

*Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle***HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAIKSI KOKOONTUMISLAIN 7 §:N MUUTTAMISESTA (HE 302/2018 VP)****Esityksen sisältö ja tausta**

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kokoontumislakia. Esityksen mukaan ulkona yleisellä paikalla järjestettävästä yleisestä kokouksesta olisi tehtävä ilmoitus kokouspaikan poliisille nykyisen kuuden tunnin asemesta vähintään 24 tuntia ennen kokouksen alkamista. Myöhemminkin tehtyä ilmoitusta voitaisiin pitää pätevänä, jos kokouksen järjestämisestä ei aiheudu kohtuutonta haittaa yleiselle järjestykselle. Tämä mahdollistaisi ns. spontaanien mielenosoitusten ja muiden yleisten kokousten järjestämisen nykyiseen tapaan. Ehdotetulla ilmoitusajan pidentämisellä pyritään antamaan poliisille nykyistä paremmat edellytykset turvata kokoontumisvapauden käyttämistä ja hoitaa muut yleisiin kokouksiin liittyvät poliisin tehtävät.

Kokoontumislain tarkoituksena on turvata perustuslaissa säädetyn kokoontumisvapauden käyttämistä sekä ohjata yleisten kokousten ja yleisötilaisuuksien järjestämistä tarpeellisilla järjestysluonteisilla säännöksillä. Yleisellä kokouksella tarkoitetaan mielenosoitusta tai muuta kokoontumisvapauden käyttämiseksi järjestettyä tilaisuutta, johon muutkin kuin nimenomaisesti kutsutut voivat osallistua tai jota he voivat seurata (lain 2 §).

Kokoontumislain 7 §:ssä säädetyn mukaisesti ilmoituksen tekeminen kuuluu yleisen kokouksen järjestäjän tehtäviin. Kokoontumislain 8 §:ssä säädetään, että 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 järjestyksien tarpeen (HE 145/1998 vp, s. 24). Kokouksen järjestäjän on lisäksi nimettävä ilmoituksessa yhteydenpitoa varten henkilö, jonka on oltava poliisin tavoitettavissa kokouksen järjestämistä koskeissa asioissa.

Tarve ehdotetulle muutokselle ja ehdotuksen vaikutukset

Mielenosoitusten luonne on viime vuosina muuttunut, ja tilanne on monin tavoin hyvin erilainen kuin silloin, kun nykyinen kuuden tunnin ilmoitusaika otettiin käyttöön. Sosiaalinen media mahdollistaa sen, että suuriakin mielenosoituksia järjestetään 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.

Poliisin tehtävänä on kokoontumislain 19 §:n mukaan turvata kokoontumisvapauden käyttämistä. Yleisistä kokouksista tehtävän ennakkoilmoittamisen tarkoitus on mahdollistaa tarvittava, laissa edellytetty viranomaisvaurautuminen. 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 ennakolta tehtäviä toimenpiteitä. Poliisin on myös pystyttävä järjestämään paikalle riittävä määrä henkilöstöä turvaamaan yleisen kokouksen häiriötöntä kulkua.

Tarve tällaisten ennakkollisten toimenpiteiden tekemiselle korostuu laajuudeltaan suurempien mielenosoitusten ja muiden yleisellä paikalla järjestettävien yleisten kokousten yhteydessä. Nykyinen sääntely mahdollistaa sen, että esimerkiksi Helsingin keskustassa järjestetään laaja mielenosoituskulkue, josta ilmoitetaan vain kuusi tuntia ennen aiottua tilaisuutta. On selvää, että kuuden tunnin ilmoitusaika on tällaisissa tilanteissa aivan liian lyhyt tarvittavien viranomaistoimenpiteiden suunnittelemiseksi ja toteuttamiseksi.

Ilmoitusajan merkitys korostuu niin ikään, jos mielenosoitus kohdistuu tai vaikuttaa välittömästi tai välillisesti johonkin erityistä suojelua tarvitsevaan ihmisryhmään, kuten koululaisiin, vanhuksiin, vammaisiin, seksuaalivähemmistöihin tai turvapaikanhakijoihin. Ilmoittamisajan merkitys korostuu myös, jos mielenosoitus on tarkoitus järjestää jossakin turvallisuuden kannalta erityisen merkityksellisessä paikassa. Jos mielenosoitus järjestetään esimerkiksi lentoaseman ympäristössä, joutuu poliisi usein tekemään

uhka-arvion, jossa se huomioi tarpeen mukaan myös lentoaseman ylläpitäjän sekä Rajavartiolaitoksen, Tullin ja muiden viranomaisten näkemykset ja tarpeet. Edellä kuvatuissa tilanteissa on usein tarpeen, että poliisi neuvottelee järjestäjien kanssa mielenosoituspaikasta, siirtää mielenosoituksen toiseen sopivaan paikkaan taikka informoi mielenosoituksen kohdetta mielenosoituksesta. Tämä kaikki vie aikaa.

