

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kokoontumislain 7 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kokoontumislakia siten, että ulkona yleisellä paikalla järjestettävästä kokouksesta olisi tehtävä ilmoitus kokouspaikan poliisille vähintään kolme vuorokautta ennen kokouksen alkamista. Ilmoitusajan pidentämisellä pyritään antamaan poliisille nykyistä paremmat edellytykset turvata kokoontumisvapauden käyttämistä ja hoitaa muut yleisiin kokouksiin liittyvät poliisin tehtävät.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä elokuuta 2019.

PERUSTELUT

1 Nykytila

Lainsäädäntö ja käytäntö

Perustuslain 13 §:n 1 momentissa säädetyn mukaisesti jokaisella on oikeus lupaa hankkimatta järjestää kokouksia ja mielenosoituksia sekä osallistua niihin. Pykälän 3 momentissa säädetyn mukaisesti tarkempia säännöksiä kokoontumisvapauden käyttämisestä annetaan lailla.

Säännös turvaa sekä oikeutta itse järjestää kokouksia ja mielenosoituksia että oikeutta osallistua muiden järjestämiin kokouksiin ja mielenosoituksiin. Pykälässä ei ole rajattu perustuslain suojaa nauttivien kokousten piiriä esimerkiksi käsiteltävien asioiden pohjalta. Oikeuden turvaaminen "ennakolta lupaa hankkimatta" kieltää viranomaisen ennakkollisen luvan asettamisen kokoontumisen edellytykseksi. Säännöksen vaatimuksia ei vastaa myöskään sellainen ennakoilmoitusmenettely, joka tosiasiallisesti estää kokousten järjestämisen esimerkiksi edellyttäessään ilmoituksen tekemistä kohtuuttoman kauan ennen varsinaista kokousta (HE 309/1993 vp, s. 59).

Kokoontumislain (530/1999) tarkoituksena on turvata perustuslaissa säädetyn kokoontumisvapauden käyttämistä sekä ohjata yleisten kokousten ja yleisötilaisuuksien järjestämistä tarpeellisilla järjestysluonteisilla säännöksillä. Kokoontumislakia sovelletaan sekä yleisiin kokouksiin että yleisötilaisuuksiin. Lakia ei sovelleta julkisyhteisöjen järjestämiin virallisiin tilaisuuksiin eikä uskonnollisten yhdyskuntien tunnusomaiseen toimintaan kuuluviin tilaisuuksiin, jotka järjestetään julkista uskonnonharjoitusta varten yhdyskunnan omissa tai niitä vastaavissa tiloissa.

Yleisellä kokouksella tarkoitetaan lain 2 §:n mukaan mielenosoitusta tai muuta kokoontumisvapauden käyttämiseksi järjestettyä tilaisuutta, johon muutkin kuin nimenomaisesti kutsutut voivat osallistua tai jota he voivat seurata. Yleisenä kokouksena ei kuitenkaan pidetä sellaista mielenosoitusta, joka on tarkoitettu ainoastaan yksittäisten henkilöiden mielipiteen ilmaisemista varten. Yleisötilaisuudella tarkoitetaan yleisölle avoimia huvitilaisuuksia, kilpailuja, näytöksiä ja muita niihin rinnastettavia tilaisuuksia, joita ei ole pidettävä yleisinä kokouksina.

Kokoontumislain lähtökohtana on luoda edellytykset kokoontumisvapauden mahdollisimman täysimääräiselle käytännön toteutumiselle. Lain lähtökohtana on, ettei yleisten kokousten ja yleisötilaisuuksien järjestämistä rajoiteta turhilla järjestysluonteisilla säännöksillä ja luvilla. Laissa säädetty rajoitukset perustuvat siihen, että ne ovat välttämättömiä järjestyksen ja turvallisuuden, osanottajien ja sivullisten oikeuksien tai ympäristön kannalta (HE 145/1998 vp, s. 12–13).

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. 23, 24).

Ilmoitus voidaan tehdä myös sellaisesta ulkona yleisellä paikalla järjestettävästä mielenosoituksesta, joka on tarkoitettu ainoastaan yksittäisten henkilöiden mielipiteen ilmaisemista varten. Tällöin mielenosoitukseen sovelletaan kokoontumislain säännöksiä yleisestä kokouksesta sen järjestämisoikeutta koskevaa 5 §:ää lukuun ottamatta.

