ilmoituksenvaraisuus liittyy läheisesti perustuslaissa turvattuun kokoontumisvapauteen. Kun perustuslaki nimenomaisesti kieltää lupamenettelyn kokousten ja mielenosoitusten järjestämisessä, ilmoitusmenettelyyn ei saa sisältyä lupamenettelyn piirteitä. Ilmoitusmenettelyä ei saa myöskään asettaa laissa sillä tavalla, että se – edes välillisesti – rajoittaisi perusoikeuden käyttämistä. Ilmoitusvelvollisuudelle ei voi asettaa sellaisia oikeusvaikutuksia, että sen tekemättä jättäminen estäisi kokoontumis- tai mielenosoitusvapauden käyttämisen. Ilmoitusvelvollisuudelle ei voida myöskään asettaa sellaista määräaikaa, että se tosiasiallisesti estäisi tai rajoittaisi sanottujen perusoikeuksien täysimääräistä toteutumista.

Ks. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin 7.10.2008 Eva Molnar -tapaus:

EIT totesi, että sen oikeuskäytännön mukaan ennakkoilmoitusvelvollisuudella ei normaalisti loukattu kokoontumisvapautta sen olennaisen sisällön kohdalta. Kuitenkin tietyissä oloissa,

joissa esim. poliittisen tapahtumaan oli vastattava välittömästi spontaanilla mielenosoituksella, sellaisen hajottaminen yksin ennakoilmoituksen laiminlyönnin johdosta saattoi perustaa suhteettoman puuttumisen kokoontumisvapauteen. Viranomaisten tuli suvaita tiettyyn määrään rauhanomaisia kokoontumisia. Sanottuja mm. Bukta and others -tapauksessa (EIT 17.7.2007) osoitettuja periaatteita ei kuitenkaan voitu ulottaa niin pitkälle, että ennakoilmoituksen laiminlyönti ei koskaan olisi hyväksyttävä peruste hajottaa väkijoukkoa. Huomiointiin oli otettava myös muiden oikeudet ja lailliset intressit (liikkumisvapaus mukaan lukien) sekä rikollisuuden estäminen. Sen vuoksi EN:n jäsenvaltioissa edellytettiin yleisesti ennakkoluonteista hallintomenettelyä julkisten mielenosoitusten järjestämisen kohdalla eikä sellainen menettely ollut EIS 11 artiklan periaatteiden vastaista, ellei sillä pyritty peitellysti kokoontumisvapauden käytön estämiseen. Siten vain erityiset syyt, kuten se, että ajankohdattaiseen tapahtumaan oli annettava välitön vastaus mielenosoituksen muodossa ja vastaus menettäisi viivytyksen vuoksi kaiken merkityksensä, oikeuttivat ennakoilmoituksen laiminlyönnin.

Kuten toimeksiannossa edellä on todettu, Kokoontumislain 7 §:n mukaan järjestäjän on tehtävä ulkona yleisellä paikalla järjestettävästä yleisestä kokouksesta suullisesti tai kirjallisesti ilmoitus kokouspaikan poliisille vähintään kuusi tuntia ennen kokouksen alkamista. Lain mukaan myöhemminkin tehtyä ilmoitusta voidaan pitää pätevänä, jos kokouksen järjestämisestä ei aiheudu kohtuutonta haittaa yleiselle järjestykselle. Määräajan tarkoituksena on varata poliisille riittävästi aikaa valmistautua laissa säädettyjen kokoukseen liittyvien tehtäviensä hoitamiseen (HE 145/1998 vp, s. 24/I). Poliisin tehtävänä on kokoontumislain 19 §:n mukaan turvata kokoontumisvapauden käyttämistä, minkä lisäksi kokoontumislain 4 § edellyttää, että julkisen vallan on edistettävä kokoontumisvapauden käyttämistä turvaamalla oikeus kokoontua ilman ulkopuolista häiriötä. Tämän vuoksi on pidetty tärkeänä, että poliisi saa ennalta tiedon ulkona järjestettävistä yleisistä kokouksista (HE 145/1998 vp, s. 23/II).

Ilmoitusvelvollisuuden tarkoituksena on luoda edellytykset järjestäjän ja poliisin yhteistyölle sekä turvata poliisin mahdollisuudet omalta osaltaan huolehtia kokousten häiriöttömästä kulusta. Ulkona yleisellä paikalla järjestettävät kokoukset saattavat edellyttää esimerkiksi erityisiä liikennejärjestelyjä tai muita poliisin toimenpiteitä ennakolta tai kokouksen aikana. Ilmoitusvelvollisuuden asettamisella ei sinänsä ole tarkoitettu tarpeettomasti rasittaa kokousten järjestäjiä.

