

Lausunto

5.2.2021

VN/26736/2020
VN/26736/2020-OM-6Sisäministeriö
SMDno-2016-366.

Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle turvatoimia ja palveluja koskevasta yhdenntetystä lähestymistavasta jalkapallo-otteluissa ja muissa urheilutilaisuuksissa tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi sekä laiksi kokoontumislain 20 §:n muuttamisesta

Esitysluonnoksen tarkoituksena on hankkia eduskunnan hyväksyntä turvallisuutta, turvatoimia ja palveluja koskevasta yhdenntetystä lähestymistavasta jalkapallo-otteluissa ja muissa urheilutilaisuuksissa vuonna 2016 tehdyille Euroopan neuvoston yleissopimukselle ja sen voimaansaattamislaille. Esitysluonnoksessa ehdotetaan lisäksi muutettavaksi kokoontumislakia.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan myös, että eduskunta antaisi suostumuksensa siihen, että Suomi irtisanoo vuonna 1985 tehdyn Euroopan neuvoston katsojien väkivallasta ja epäsovivasta käyttäytymisestä urheilutilaisuuksissa ja erityisesti jalkapallo-otteluissa tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen.

Kokoontumislain 20 §:n muuttaminen

Nyt käsittelyssä olevan yleissopimuksen tavoitteena on parantaa katsojien turvallisuutta huomioimalla vuoden 1985 yleissopimuksen voimaantulon jälkeen saadut kokemukset ja hyvät käytänteet urheilutilaisuuksien järjestämisestä ja turvallisuudesta. Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi yleissopimuksen ja samalla esitysluonnos sisältää myös ehdotuksen niin sanotuksi blankettilaiksi, jolla saatetaan voimaan yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset, samalla kun eduskunta irtisanoisi vuoden 1985 yleissopimuksen.

Esitysluonnos sisältää lisäksi ehdotuksen kokoontumislain (530/1999) 20 §:n muuttamisesta. Nykyisen kokoontumislain 20 §:n sisältö on seuraava:

20 § Poliisin antamat ohjeet ja määräykset

Poliisi voi tarvittaessa antaa yleisen kokouksen tai yleisötilaisuuden järjestämisestä ennakoita tai tilaisuuden aikana ohjeita ja määräyksiä:

1) yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi;

Postiosoite
Postadress
Postal Address
 Oikeusministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 25
00023 Valtioneuvosto

Eteläesplanadi 10
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

09 1606 7730
+358 9 1606 7730

oikeusministerio@om.fi
oikeusministerio.fi

2) terveyden, omaisuuden tai ympäristön vahingoittumisen estämiseksi taikka ympäristölle aiheutuvan haitan rajoittamiseksi;

3) sivullisten oikeuksien turvaamiseksi; sekä

4) liikenteen sujuvuuden turvaamiseksi.

Voimassaolevaa kokoontumislain 20 §:ää ehdotetaan muutettavaksi siten, että siihen lisättäisiin uusi 2 momentti, jonka mukaan *1 momentissa tarkoitettuja ohjeita ja määräyksiä annettaessa on huomioitava turvallisuutta, turvatoimia ja palveluja koskevasta yhdennetystä lähestymistavasta jalkapallo-otteluissa ja muissa urheilutilaisuuksissa tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen (CETS No. 218) artiklan 7 turvallisuus- ja pelastussuunnittelua koskevat määräykset.*

Yleissopimuksen 7 artiklan (Turvallisuus- ja pelastussuunnittelu) mukaan sopimuspuolten tulee varmistaa, että laaditaan monitoimijaisia turvallisuus- ja pelastussuunnitelmia ja että näitä suunnitelmia testataan ja parannellaan säännöllisissä yhteisissä harjoituksissa. Kansallisissa oikeus-, sääntely- tai hallintokehyksissä on selvennettävä, mikä toimija vastaa harjoitusten käynnistämisestä, valvonnasta ja hyväksymisestä.

