

HE 302/2018 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kokoontumislain 7 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kokoontumislakia. Esityksen mukaan ulkona yleisellä paikalla järjestettävästä kokouksesta olisi tehtävä ilmoitus kokouspaikan poliisille nykyisen kuuden tunnin asemesta vähintään 24 tuntia 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

1.1 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 tosiasiaa 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 neuvottuaan osoittaa kokouksen siirrettäväksi toiseen, kokouksen tarkoituksen kannalta sopivaan paikkaan. Näin voidaan toimia myös silloin, jos yleisen kokouksen järjestäminen ilmoitetussa paikassa vaarantaa ihmisten turvallisuutta taikka häiritsee kohtuuttomasti sivullisia tai liikennettä.

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). Poliisin tulee myös valvoa, että kokouksen järjestäjä ja puheenjohtaja täyttävät kokoontumislain mukaiset velvollisuutensa, sekä ryhtyä tarvittaessa toimenpiteisiin järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi yleisessä kokouksessa.

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 päällystöön kuuluvalla poliisilla on oikeus keskeyttää yleinen kokous tai määrätä se päättymään, jolleivät muut toimenpiteet ole osoittautuneet riittäviksi, jos yleistä kokousta järjestettäessä 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.

Kokoontumislaisissa on säännökset myös yleisötilaisuuden järjestämistä koskevasta ilmoitusvelvollisuudesta. 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.

1.2 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 määrittelemisen 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 valtioonhallintoon kuuluviin näiden 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 turvattun 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).

Erityisesti mielenosoituksilla on yhteys kokoontumisvapauden lisäksi myös sananvapauteen. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan mukaan jokaisella on sananvapaus. Kyseinen oikeus sisältää vapauden pitää mielipiteitä sekä vastaanottaa ja levittää tietoja ja ajatuksia alueellisista rajoista riippumatta ja viranomaisten siihen puuttumatta. Näiden vapauksien käyttöön sisältyy kuitenkin velvollisuuksia ja vastuuta, ja ne voidaan tietyin edellytyksin asettaa tiettyjen laissa säädettyjen muodollisuuksien, ehtojen ja rajoitusten alaiseksi.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimien 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 suurrehkojenkin 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.

Yleisistä kokouksista tehtävän ennakoilmoittamisen tarkoitus on mahdollistaa tarvittava, laissa edellytetty viranomaisvarautuminen. Jos samassa paikassa ilmoitetaan samanaikaisesti useita yleisiä kokouksia, tulee poliisiin 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 ennakkotoimenpiteitä. 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 lapsiin, van-

huksiin, vammaisiin, seksuaalivähemmistöihin tai turvapaikanhakijoihin. Esimerkiksi yhdenvertaisuusvaltuutettu on kiinnittänyt huomiota poliisin mahdollisuuksiin ja velvollisuuteen tietyissä tilanteissa puuttua maahanmuuttovastaisten mielenosoitusten järjestämiseen koulujen, vastaanottokeskusten ja moskeijoiden edessä. 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.

Poliisilla on kokoontumislain 4 §:ään palautuva velvollisuus turvata oikeus kokoontua ilman ulkopuolista häiriötä. Lyhyestä ilmoittamisajasta on seurannut poliisille myös työnjohdollisia haasteita, kun riittävä määrä poliiseja on pystyttävä osoittamaan kokouksen turvaamiseen. Jos poliisi joutuu äkillisesti siirtämään esimerkiksi hälytystehtäviin osoitettuja resursseja mielenosoituksen turvaamiseen, tämä tarkoittaa resurssien poisottamista hälytystehtävien suorittamisesta. Tällä on puolestaan suora vaikutus hälytystehtävien vasteaikoihin. Resurssien ennakoimaton siirtotarve heijastuu suurissa mielenosoituksissa muihinkin kuin tapahtumapaikan poliisilaitokseen.