Vrt. EIT 7.7.2009 Skiba -tapaus:

Valittajan oli Puolan lain mukaan tullut ilmoittaa kokoontumisesta vähintään 3 päivää aikaisemmin. Vaatimuksella ei pyritty rajoittamaan mielivaltaisesti kokoontumisvapauden käyttöä, vaan sillä tarkoitettiin antaa riittävästi aikaa, jotta voitaisiin ryhtyä liikkumisvapauden, järjestyksen säilyttämisen ja rikollisuuden estämisen kannalta tarvittaviin toimenpiteisiin. Kun kokouksia pidettiin julkisilla paikoilla, saattoi olla tarpeen ryhtyä liikenteen sujumisen ja liikenneturvallisuuden vaatimiin toimenpiteisiin. Viranomaisilla oli jopa EIS:een perus-

tuva positiivinen velvollisuus suojella henkilöitä ja säilyttää järjestys sellaisen kokoontumisen aikana. Ennakkoilmoituksen vaatiminen käsillä olevan kaltaisissa oloissa oli yleisenä käytäntönä EIS:n sopimusvaltioissa. Niin ollen valittajalle asetettua vaatimusta ei voitu pitää kohtuuttomana eikä perusteettomana eikä se perustanut peiteltyä estettä kokoontumisvapauden käytölle.

Yleisen kokouksen tai yleisötilaisuuden järjestämisen periaatteisiin (3 §) kuuluu, että tilaisuus järjestetään rauhanomaisesti sekä osanottajien tai sivullisten turvallisuutta vaarantamatta ja heidän oikeuksiaan loukkaamatta. Kokoontumisesta ei myöskään saa aiheutua huomattavaa haittaa ympäristölle. Tämän varmistaminen kuuluu myös poliisille ja kuuden tunnin aikamääreestä johtuen tästä ei aina pystytä riittävän hyvin huolehtimaan.

Vrt. EIT 27.11.2012 Disk and Kesik -tapaus:

Poliisin toimenpiteille oli ollut peruste kotimaisessa laissa ja niillä oli pyritty julkisen epäjärjestyksen estämiseen eli siten hyväksyttävään tavoitteeseen. Välttämättömyyden kohdalla EIT totesi, että viranomaisilla oli velvollisuus ryhtyä asianmukaisiin toimenpiteisiin varmistukseen mielenosoitusten rauhanomaisen kulun ja väestön turvallisuuden niiden yhteydessä.

Mielenosoitusten järjestäminen ja niistä ilmoittaminen on muuttunut merkittävästi viime vuosina. Aiemmin mieltä osoitettiin jotain asiaa vastaan tai sen puolesta, nykyään monet mielenosoitukset aiheuttavat vastamielenosoituksen ja mieltään osoittavien ryhmien suuret mielipide-erot voivat johtaa ja ovat johtaneetkin fyysisiin yhteenottoihin eri ryhmittymien välillä.

Erityisesti sosiaalista mediaa hyväksi käyttämällä voidaan aikaisempaa nopeammin kutsua koolle väkijoukkoja erilaisiin kokoontumisiin ja mielenosoituksiin. Samalla voidaan nopeasti saada ihmisiä liikkeelle myös laillisesti ilmoitettujen mielenosoitusten vastustamista ja häirintää varten. Yhä yleisempää onkin se, että mielenosoituksen järjestäminen on pontimena myös ns. vastamielenosoitukselle. Kun poliisin tehtävänä on mm. turvata mielenosoitusvapauden käyttämistä, mielenosoituksen ja vastamielenosoituksen järjestäminen voi aiheuttaa aikaisempaa mittavampia poliisioperaatioita järjestyksen ylläpitämiseksi ja mielenosoitusvapauden turvaamiseksi.

Vrt. EIT 24.7.2012 Feber -tapaus:

EIS 11 artikla tarjosi suojaa mielenosoituksille, jotka saattoivat häiritä tai loukata vastakkaisia ajatuksia tai tavoitteita ajavia henkilöitä. EIS 11 artiklan takeet koskivat kaikkia kokoontumisia paitsi niitä, joiden järjestäjillä ja osallistujilla oli väkivaltaisia tarkoituksia tai jotka muutoin kielsivät demokraattisen yhteiskunnan perusteet. Sopimusvaltioiden tuli ryhtyä aiheellisiin ja asianmukaisiin toimenpiteisiin laillisten mielenosoitusten rauhanomaisen suju-

vuuden varmistamiseksi. Kun sitä ei voitu taata ehdottomasti, valtioilla oli väljää marginaalia asianomaisia keinoja harkitessaan. Tapahtumaa ei saanut estää pelkän vaaran olemassaolon perusteella. Viranomaisten oli tehtävä konkreettisia arvioita häiriöiden potentiaalisesta laajuudesta, jotta voitaisiin päättää väkivaltaisten yhteenottojen torjumisen vaatimista resursseista.