Esitysluonnoksen 7 artiklaa koskevissa perusteluissa viitataan pitkälti siihen, että 4 artiklan yhteydessä on kuvattu lainsäädäntöön, ohjeistukseen ja käytäntöihin perustuvia eri toimijoiden välisiä koordinaatiojärjestelyjä (s. 14). Kyseinen 4 artikla edellyttää jäsenvaltioiden yleisesti varmistavan erilaiset kansalliset ja paikalliset koordinoitijärjestelyt, jotta voidaan kehittää ja toteuttaa monitoimijaisista yhdennettyä lähestymistapaa turvallisuuteen, turvatoimiin ja palveluihin. Esitysluonnoksessa on 4 artiklaa koskevien perusteluiden yhteydessä tuotu esille eri toimijoiden vastuita ja velvollisuuksia, erityisesti toiminnanharjoittajan velvollisuudet tehdä toiminnastaan ilmoituksia eri viranomaisille ja esimerkiksi tilaisuuden järjestäjän velvollisuus laatia mm. pelastussuunnitelma pelastuslain (379/2011) 16 §:n mukaan (s. 6-8). Lisäksi perusteluissa kuvataan eri toimijoiden, niin yksityisten kuin julkisten, välistä yhteistyötä (s. 9-10).

Yleissopimuksen 7 artikla sisältää kuitenkin nimenomaisen veloitteen siitä, että laaditaan *monitoimijaisia turvallisuus- ja pelastussuunnitelmia* ja että näitä suunnitelmia testattaisiin ja paranneltaisiin *säännöllisissä ja yhteisissä harjoituksissa*. Oikeusministeriölle jää epäselväksi esitysluonnoksen perusteella, missä laeissa vastaavista monitoimijaisista suunnitelmista ja niihin liittyvistä harjoituksista säädetään nykyisessä lainsäädännössä. Esitysluonnoksen perusteluissa 7 artiklan veloitteen osalta todetaan vain lyhyesti, että edellä kuvatusti yleissopimuksessa tarkoitettua turvallisuus- ja pelastussuunnittelua sekä niihin liittyviä harjoituksia tehdään nykyisin eri lakien, ohjeistuksen ja käytäntöjen perusteella (s. 15). Mikäli tällä on tarkoitus viitata edellä 4 artiklassa mainittuihin perusteluihin, niin esimerkiksi pelastussuunnitelmassa on kyse tilaisuuden järjestäjän tekemästä, lain edellyttämästä suunnitelmasta alueen pelastusviranomaiselle, eikä niinkään monitoimijaisesta suunnitelmasta ja suunnitelman mukaisesta harjoittelemisesta.

Nyt ehdotettavassa sääntelyratkaisussa säädettäisiin vain, että poliisin on kokoontumislain 20 §:n nojalla antamissaan ohjeissa ja määräyksissä otettava huomioon yleissopimuksen 7 artiklan turvallisuus- ja pelastussuunnittelua koskevat määräykset, mutta näiden 7 artiklan mukaisten määräysten sisältö ja kohde sekä esimerkiksi se, mikä toimija käynnistää, valvoo ja hyväksyy harjoitukset, jää avoimeksi itse sääntelyssä.

Tältä osin näyttäisi siltä, että 7 artiklan veloitteen sisältö eri toimijoita koskevien suunnitelmien laatimisesta ja yhteisistä harjoituksista jäisi tarkemmin määritettäväksi poliisin ohjeissa ja määräyksissä kokoontumislain 20 §:n nojalla. Esitysluonnoksen vaikutuksia koskevassa jaksossa täsmennetäänkin, että poliisi vastaisi harjoitusten käynnistämisestä, valvonnasta ja hyväksymisestä pelastuslain tarkoittamassa yhteistyössä pelastusviranomaisten kanssa, ja poliisi voisi edellyttää toimijoiden osallistumista yhteisiin harjoituksiin (s. 5). Kun otetaan huomioon, että 7 artiklassa vielä erikseen todetaan, että kansallisissa oikeus-, sääntely- tai hallintokehyksissä on selvennettävä, mikä toimija vastaa harjoitusten käynnistämisestä, valvonnasta ja hyväksymisestä, niin herää kysymys siitä, onko näistä suunnitelmista ja niihin liittyvistä harjoituksista, ml. toimivaltainen viranomainen, tarkemmin säädettävä itse laissa mahdollisesti omassa pykälässä tai ainakin

kyseisessä momentissa tarkemmin. Oikeusministeriö katsoo, että sääntelyä tulisi täsmentää perusteluja vastaavalla tavalla siten, että siitä ilmenisi selkeämmin niin velvoitteiden kohde kuin toimivaltainen viranomainen ja tämän viranomaisen toimivaltuudet.