Ilmoituksen tekeminen kuuluu yleisen kokouksen järjestäjän tehtäviin. Ilmoituksen voi tehdä kirjallisesti tai suullisesti, esimerkiksi täyttämällä sähköinen lomake poliisin verkkosivuilla. Ilmoitus tehdään kokoontumispaikan poliisilaitokselle. Kokoontumislain esitöiden mukaan kokouspaikan poliisin toimipisteen ollessa suljettuna ilmoituksen voi tehdä muuhun päivystävään toimipisteeseen tai poliisin yhteistoiminta-alueella päivystävään poliisipiiriin (HE 145/1998 vp, s. 24)

Kokoontumislain 8 §:ssä säädetyn mukaisesti ilmoituksesta on käytävä ilmi kokouksen järjestäjä, kokouksen tarkoitus, kokouspaikka tai kulkueen reitti, kokouksen alkamisaika ja arvioitu päättymisaika, järjestäjän asettamat järjestyksenvalvojat sekä kokouksessa käytettävät rakennelmat ja muut erityisvälineet. Nämä tiedot ovat välttämättömiä, jotta poliisi voi arvioida tilaisuuden edellyttämien järjestelyiden tarpeen (HE 145/1998 vp, s. 24). Kokouksen järjestäjän on lisäksi nimettävä ilmoituksessa yhteydenpitoa varten henkilö, jonka on oltava poliisin tavoitettavissa kokouksen järjestämistä koskevissa asioissa.

Kokoontumislain 10 §:ssä on säännökset sen varalle, että samassa paikassa ilmoitetaan järjestettäväksi samanaikaisesti useita yleisiä kokouksia eikä niiden samanaikainen järjestäminen ole mahdollista. Poliisi voi tietyin laissa säädetyn edellytyksin yhteyshenkilön kanssa neuvoteltuaan osoittaa kokouksen siirrettäväksi toiseen, kokouksen tarkoituksen kannalta sopivaan paikkaan.

Yleisen kokouksen ja yleisötilaisuuden järjestäjän on huolehdittava järjestyksen ja turvallisuuden säilymisestä sekä lain noudattamisesta tilaisuudessa. Samat velvollisuudet kuuluvat myös yleisen kokouksen puheenjohtajalle, jos sellainen valitaan.

Poliisin tehtävänä on kokoontumislain 19 §:n mukaan turvata kokoontumisvapauden käyttämistä. Tämän vuoksi on tärkeää, että poliisi saa ennalta tiedon ulkona järjestettävistä yleisistä kokouksista (HE 145/1998 vp, s. 23). Poliisi voi kokoontumislain 20 §:n nojalla tarvittaessa antaa yleisen kokouksen tai yleisötilaisuuden järjestämisestä ennakolta tai tilaisuuden aikana ohjeita ja määräyksiä muun muassa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi sekä liikenteen sujuvuuden turvaamiseksi.

Kokoontumislain 21 §:n mukaan päällystään kuuluvalla poliisilla on oikeus keskeyttää yleinen kokous tai määrätä se päättymään, jolleivät muut toimenpiteet ole osoittautuneet riittäviksi, jos yleistä kokousta järjestettäessä muutoin toimitaan olennaisesti lainvastaisesti. Puutteet lain 7 §:ssä edellytetyssä ilmoituksessa tai ilmoituksen puuttumisenkaan eivät sinänsä merkitse 21 §:ssä tarkoitettua olennaista lainvastaisuutta (PeVM 13/1998 vp, s. 5). Poliisin päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen.

Kokoontumislain 14 §:n mukaan järjestäjän on tehtävä yleisötilaisuuden järjestämisestä kirjallinen ilmoitus järjestämispaikan poliisille vähintään viisi vuorokautta ennen tilaisuuden alkamista.

Puolustustilalain (1083/1991) 11 §:ssä on yleisestä kokouksesta ilmoittamista puolustustilan vallitessa koskevat säännökset. Yleisestä kokouksesta on tällöin ilmoitettava kokouspaikan poliisille kirjallisesti, ja ilmoitus on tehtävä kokouspaikan poliisille viimeistään kolme päivää ennen suunnitellun kokouksen pitämistä.

Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden lainsäädäntö

EU:n perusoikeuskirjan 12 artiklassa tunnustetaan jokaisen oikeus rauhanomaiseen kokoontumisvapauteen. Oikeus rauhanomaiseen kokoontumiseen tunnustetaan myös muun muassa kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 8/1976) 21 artiklassa. Kyseisen oikeuden käyttämiselle ei sopimuksen mukaan saa asettaa muita kuin sellaisia rajoituksia, jotka perustuvat lakiin ja jotka ovat välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen tai yleisen turvallisuuden tahi yleisen järjestyksen ("ordre public") takia taikka terveydenhoidon tai moraalien tai muiden oikeuksien ja vapauksien suojelemiseksi

Ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen (SopS 19/1990; jäljempänä Euroopan ihmisoikeussopimus) 11 artikla ja sitä koskeva Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö ovat osoittautuneet erityisen merkittäviksi kokoontumisvapauden sisällön määrittämisen kannalta.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 11 artiklan mukaan:

1. Jokaisella on oikeus rauhanomaiseen 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 moraalien suojaamiseksi, tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi. Tämä artikla ei estä laillisten rajoitusten asettamista asevoimiin, poliisiin tai valtionhallintoon kuuluviin nähden heidän käyttäessään näitä oikeuksia.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on katsonut, että vaatimus kokousta koskevasta luvasta tai ennakoilmoituksesta ei sinänsä ole vastoin sopimuksen 11 artiklaa, joskin esimerkiksi liian rajoittavat ilmoitusmenettelyt voivat sellaisiksi muodostua. Tuomioistuin katsoo, että ilmoitusmenettelyn tarkoituksena on mahdollistaa se, että viranomaiset voivat turvata yleisten kokousten asianmukaisen toimittamisen. Valtioilla on laaja harkintamarginaali ilmoitusmenettelyyn liittyvien käytäntöjen osalta, mukaan lukien ilmoitusten tekemistä koskevien määräaikojen asettaminen, edellyttäen että asiaa koskeva sääntely on täsmällistä eikä muodostu sopimuksessa turvatun kokoontumisvapauden käyttämisen tosiasialliseksi esteeksi (*Lashmankin ym. v. Venäjä*, 7.2.2017, tuomion kohdat 410, 445, 446).

Kokoontumisvapaus turvaa poikkeuksellisissa olosuhteissa myös sellaisia spontaaneja mielenosoituksia, jotka ovat rauhanomaisia ja joiden järjestämistä ei voida esimerkiksi vaikuttamisen kohteena olevan poliittisen kysymyksen akuutin luonteen vuoksi tarkoituksenmukaisella tavalla lykätä, vaikka ilmoittamismenettelyä ei ole noudatettu (*Kudrevičius ym. v. Liettua*, suuri jaosto 15.10.2015, tuomion kohdat 147–153, ja siinä mainitut tapaukset).

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin selvitti 27 Euroopan neuvoston jäsenmaan ilmoittamismenettelyä kokoontumisasioissa koskevia käytäntöjä tapauksessa *Lashmankin ym. v. Venäjä* antamaansa tuomiota varten (7.2.2017). Tutkitut maat olivat Alankomaat, Azerbaidžan, Belgia, Bosnia ja Hertsegovina, Espanja,

Italia, Itävalta, Kreikka, Latvia, Liechtenstein, Makedonia, Monaco, Montenegro, Puola, Ranska, Romania, Ruotsi, Saksa, Serbia, Slovenia, Suomi, Sveitsi, Turkki, Ukraina, Unkari, Viro ja Yhdistynyt kuningaskunta (em. tuomion kohta 318).

Suurimmalla osalla tutkituista maista on käytössä ilmoittamismenettely kokoontumisasioissa. Yhdistyneissä kuningaskunnissa ilmoittamismenettely koskee vain marsseja ja kulkueita, kun taas muunlaiset kokoukset on vapautettu ilmoittamismenettelystä. Latviassa ei tarvitse ilmoittaa sellaisista kokouksista, joista ei ole tiedotettu julkisesti etukäteen ja jotka eivät haittaa liikennettä. Azerbaidžanissa, Kreikassa, Saksassa ja Yhdistyneissä kuningaskunnissa spontaaneista kokouksista ei tarvitse ilmoittaa etukäteen. Makedoniassa ilmoittamismenettely ei ylipäättään ole käytössä. Liechtenstein, Ruotsi, Slovenia ja Sveitsi edellyttävät luvan pyytämistä sellaisten julkisten kokoontumisten osalta, jotka todennäköisesti hankaloittavat jokapäiväistä elämää (em. tuomion kohta 319).