Poliisin näkyvyys mielenosoituksissa ja muissa yleisissä kokouksissa perustuu kokoontumisilmoitukseen ja niistä tehtäviin riskiarvioihin. Kokoontumislaisissa säädetty kuuden tunnin aikaraja ilmoituksen tekemiselle ennen yleisen kokouksen alkua on kansainvälisessä katsannossa hyvin lyhyt. Se on osoittautunut viimeaikaisessa käytännössä lyhyeksi poliisin voimavarojen suuntaamisen kannalta erityisesti laajoissa ja erityistä varautumista vaativissa tilanteissa. EIS:n piiriin kuuluvissa maissa hyvin yleinen on vaatimus ennakoilmoituksesta viimeistään kolme vuorokautta ennen mielenosoitusta. Ruotsissa yleisten kokousten ja mielenosoitusten ilmoittamisvelvollisuudesta on säädetty järjestyslaissa (Ordningslag 1993:1617) varsin joustavasti. Lain 2 luvun 6 §:n mukaan yleisestä kokouksesta yleisellä paikalla on tehtävä ilmoitus poliisiviranomaiselle ”hyvissä ajoin”. Mikäli mahdollista ilmoitus tulee olla poliisilla viikkoa ennen kokoontumista. Ilmoitus voidaan tehdä kirjallisesti tai suullisesti ja mikäli mahdollista ilmoitus tulee tehdä viimeistään viisi päivää ennen kokoontumista.

Poliisin antamien tietojen mukaan nykyisen lain puitteissa ilmoituksen voi tehdä esimerkiksi keskellä yötä, jolloin lain vaatima kuuden tunnin määräaika täyttyy jo varhain aamulla järjestettäviä mielenosoituksia silmällä pitäen. Laki ei nykyisellään määrittele miten ilmoitus tehdään. Ilmoituksia onkin tehty esimerkiksi lähettämällä faksi ilta-aikaan poliisin toimipisteeseen, jonka on tiedetty olevan kiinni. On oletettavaa, että tällöin on ollut kyse tietoisesta toiminnasta, jolla on pyritty välttämään kokoontumislain tarkoituksen toteutuminen.

Poliisin mukaan lyhyestä ilmoittamisajasta johtuen poliisi joutuu ajoittain hälyttämään lisäresursseja töihin, mistä aiheutuu merkittäviä ylityökustannuksia. Lisäresurssien hälyttämisestä aiheutuneita kustannuksia vakavampi ongelma on kuitenkin se, ettei poliisi välttämättä saa riittävästi resursseja kokoon voidakseen taata mielenosoituksen turvallisen sujumisen.

Kokoontumislain mukainen ilmoitusaika yleisen kokouksen järjestämiselle on Suomessa säädetty toisin poikkeuksellisissa oloissa. Valmiuslaki (1552/2011) ei sisällä suoranaisia säännöksiä kokoontumisvapauden tai siihen liittyvän ilmoitusmenettelyn käyttämisestä, mutta lain nojalla voidaan antaa asetuksia, joilla voi olla välillisiä vaikutuksia kokoontumisvapauden käyttöön. Sen sijaan Puolustuslilaki (199/2000) sisältää nimenomaisen säännöksen (11 §), jonka mukaan puolustustilan vallitessa

yleisestä kokouksesta on ilmoitettava kirjallisesti kokouspaikan poliisille viimeistään kolme päivää ennen suunnitellun kokouksen pitämistä. Kihlakunnan poliisilaitoksen päällikkö voi erityisestä syystä hyväksyä myöhemmin tehdyn ilmoituksen.