Viranomaisen toimivallan tulee riittävällä täsmällisyydellä perustua lakiin. Lisäksi mikäli kyseessä on yksityisille säädettävistä, uusista velvollisuuksista, niin asiaa tulee arvioida perustuslain 80 §:n nojalla siten, että näiden velvoitteiden perusteista säädetään lailla. Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan kaikki yksilön oikeusasemaan vaikuttavat keskeiset säännökset tulee antaa lailla (PeVL 44/2010 vp, s. 4). Perustuslain 80 §:n 1 momentin vuoksi lakiin tulee ottaa perussäännökset esimerkiksi siitä, millaisissa tapauksissa yksilöllä on velvollisuus toimia (PeVL 48/2010 vp, s. 7). Asetuksen antaja voidaan kuitenkin lailla valtuuttaa antamaan tarkempia säännöksiä yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin liittyvistä vähäisistä yksityiskohdista (HE 1/1998 vp, s. 131). Asetuksenantovaltuuksiin on perustuslakivaliokunnan käytännössä kohdistettu vaatimuksia sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta (PeVL 10/2014 vp, s. 3).

Lakiteknisenä seikkana oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että lakikielessä virkettä ei aloiteta numerolla. Näin ollen tulisi 2 momentin virke muuttaa esimerkiksi muotoon: ”Edellä 1 momentissa...”.

Voimaantulo

Yleissopimus on tullut kansainvälisesti voimaan 1.11.2017. Suomen osalta yleissopimus tulee voimaan sen kuukauden ensimmäisenä päivänä, joka seuraa yhden kuukauden ajanjakson kuluttua siitä, jolloin Suomi on tallettanut ratifioimiskirjansa. Esitysluonnoksessa epäselväksi kuitenkin jää 2. lakiehdotuksen eli kokoontumislain muuttamista koskevan lakiehdotuksen voimaantulo. Esitysluonnoksen 2. lakiehdotus sisältää oman voimaantulosäännöksen, jossa voimaantulopäivä on jätetty avoimeksi. Kuitenkin esitysluonnoksessa todetaan, että sisältyvät lakiehdotukset on tarkoitettu tulemaan voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana samanaikaisesti kuin yleissopimus tulee Suomen osalta voimaan, mikä puolestaan viittaisi siihen, että myös kokoontumislain muuttamista koskeva lakiehdotus tulisi voimaan valtioneuvoston asetuksella.

Kokoontumislain 20 §:n muuttamista koskevassa lakiehdotuksessa ei ole kysymys kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamisesta vaan kansallisen lainsäädännön muuttamisesta vastaamaan uusia sopimusvelvoitteita. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että tällöin lain voimaantulosta voitaisiin periaatteessa säätää valtioneuvoston asetuksella (vrt. PeVL 16/2004 vp, s. 8) mutta lain voimaantuloajankohdan jättäminen asetuksella säädettäväksi edellyttää perustuslain 79 §:n 3 momentin mukaan kuitenkin erityistä syytä (PeVL 20/2009 vp, s. 3). Mikäli tällaista syytä ei ilmene esitysluonnoksesta, tulisi lain voimaantulosäännös muuttaa perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan tavalliseen muotoon, jossa voimaantulopäivä jää vahvistamisvaiheessa täydennettäväksi.

Osastopäällikkö

Johanna Suurpää

Lainsäädäntöneuvos

Mira Turpeinen

Liitteet

-

Jakelu

SM Sisäministeriö
SM Poliisiosasto Lainsäädäntöyksikkö



VALTIONEUVOSTO
STATSRÅDET
FINNISH GOVERNMENT

Asiakirjan sähköinen allekirjoitus
Elektronisk underskrift av dokument
Electronic signature of a document

Asia / Sak / Case:

VN/26736/2020

VN; SM; Ehdotus hallituksen esitykseksi eduskunnalle turvallisuutta, turvatoimia ja palveluja koskevasta yhdenmennyksestä

Asiakirja / Dokument / Document:

VN/26736/2020-OM-6

Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle turvatoimia ja palveluja koskevasta yhdenmennyksestä

Allekirjoitukset / Underskrifter / Signatures:

Allekirjoittaja Undertecknare Signed by	Allekirjoituspäivämäärä Datum för underskrift Date of signature	Varmenteen myöntäjä Certifikatutfärdare Certificate issued by
Turpeinen Mira 912162323	2021-02-05T15:35:59	C=FI, O=Vaestorekisterikeskus CA, OU=Organisaatiovarmenteet, CN=VRK CA for Organisational Certificates - G3\ OK
Suurpää Helka 91175671N	2021-02-08T13:13:49	C=FI, O=Vaestorekisterikeskus CA, OU=Organisaatiovarmenteet, CN=VRK CA for Qualified Certificates - G2\ OK

Sähköinen varmennetieto / Elektronisk certifikatuppgift / Electronic certificate information:

598cbab48e41d1b397b4484163851651dc96f16dfd5e7cc8b1571af6cfc34937