Yleisistä kokouksista tehdään Suomessa poliisille satoja ilmoituksia vuosittain. Esimerkiksi Helsingin poliisilaitos vastaanotti vuonna 2017 yhteensä 392 ilmoitusta yleisistä kokouksista. Nykyistä kuuden tunnin vähimmäisilmoitusaikaa noudatetaan yleisesti ottaen varsin hyvin. Huomattava osa ilmoituksista tehdään jo nykyisin useita päiviä ennen suunniteltua kokousta, eikä ehdotetulla muutoksella ole vaikutusta tällaisiin yleisiin kokouksiin.

On kuitenkin ollut useita tapauksia, joissa suurista ja poliisilta tavanomaista enemmän resursseja vaativista mielenosoituksista on tehty ilmoitus vain niukasti voimassa olevan lain sallimissa ilmoitusajan puitteissa, ja joissa poliisin ennakkotoimenpiteille ei ole tosiasiallisesti jäänyt riittävästi aikaa. Valtakunnallisesti kattavia ja täsmällisiä tilastoja asiasta ei ole, mutta pelkästään Helsingin alueella tällaisia ongelmallisen myöhään ilmoitettuja, laajempaa viranomaisvarautumista ja -ennakkotoimenpiteitä edellyttäviä mielenosoituksia on järjestetty vajaa kymmenkunta vuosittain. Tapauksia on ollut myös muualla maassa.

On vielä todettava, että edellä kuvattuihin, nykyisestä lyhyestä ilmoittamisajasta johtuviin ongelmiin ei voida tyydyttävästi vastata lisäämällä poliisin henkilöresursseja (ottamatta sinänsä tässä yhteydessä kantaa poliisin resursseihin). Nykyinen laki mahdollistaa sen, että ilmoitus laajasta tai muutoin tavanomaista enemmän poliisin ennakkollisia toimenpiteitä vaativasta mielenosoituksesta tehdään keskiyöllä ja mielenosoitus pidetään aamulla. Tällaisella aikataululla ei välttämättä ole mahdollista olla yhteydessä sekä järjestäjän edustajan että mahdollisten muiden asiaan liittyvien tahojen kanssa ja informoida etukäteen mielenosoituksen kohdetta, taikka suunnitella ja toteuttaa vaativia liikennejärjestelyitä tai muutoinkaan toteuttaa asianmukaisesti kaikkia tarvittavia ennakkovalmisteluita.

Valtiosääntöiset huomiot

Jokaisella on perustuslain 13 §:n 1 momentissa säädetyn mukaisesti 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 ennakkoilmoitusmenettely, jolla tosiasiassa estettäisiin kokousten järjestäminen esimerkiksi edellyttämällä ilmoituksen tekemistä kohtuuttoman kauan ennen varsinaista kokousta. Perustuslain säännös ei estä antamasta lailla järjestyksellisiä säännöksiä kokoontumisvapauden käyttämisestä (HE 309/1993 vp, s. 59).

Oikeus rauhanomaiseen kokoontumisvapauteen tunnustetaan myös esimerkiksi EU:n perusoikeuskirjan 12 artiklassa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 11 artiklassa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on katsonut, että vaatimus kokousta koskevasta luvasta tai ennakkoilmoituksesta ei sinänsä ole vastoin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 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 tosiasialiseksi esteeksi (Lashmankin ym. v. Venäjä, 7.2.2017, tuomion kohta 410, 445, 446). Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on korostanut kokoontumisvapauden turvaavan eräin edellytyksin myös ns. spontaaneja mielenosoituksia (Kudrevičius ym. v. Liettua, suuri jaosto 15.10.2015, tuomion kohta 147–153, ja siinä mainitut tapaukset)

Yleisiä kokouksia ja erityisesti mielenosoituksia koskeva sääntely on merkityksellistä myös perustuslain 12 §:ssä turvatun sananvapauden kannalta. Perustuslain 12 §:n 1 momentissa säädetysti jokaisella on sananvapaus. Sananvapauden sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Sananvapaudesta on määräyksiä myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklassa.

Esityksessä ei ehdoteta ilmoitusmenettelyyn tehtävän muita kuin ennakkoilmoituksen 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.

Ehdotettu 24 tunnin 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 ilmoitusten antamisen määräaika vaihtelee huomattavasti maasta toiseen. Lyhyimmillään ilmoitus voidaan tehdä vain muutamia tunteja ennen kokouksen alkamista (Viro), pisimmillään ilmoitus edellytetään tehtävän viimeistään kymmenen vuorokautta ennen kokousta (Espanja, Latvia). Ruotsissa on käytössä lähtökohteisesti viiden ja seitsemän vuorokauden määräajat. Yleisimmin edellytetään, että ilmoitus tulee antaa viimeistään kaksi tai kolme vuorokautta ennen kokousta (EIT, Lashmankin ym. v. Venäjä, 7.2.2017, tuomion kohta 318–320). Esityksessä ehdotettu 24 tunnin ilmoitusaika on siten muihin maihin verrattuna edelleen huomattavan lyhyt.

Muutos toteuttaa perustuslain 22 §:n vaatimusta siitä, että julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Valtiolla on myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännön mukaan velvollisuus aktiivisin toimenpitein turvata kokoontumisvapauden käyttämistä ulkopuolisilta loukkauksilta (Plattform "Ärzte für das Leben", 21.6.1988).