4 Ilmoitusmenettelyyn liittyvät muutosehdotukset

Tämän selvityksen laatimisen yhteydessä on kuultu poliisia. Siinä yhteydessä poliisihallitus on esittänyt - perusteluinaan kokoontumisvapauden turvaaminen ja yleisen järjestyksen ja turvallisuuden varmistaminen -, että kokoontumislain 7 §:ssä säädettyä kuuden tunnin aikamäärettä pidennetään, sillä kuuden tunnin ilmoitusaika on poliisin mukaan ehdottomasti liian lyhyt. Poliisihallituksen näkemyksen mukaan tavanomaisen mielenosoituksen suhteen ilmoittamisajan tulisi olla vähintään 24 tuntia, jollei poliisin kanssa ole sovittu tapauskohtaisesti lyhyemmästä ajasta. Sellaisten suurempien mielenosoitusten osalta, joista voidaan jo etukäteen olettaa aiheutuvan suuria järjestyksenpitoon liittyviä järjestelyjä, ilmoitus tulisi tehdä vähintään viisi vuorokautta ennen tilaisuuden järjestämistä. Tällöin myöskään pelkkää ilmoitusta ei voi pitää riittävänä, vaan järjestäjä tulisi velvoittaa toimimaan muun muassa turvallisuus- ja liikennejärjestelyissä yhteistyössä poliisin kanssa.

Ilmoitusmenettelyyn liittyen poliisihallitus esittää, että kokoontumislain 7 §:n lisäksi myös 8 §:ää tulisi muuttaa siten, että yleisenkokouksen järjestäjän olisi ilmoitettava arvioitu osallistujamäärä. Nykyisin internetin kautta tehtävässä ilmoituskaavakkeessa ei ole kohtaa asialle, koska siitä ei laissa mainita. Tieto mielenosoitukseen osallistuvien henkilöiden lukumäärästä, vaikka arviokin, on poliisin kannalta yksi tärkeimmistä tiedoista arvioitaessa järjestyksenvalvontaan liittyviä toimenpiteitä.

5 Muutosehdotusten suhde perus- ja ihmisoikeussäätelyyn

Edellä on todettu, että Euroopan ihmisoikeussopimus pitää julkisilla paikoilla järjestettävien kokousten ja mielenosoitusten ilmoitusmenettelyä ihmisoikeussopimuksen kannalta ongelmattomana, jos sillä ei tosiasiallisesti pyritä rajoittamaan kokoontumisvapautta. EIS:n piiriin kuuluvissa maissa ilmoitusaika on lyhimmillään 24 tuntia ja hyvin yleinen on vaatimus ennakoilmoituksesta viimeistään kolme vuorokautta ennen mielenosoitusta. Esimerkiksi Ruotsissa yleisten kokousten ja mielenosoitusten ilmoittamisvelvollisuudesta on säädetty järjestyslaissa (Ordningslag 1993:1617) varsin jousa-

vasti. Lain 2 luvun 6 §:n mukaan yleisestä kokouksesta yleisellä paikalla on tehtävä ilmoitus poliisiviranomaiselle ”hyvissä ajoin”. Mikäli mahdollista ilmoitus tulee olla poliisilla viikkoa ennen kokoontumista. Ilmoitus voidaan tehdä kirjallisesti tai suullisesti ja mikäli mahdollista ilmoitus tulee tehdä viimeistään viisi päivää ennen kokoontumista.

Euroopan ihmisoikeussopimuksesta ei siten voida johtaa esteitä ilmoitusajan pidentämiselle. Myöskään Suomen perustuslain kokoontumisvapautta koskevasta säännöksestä ei voida suoraan päätellä miten paljon ennen kokousta ilmoitus on tehtävä. Perustuslain kannalta voidaan arvioida, että määräajan pidentämisellä on kahtalainen vaikutus kokoontumisvapauden toteutumiseen.

Ensinnäkin voidaan lähtökohtaisesti arvioida, että kokoontumisten järjestäjien kannalta kokoontumisvapaus toteutuu sitä paremmin, mitä lyhyempi määräaika ilmoitukselle on säädetty. Ns. spontaanien mielenosoitusten järjestämisen kannalta on kuitenkin olennaista, että kokoontumislain mukaan nykyisen kuuden tunnin ilmoitusaikaa koskevasta aikavaatimuksesta voidaan joustaa, sillä myöhemminkin tehtyä ilmoitusta voidaan pitää pätevänä, jos kokouksen järjestämisestä ei aiheudu kohtuutonta haittaa yleiselle järjestykselle. Mikäli tällainen joustavoittava elementti laissa säilytetään, ei kokoontumisvapauden kannalta ole ongelmallista pidentää tavanomaista ilmoitusaikaa sillä tavoin, että poliisilla on tosiasialliset mahdollisuudet turvata kokoontumisoikeuden käyttämistä.