Ilmoitusten määräaika vaihtelee selvityksen mukaan huomattavasti maasta toiseen. Lyhyimmillään ilmoitus voidaan tehdä vain muutamia tunteja ennen kokouksen alkamista (Suomi, Viro), pisimmillään ilmoitus edellytettiin tehtävän viimeistään kymmenen päivää ennen kokousta (Espanja, Latvia). Suurimmassa osassa tutkituista maista edellytettiin, että ilmoitus tulee antaa viimeistään kaksi tai kolme päivää ennen kokousta (em. tuomion kohta 320).

2 Ehdotetut muutokset

Mielenosoitusten luonne on viime vuosina muuttunut. Sosiaalinen media mahdollistaa suurehkojenkin yleisten kokousten, esimerkiksi mielenosoitusten, järjestämisen varsin nopealla aikataululla. Myös vastamielenosoituksia pystytään järjestämään nopeasti. Mielenosoitukset aiheuttavatkin nykyään usein vastamielenosoituksen, ja suuret mielipide-erot voivat johtaa – ja ovat johtaneetkin – yhteenottoihin eri ryhmittymien välillä.

Nykyinen kuuden tunnin ilmoitusaika on osoittautunut käytännössä liian lyhyeksi, jotta poliisi pystyisi kaikissa tilanteissa asianmukaisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla turvaamaan kokoontumisvapauden käyttämistä siltä laissa edellytetyllä tavalla. Jos samassa paikassa ilmoitetaan samanaikaisesti useita yleisiä kokouksia, tulee poliisin ja järjestäjien tarvittaessa ehtiä neuvottelemaan kokouksen siirtämisestä toiseen ajankohtaan tai paikkaan. Ulkona yleisellä paikalla järjestettävät kokoukset saattavat myös edellyttää esimerkiksi erityisiä liikennejärjestelyitä tai muita poliisin toimenpiteitä ennakkolisesti tai kokouksen aikana. Lyhyestä ilmoittamisajasta on seurannut poliisille myös työnjohdollisia haasteita, kun riittävä määrä poliiseja on pystyttävä osoittamaan kokouksen turvaamiseen.

Nykyinen kuuden tunnin aikaraja ennakoilmoituksen tekemiselle on myös kansainvälisesti vertaillen varsin lyhyt. Eurooppalaisissa verrokkimaissa edellytetään varsin yleisesti, että ilmoitus tulee antaa viimeistään kaksi tai kolme päivää ennen kokousta.

Edellä mainituista syistä esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kokoontumislain 7 §:n 1 momenttia siten, että ulkona yleisellä paikalla järjestettävästä kokouksesta on tehtävä ilmoitus kokouspaikan poliisille vähintään kolme vuorokautta ennen kokouksen alkamista. Myös myöhemmin tehtyä ilmoitusta voitaisiin nykyiseen tapaan pitää pätevänä, jos kokouksen järjestämisestä ei aiheudu kohtuutonta haittaa yleiselle järjestykselle. Tämä mahdollistaisi edelleen ns. spontaanien kokousten järjestämisen. Kokoontumislakia ei ehdoteta muutettavaksi muilta osin.

3 Esityksen vaikutukset

Ehdotettu kolmen vuorokauden määräaika ennakoilmoituksen tekemiselle loisi nykyistä paremmat edellytykset järjestäjän ja poliisin yhteistyölle sekä turvaisi poliisin mahdollisuudet omalta osaltaan huolehtia yleisen kokouksen häiriöttömästä kulusta. Lainmuutos turvaisi siten nykyistä paremmin kokoontumisvapauden käyttöä.

Ehdotetulla lainmuutoksella olisi eräitä vaikutuksia poliisin toimintaan. Lyhyestä ilmoitusajasta johtuen poliisi joutuu nykyisin ajoittain hälyttämään lisäresursseja töihin, mistä aiheutuu ylityökustannuksia. Pidempi ilmoitusaika mahdollistaa poliisin resurssien nykyistä tarkoituksenmukaisemman käyttämisen.

4 Asian valmistelu

Oikeusministeriön toimeksiannosta laadittiin vuonna 2017 selvitys kokoontumislain 7 §:n tarkistustarpeesta [Professori (emeritus) Teuvo Pohjolainen, *Selvitys kokoontumislain 7 §:n tarkistustarpeesta*, 23.1.2017].

