

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asia: HE 302/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kokoontumislain 7 §:n muuttamisesta

Perustuslakivaliokunnan pyytämänä asiantuntijalausuntona esitän kunnioittavasti seuraavan.

Tausta

Perustuslakivaliokunnassa on mietintöasiana käsiteltävänä esitys kokoontumislain muuttamiseksi siten, että yleisellä paikalla järjestettävästä kokouksesta olisi tehtävä ilmoitus kokouspaikan poliisille nykyisen kuuden tunnin asemesta vähintään 24 tuntia ennen kokouksen alkamista. Myöhemminkin tehtyä ilmoitusta voidaan kuitenkin ehdotetun 7 §:n toisen virkkeen mukaan pitää pätevänä, jos kokouksen järjestämisestä ei aiheudu kohtuutonta haittaa yleiselle järjestykselle.

Esityksen valtiosääntöoikeudellinen merkitys liittyy perustuslain 13 §:ssä, Euroopan ihmisoikeussopimuksen 11 artiklassa, EU:n perusoikeuskirjan 12 artiklassa sekä KP-sopimuksen 21 artiklassa turvattuun kokoontumisvapauteen. Samoin sillä on merkitystä myös perustuslain 12 §:ssä sekä vastaavissa Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten määräyksissä turvatun sananvapauden kannalta. Kysymys on ennen kaikkea siitä, merkitseekö ehdotettu ilmoitusvelvollisuuden määrääjän pidennys perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten vastaista puuttumista kokoontumisvapauteen.

Valtiosääntöoikeudellinen arvio

On nähdäkseni ilmeistä, että ehdotus ei merkitse kokoontumisvapauden ja esimerkiksi mielenosoitusten luvanvaraista. Kysymys puhtaasti voimassaolevaan ja perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVM 13/1998 vp) säädettyä kokoontumisvapauden järjestysluontoista sääntelyä koskevasta muutoksesta. Perustuslaissa turvattu kokoontumisvapaus ei estä tällaista järjestysluontoista sääntelyä (HE 309/1993 vp, s. 59).

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa on varsin hyvin selostettu ilmoitusvelvollisuutta koskevaa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä. Samoin säätämisyjärjestysperusteluista ilmenee, että ihmisoikeussopimukseen liittyneissä valtioissa on omaksuttu varsin vaihtelevia ratkaisuja ilmoitusvelvollisuudesta ja sitä koskevista määräajoista. Vertailevat tiedot perustuvat ihmisoikeustuomioistuimen verrattain tuoreessa *Lashmankin ym. v. Venäjä* antamaansa tuomioon (7.2.2017) sisältyvään selvitykseen. Tuomioistuin totesi selvityksen perusteella, että suurimmassa osassa vertailumaita ilmoitus tuli antaa viimeistään kaksi tai kolme päivää ennen kokousta.

Olennaista Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä myös on, että ihmisoikeussopimus antaa suojaa myös sellaisille spontaaneille mielenosoituksille, joissa ei ole noudatettu ilmoitusaikoja. Tällainen spontaanien mielenosoitusten suoja turvaa mahdollisuuden käyttää kokoontumisvapautta ja sananvapautta esimerkiksi tilanteissa, joissa tarkoituksena on ottaa kantaa johonkin akuuttiin poliittiseen kysymykseen. (Ks. hallituksen esityksessä mainittu suuren jaoston ratkaisu *Kudrevičius ym. v. Liettua* (15.10.2015, tuomion kohdat 147-153).

Nähdäkseni ehdotettu ilmoitusmenettely ei johda tilanteeseen, jossa menettely tosiasiaa esettäisiin kokousten järjestämisen (vrt. HE 309/1993 vp, jossa tällainen menettely todetaan PL 13 §:n vastaiseksi). Kysymys on aiempaa pidemmälle menevästä kokoontumisvapauden käyttöoikeuden rajoituksesta. Nähdäkseni sille on hallituksen esityksessä osoitettu hyväksyttävät perustelut, jotka liittyvät mielenosoitusten luonteen muuttumiseen (ks. HE, s. 5, 2. luvun 1. kappale). Sitä vastoin aiempaa pidemmälle meneviä rajoituksia ei voisi mielestäni perustella yksinomaan hallituksen esityksessä viitatuilla poliisin työnjohdollisilla haasteilla. (ks. HE, s. 6).

Vaikka esitys on sikäli puutteellinen, ettei siinä juurikaan selvitetä nykyisen lainsäädännön aiheuttamia ongelmia, katson että ehdotettu ilmoitusajan pidentäminen yhteen vuorokauteen ei muodostu perustuslain kannalta ongelmalliseksi. Oikeasuhtaisuuden kannalta olennaista on, että ilmoitusaikaa kasvatetaan vain vuorokauteen. Ehdotus ei myöskään estä spontaaneja mielenosoituksia vaan ehdotuksen perusteella ilmoitus voidaan toimittaa myöhemminkin, jos kokouksen järjestämisestä ei aiheudu kohtuutonta haittaa yleiselle järjestykselle. Sääntelyn hyväksyttävyyden kannalta tärkeää myös on, että 7 §:ssä säädetyn ilmoitusvelvollisuuden laiminlyömiseen liittyvä kokoontumislain 26 §:ssä säädetty rikosoikeudellinen seuraamus on kytkeyty huomattavan haitan aiheuttamista yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle koskevaan vahinkoedellytykseen.

Nähdäkseni ehdotus ei muodostu perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kannalta ongelmalliseksi.

Juha Lavapuro
professori