Toiseksi kokoontumisvapauden toteutumisen kannalta on merkityksellistä myös se, miten julkisen vallan – käytännössä poliisin – toimenpitein voidaan kokoontumislain 4 §:n asettaman vaatimuksen mukaisesti edistää kokoontumisvapauden käyttämistä turvaamalla oikeus kokoontua ilman ulkopuolista häiriötä ja luomalla edellytyksiä yleisten kokousten järjestämiselle. Tältä kannalta katsoen voidaan arvioida, että kokoontumisvapauden käyttö voidaan turvata sitä paremmin, mitä pidempi määräaika ilmoitukselle on säädetty. Olennaisena rajoituksena määräajan pituudelle on kuitenkin se, että sillä ei saa olla kokoontumisvapautta tosiasiasa rajoittavaa vaikutusta. EIT:n tulkintakäytännön mukaisesti esimerkiksi vaatimus ennakoilmoituksesta viimeistään kolme vuorokautta ennen kokoontumista on Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukainen (ks. edellä 7.7.2019 Skiba -tapaus).

Kuten edellä on todettu, eurooppalaisessa katsannossa kolmen vuorokauden ilmoitusaika on varsin tavanomainen, eikä EIT ole pitänyt sitä ongelmallisena, jos sillä ei estetä ns. spontaanien mielenosoitusten järjestämistä.

Suomen lainsäädäntöjärjestelmässä ennakoilmoituksen vaatiminen kolme vuorokautta ennen kokoontumista olisi yhteneväinen Puolustustilalaisissa säädetyn kanssa, sillä sen mukaan puolustustilan aikana ennakoilmoitus on tehtävä viimeistään kolme vuorokautta ennen kokoontumista.

Poliisihallitus on esittänyt, että sellaisten suurempien mielenosoitusten osalta, joista voidaan jo etukäteen olettaa aiheutuvan suuria järjestyksenpitoon liittyviä järjestelyjä, ilmoitus tulisi tehdä vähintään viisi vuorokautta ennen tilaisuuden järjestämistä. Tällöin myöskään pelkkää ilmoitusta ei voi pitää riittävänä, vaan järjestäjä tulisi velvoittaa toimimaan muun muassa turvallisuus- ja liikennejärjestelyissä yhteistyössä poliisin kanssa.

Tällainen kaksijakoinen ilmoitusvelvollisuus olisi kuitenkin kokoontumisvapautteen kuuluvan järjestämisoikeuden kannalta ongelmallinen. Kokouksen järjestäjän on vaikeaa tietää, millainen on ”suurempi” mielenosoitus ja millainen tavanomainen. Lain tulisi olla täsmällinen silloin, kun kysymyksessä on perusoikeuksien käyttöön liittyvä sääntely. On myös kohtuutonta, että kokoontumisen järjestäjän pitäisi pystyä arvioimaan ja ennakoimaan kokoontumisen järjestyksenpitoon liittyvien järjestelyjen suuruutta. Poliisilla on järjestäjää parempi kompetenssi tehdä tällainen arvio.

Ehdotettu muutos on ongelmallinen myös sen vuoksi, ettei kaikissa tapauksissa voida ennakkoon tietää, miten laajaksi mielenosoitus saattaa muodostua ja milloin kysymyksessä on siis sellainen ”suurempi” mielenosoitus, josta ilmoitus tulisi tehdä vähintään viisi vuorokautta ennen tilaisuuden järjestämistä. Kun kokoontumislain 26 §:n mukaan laissa säädetyn ilmoitusvelvollisuuden laiminlyöminen voi aiheuttaa kokoontumisrikkomuksen, olisi kohtuutonta, että järjestäjästä riippumattomasta syystä kokoontuminen tai mielenosoitus kasvaisi niin suureksi, että viiden vuorokauden ennakoilmoitusvelvollisuuden laiminlyöminen johtaisi sakkorangaistukseen.

Poliisihallituksen mielestä suurissa mielenosoituksissa pelkkää ilmoitusta ei voi pitää riittävänä, vaan järjestäjä tulisi velvoittaa toimimaan muun muassa turvallisuus- ja liikennejärjestelyissä yhteistyössä poliisin kanssa. Voimassa olevan kokoontumislain 20 §:n mukaan poliisi voi tarvittaessa antaa yleisen kokouksen tai yleisötilaisuuden järjestämisestä ennakolta tai tilaisuuden aikana ohjeita ja määräyksiä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi, terveyden, omaisuuden tai ympäristön vahingoittumisen estämiseksi tai ympäristölle aiheutuvan haitan rajoittamiseksi, sivullisten oikeuksien turvaamiseksi sekä liikenteen sujuvuuden turvaamiseksi. Tämä tarkoittaa käytännössä, että poliisi voi jo nykyisin velvoittaa kokoontumisen järjestäjää toimimaan yhteistyössä poliisin kanssa

edellä sanottujen haittojen estämiseksi ja rajoittamiseksi. Tästä syystä en katso tarpeelliseksi sitoa järjestäjää näihin velvoitteisiin pelkästään suurissa mielenosoituksissa.