Hallituksen esitys on valmisteltu oikeusministeriössä virkatyönä selvityksen pohjalta. Luonnos hallituksen esitykseksi lähetettiin lausuntokierrokselle lokakuussa 2018. Lausuntoa pyydettiin seuraavilta tahoilta: ... Lausunnon antoi N tahoja. Lausunnonantajat...

5 Voimaantulo

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä elokuuta 2019. Lain hyväksymisen ja voimaantulon jälkeen on tarpeen varata riittävästi aikaa poliisin hallinnolle ohjeistaa poliisin toimintaa.

6 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Jokaisella on perustuslain 13 §:n 1 momentin mukaan oikeus ennakolta lupaa hankkimatta järjestää kokouksia ja mielenosoituksia sekä osallistua niihin. Säännöksellä turvataan sekä oikeutta itse järjestää kokouksia ja mielenosoituksia että oikeutta osallistua muiden järjestämiin kokouksiin ja mielenosoituksiin. Tarkempia säännöksiä kokoontumisvapauden käyttämisestä annetaan perustuslain 13 §:n 3 momentin mukaan lailla.

Oikeuden turvaamisella ennakolta lupaa hankkimatta kielletään viranomaisen ennakkollisen luvan asettaminen kokoontumisen edellytykseksi. Säännöksessä asetettuja vaatimuksia ei vastaa myöskään sellainen ennakoilmoitusmenettely, jolla tosiasiasa estettäisiin kokousten järjestäminen esimerkiksi edellyttämällä ilmoituksen tekemistä kohtuuttoman kauan ennen varsinaista kokousta. Perustuslain säännös ei estä antamasta lailla järjestysluonteisia säännöksiä kokoontumisvapauden käyttämisestä (HE 309/1993 vp, s. 59).

Esityksessä ei ehdoteta ilmoitusmenettelyyn tehtävän muita kuin ennakoilmoituksen tekemisen määräaika koskevia muutoksia, eikä menettelyyn edelleenkaan sisältyisi perustuslain kieltämiä lupamenettelyn piirteitä. Esityksessä säilytettäisiin nykyinen oikeustila, jonka mukaan säädettyä määräaika myöhemminkin tehtyä ilmoitusta voidaan pitää pätevänä, jos kokouksen järjestämisestä ei aiheudu kohtuutonta haittaa yleiselle järjestykselle. Tämä mahdollistaa edelleenkin niin sanottujen spontaanien mielenosoitusten järjestämisen, mikä on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännön mukaan olennainen osa kokoontumisvapautta (*Kudrevičius ym. v. Liettua*, suuri jaosto 15.10.2015, tuomion kohdat 147–153). Perustuslakivaliokunnan kannan mukaisesti ilmoituksen tekemättä jättäminen ei sinänsä myöskään ole sellainen peruste, joka

oikeuttaa poliisin keskeyttämään tai päättämään yleisen kokouksen kokoontumislain 21 §:n 2 momentin nojalla (PeVM 13/1998 vp, s. 5).

Ehdotettu kolmen vuorokauden määräaika ei myöskään ole pituudeltaan sellainen, että se tosiasiallisesti estäisi tai rajoittaisi kokoontumisvapauden toteuttamista. Ennakkoilmoittamisen vaatiminen käsillä olevissa asioissa on yleinen vaatimus Euroopan neuvoston jäsenvaltioissa, ja ehdotettu kolmen päivän määräaika on Euroopan neuvoston jäsenvaltioiden keskuudessa tavanomainen (kts. edellä 1 jakso).

Ehdotettu kolmen vuorokauden määräaika loisi nykyistä paremmat edellytykset järjestäjän ja poliisin yhteistyölle sekä turvaisi poliisin mahdollisuudet omalta osaltaan huolehtia kokouksen häiriöttömästä kulusta. Valtiolla on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännön (21.6.1988, tapaus *Plattform "Ärzte für das Leben"*) mukaan velvollisuus aktiivisin toimenpitein turvata kokoontumisvapauden käyttämistä ulkopuolisilta loukkauksilta, mitä ehdotettu muutos osaltaan tukisi. Muutos toteuttaa myös perustuslain 22 §:n vaatimusta siitä, että julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Lakiehdotus

Laki
kokoontumislain 7 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan kokoontumislain (530/1999) 7 §:n 1 momentti seuraavasti:

7 §

Ilmoitusvelvollisuus

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

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä 5 päivänä joulukuuta 2018

Pääministeri

Juha Sipilä

Oikeusministeri Antti Häkkänen