Valtiosäännön kannalta perustelluksi voidaan edellä sanotun perusteella katsoa kokoontumislain muutos, jossa ennakoilmoitusaika pidennetään kolmeen vuorokauteen ennen kokoontumista, ja jossa säilytetään voimassa olevan lain mukainen joustavuus määräajassa spontaanien mielenosoitusten ja siten kokoontumisvapauden turvaamiseksi. Kolmen vuorokauden yhtenäinen ennakoilmoitusaika antaa poliisille nykyistä selvästi paremman mahdollisuuden varautua kokoontumisten turvaamiseen ja tarpeellisiin ennakkoneuvotteluihin ja määräyksiin laissa säädettyjen haittojen estämiseksi.

Ilmoitusmenettelyyn liittyy läheisesti myös laissa olevat vaatimukset ilmoituksen sisällölle. Myös niillä voi olla merkitystä kokoontumisvapauden turvaamisen kannalta. Sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen että Suomen perustuslain kannalta on olennaista, ettei ilmoituksen sisällölle asetettavilla vaatimuksilla tosiasiaa rajoiteta kokoontumisvapauden käyttämistä.

Poliisihallitus on ehdottanut, että ilmoitusaikaa koskevan muutoksen lisäksi myös kokoontumislain 8 §:ää (ilmoituksen sisältö) tulisi muuttaa siten, että yleisen kokouksen järjestäjän olisi ilmoitettava laissa nykyisin mainittujen seikkojen lisäksi tilaisuuden arvioitu osallistujamäärä. Tämä vaatimus ei lähtökohtaisesti rajoita kokoontumisvapautta, eikä siten olisi vastoin EIS:a tai Suomen perustuslakia. Muutos olisi siten yksinkertaisesti toteutettavissa lisäämällä kokoontumislain 8 §:n 1 momentin lueteloon ilmoituksessa vaadittavista tiedoista 7) kohta ”arvio kokoukseen osallistuvien määrästä”.

Tällaisen vaatimuksen asettamisella ei kuitenkaan välttämättä saavuteta sitä tavoitetta, että poliisi voisi yksinomaan ilmoitetun tiedon perusteella arvioida järjestyksenvalvontaan liittyviä toimenpiteitä. Kokoontumisen järjestäjän voi olla vaikeaa ennakolta arvioida osallistujien määrää. On myös mahdollista, että järjestäjä tarkoituksella arvioi määrän liian suureksi tai liian pieneksi. Poliisi joutuisi joka tapauksessa tekemään oman arvionsa järjestyksenvalvonnan tarpeesta. Siihen poliisilla on kokemusta ainakin niissä tapauksissa, joissa sama järjestäjä on aikaisemmin järjestänyt samantapaisia kokoontumisia.

6 Selvityksen perusteella ehdotettavat lainsäädäntömuutokset

6.1 Yleisperustelut

Kokousten ilmoituksenvaraisuus liittyy läheisesti perustuslaissa turvattuun kokoontumisvapauteen. Kun perustuslaki nimenomaisesti kieltää lupamenettelyn kokousten ja mielenosoitusten järjestämisessä, ilmoitusmenettelyyn ei saa sisältyä lupamenettelyn piirteitä. Ilmoitusmenettelyä ei saa myöskään asettaa laissa sillä tavalla, että se – edes välillisesti – rajoittaisi perusoikeuden käyttämistä. Ilmoitusvelvollisuudelle ei voi asettaa sellaisia oikeusvaikutuksia, että sen tekemättä jättäminen estäisi kokoontumis- tai mielenosoitusvapauden käyttämisen (EIT 7.10.2008 Eva Molnar -tapaus). Ilmoitusvelvollisuudelle ei voida myöskään asettaa sellaista määräaikaakaan, että se tosiasiallisesti estäisi tai rajoittaisi sanottujen perusoikeuksien täysimääräistä toteutumista (EIT 7.7.2009 Skiba -tapaus).

Voimassa olevan kokoontumislain 7 §:n mukaan järjestäjän on tehtävä ulkona yleisellä paikalla järjestettävästä yleisestä kokouksesta suullisesti tai kirjallisesti ilmoitus kokouspaikan poliisille vähintään kuusi tuntia ennen kokouksen alkamista. Lain mukaan myöhemminkin tehtyä ilmoitusta voidaan pitää pätevänä, jos kokouksen järjestämisestä ei aiheudu kohtuutonta haittaa yleiselle järjestykselle. Määräajan tarkoituksena on varata poliisille riittävästi aikaa valmistautua laissa säädettyjen kokoukseen liittyvien tehtäviensä hoitamiseen (HE 145/1998 vp, s. 24/I). Poliisin tehtävänä on kokoontumislain 19 §:n mukaan turvata kokoontumisvapauden käyttämistä. Tämän vuoksi on pidetty tärkeänä, että poliisi saa ennalta tiedon ulkona järjestettävistä yleisistä kokouksista (HE 145/1998 vp, s. 23/II).

Ilmoitusvelvollisuuden tarkoituksena on luoda edellytykset järjestäjän ja poliisin yhteistyölle sekä turvata poliisin mahdollisuudet omalta osaltaan huolehtia kokousten häiriöttömästä kulusta. Ulkona yleisellä paikalla järjestettävät kokoukset saattavat edellyttää esimerkiksi erityisiä liikennejärjestelyjä tai muita poliisin toimenpiteitä ennakolta tai kokouksen aikana. Ilmoitusvelvollisuuden asettamisella ei sinänsä ole tarkoitettu tarpeettomasti rasittaa kokousten järjestäjiä.

Mielenosoitusten järjestäminen ja niistä ilmoittaminen on muuttunut merkittävästi viime vuosina. Aiemmin mieltä osoitettiin jotain asiaa vastaan tai sen puolesta, nykyään monet mielenosoitukset aiheuttavat vastamielenosoituksen ja mieltään osoittavien ryhmien suuret mielipide-erot voivat johtaa ja ovat johtaneetkin fyysisiin yhteenottoihin eri ryhmittymien välillä.

Erityisesti sosiaalista mediaa hyväksi käyttämällä voidaan aikaisempaa nopeammin kutsua koolle väkijoukkoja erilaisiin kokoontumisiin ja mielenosoituksiin. Samalla voidaan nopeasti saada ihmisiä liikkeelle myös laillisesti ilmoitettujen mielenosoitusten vastustamista ja häirintää varten. Yhä yleisempää onkin se, että mielenosoituksen järjestäminen on ponttimena myös ns. vastamielenosoitukselle. Kun poliisin tehtävänä on mm. turvata mielenosoitusvapauden käyttämistä, mielenosoituksen ja vastamielenosoituksen järjestäminen voi aiheuttaa aikaisempaa mittavampia poliisioperaatioita järjestyksen ylläpitämiseksi ja mielenosoitusvapauden turvaamiseksi.

Poliisin näkyvyys mielenosoituksissa ja muissa yleisissä kokouksissa perustuu kokoontumisilmoituksiin ja niistä tehtäviin riskiarvioihin. Kokoontumislaisissa säädetty kuuden tunnin aikaraja ilmoituksen tekemiselle ennen yleisen kokouksen alkua on kansainvälisessä katsannossa hyvin lyhyt. Se on osoittautunut viimeaikaisessa käytännössä lyhyeksi poliisin voimavarojen suuntaamisen kannalta erityisesti laajoissa ja erityistä varautumista vaativissa tilanteissa. EIS:n piiriin kuuluvissa maissa hyvin yleinen on vaatimus ennakoilmoituksesta viimeistään kolme vuorokautta ennen mielenosoitusta.

Voimassa olevan lain edellyttämästä lyhyestä ilmoittamisajasta johtuen poliisi ei välttämättä saa riittävästi resursseja kokoon voidakseen taata mielenosoituksen turvallisen sujumisen. Tästä syystä ilmoitusaikaa tulisi pidentää. Ei kuitenkaan ole perusteltua pidentää ilmoitusaikaa yli sen, mikä on voimassa olevan puolustustilalain edellyttämä ilmoitusaika.

Ilmoitusajan pidentäminen luo aikaisempaa paremmat edellytykset kokoontumisvapauden turvaamiselle. Muutos toteuttaa siten perustuslain 21 §:n vaatimusta, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen ja kokoontumislain 4 §:ssä säädettyä julkiselle vallalle asetettua velvoitetta, jonka mukaan sen on edistettävä kokoontumisvapauden käyttämistä turvaamalla oikeus kokoontua ilman ulkopuolisia häiriöitä.

6.2 Yksityiskohtaiset perustelut

Kokoontumislain 7 §:n 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että järjestäjän on tehtävä ulkona yleisellä paikalla järjestettävästä yleisestä kokouksesta suullisesti tai kirjallisesti ilmoituspaikan poliisille hyvissä ajoin, kuitenkin viimeistään kolme vuorokautta ennen kokouksen alkamista. Myöhemmin tehtyä ilmoitusta voidaan pitää voimassa olevan lain mukaan pätevänä, jos kokouksen järjestämisestä ei aiheudu kohtuutonta haittaa yleiselle järjestykselle.

Ehdotettu muutos korostaa järjestäjän vastuuta tehdä kokousilmoitus hyvissä ajoin, mikä auttaa poliisia sen varautuessa turvaamaan kokoontumisvapauden käyttämistä. Ilmaisuu ”hyvissä ajoin” on joustava ja sen luonne on lähinnä informatiivinen. Se eräällä tavalla täydentää momentin loppuosassa olevaa sääntelyä, jonka mukaan laissa asetetun määräajan jälkeenkin tehtyä ilmoitusta voidaan pitää pätevänä, jos kokouksen järjestämisestä ei aiheudu kohtuutonta haittaa yleiselle järjestykselle. Viimeksi mainittu joustavuus sääntelyssä on puolestaan välttämätön ns. spontaanien mielenosoitusten järjestämisen mahdollistamiseksi, mikä kuuluu olennaisesti kokoontumisvapauteen (ks. EIT 7.10.2008 Eva Molnar -tapaus).

Lain edellyttämä takaraja ilmoituksen tekemiselle esitetään pidennettäväksi kolmeen vuorokauteen. Kolmen vuorokauden ilmoitusaika on tavanomainen useissa EIS:n sopimusvaltioissa. Suomessa kuitenkin määräajan pidentämistä vielä tästäkin rajoittaa tavallaan poikkeuksellisia oloja varten puolustustilalaissa säädetty kolmen vuorokauden ilmoittamisaika ennen yleisen kokouksen järjestämistä. Vaikka puolustustilalaki on säädetty tyystin erilaisessa yhteiskunnallisessa ilmapiirissä, ei näyttäisi loogiselta, että mielenosoituksista pitäisi ilmoittaa normaalioloissa aikaisemmin, kuin puolustustilan aikana. Tässä yhteydessä ei liene tarkoitus avata kokoontumislain lisäksi muuta sääntelyä.

Kolmen vuorokauden yhtenäinen ilmoittamisaika antaa edellytykset järjestäjän ja poliisin yhteistyölle sekä turvaa poliisin mahdollisuudet omalta osaltaan huolehtia kokousten häiriöttömästä kulkusta. Ulkona yleisellä paikalla järjestettävät kokoukset saattavat edellyttää esimerkiksi erityisiä liikennejärjestelyjä tai muita poliisin toimenpiteitä ennakolta tai kokouksen aikana. Ilmoitusvelvollisuuden pidentämisellä ei ole tarkoitettu tarpeettomasti rasittaa kokousten järjestäjiä. Useimmissa tapauksissa ilmoitukset tehdään nykyisinkin selvästi lain asettamaa kuuden tunnin määräaikaa aikaisemmin. Ehdotettu muutos on ongelmaton Suomen perustuslain ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen kannalta.

7 Lakiehdotus (kokoontumislain 7.1 §)

Voimassa oleva laki

Järjestäjän on tehtävä ulkona yleisellä paikalla järjestettävästä yleisestä kokouksesta suullisesti tai kirjallisesti ilmoitus kokouspaikan poliisille vähintään kuusi tuntia ennen kokouksen alkamista. Myöhemmin tehtyä ilmoitusta voidaan pitää päteväenä, jos kokouksen järjestämisestä ei aiheudu kohtuutonta haittaa yleiselle järjestykselle.

Ehdotus

Järjestäjän on tehtävä yleisellä paikalla järjestettävästä yleisestä kokouksesta suullisesti tai kirjallisesti ilmoitus kokouspaikan poliisille *hyvissä ajoin, kuitenkin viimeistään kolme vuorokautta* ennen kokouksen alkamista. Myöhemmin tehtyä ilmoitusta voidaan pitää päteväenä, jos kokouksen järjestämisestä ei aiheudu kohtuutonta haittaa yleiselle järjestykselle.