Yleistä 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. Pieni osa ilmoituksista tulee kuitenkin myöhässä ja jonkin verran ilmoituksia jää tekemättä. Ilmoituksia on myös tehty esimerkiksi lähettämällä ilmoitus faksilla kiinni olevaan poliisilaitokseen. Edellä mainittuja yleisempiä ovat tilanteet, 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.

Nykyinen kuuden tunnin ilmoitusaika on edellä mainituista syistä osoittautunut käytännössä liian lyhyeksi, jotta poliisi pystyisi erityisesti suurempien tai muutoin poliisilta tavanomaista laajempaa varautumista ja muita ennakkotoimenpiteitä vaativien mielenosoitusten yhteydessä asianmukaisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla turvaamaan kokoontumisvapauden käyttämistä siltä laissa edellytetyllä tavalla.

Nykyinen kuuden tunnin aikaraja ennakkoilmoituksen 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 24 tuntia 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

Vapaa ja elinvoimainen kansalaisyhteiskunta ja sen osallistuminen julkiseen keskusteluun on toimivan demokratian edellytys. Mielenosoitusten järjestäminen ja niihin osallistuminen on

yksi yhteiskunnallisen osallistumisen tapa. Mielenosoitusten ja muiden yleisten kokousten muodot vaihtelevat paljonkin asian, paikan ja tilanteen mukaan. Yhtäältä on olemassa laajoja tai jo perinteeksi muodostuneita mielenosoituksia ja kulkueita, joita suunnitellaan pitkään. Toisaalta nopean tiedonvälityksen ja sosiaalisen median aikana on ajoittain tarve mielenilmauksin reagoida johonkin kansalliseen tai kansainväliseen tilanteeseen tai haasteeseen hyvin nopeastikin.

Esityksessä ehdotetaan, että ennakoilmoitus tulisi tehdä viimeistään vuorokautta ennen kokousta. Huomattava osa ilmoituksista tehdään jo nykyisin useita päiviä ennen suunniteltua kokousta. Esityksessä säilytettäisiin nykyinen oikeustila, jonka mukaan vuorokautta myöhemmin tehtyä ilmoitusta voitaisiin pitää pätevänä, jos kokouksen järjestämisestä ei aiheudu kohtuutonta haittaa yleiselle järjestykselle. Tämä mahdollistaa edelleenkin niin sanottujen spontaanien mielenosoitusten järjestämisen. Ehdotus ilmoitusajan pidentämisestä yhteen vuorokautteen ei siten sanottavasti vaikeuttaisi mielenosoitusten tai muiden yleisten kokousten järjestämistä.

Ehdotettu 24 tunnin määräaika ennakoilmoituksen tekemiselle loisi nykyistä paremmat edellytykset järjestäjän ja poliisin yhteistyölle sekä turvaisi poliisin mahdollisuudet omalta osaltaan huolehtia yleisen kokouksen häiriöttömästä kulusta ja ryhtyä muihin lain edellyttämiin ennakkolisiin toimenpiteisiin. 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

Esityksen taustalla on hallituksen strategiaistunnossaan 26.9.2016 tekemä linjaus, jonka mukaan oikeusministeriö käynnistää arvioinnin kokoontumislain mukaisen ilmoitusmenettelyn muuttamiseksi.

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. Luonnoksessa ehdotettiin, että ennakoilmoitus tulisi vastaisuudessa antaa viimeistään kolme vuorokautta ennen yleisen kokouksen alkamista. Mahdollisuus spontaaneihin mielenosoituksiin sisältyi luonnokseen. Lausuntoa pyydettiin sisäministeriöltä, valtioneuvoston oikeuskanslerilta, eduskunnan oikeusasiamieheltä, Poliisihallitukselta, Helsingin poliisilaitokselta ja Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunnalta (KANE). Lisäksi lausuntopyyntö julkaistiin avoimessa lausuntopalvelu.fi-palvelussa, ja esitysluonnoksen lausuntokierrokselle lähettämisestä tiedotettiin eri tiedonvälityskanavissa.

Lausunnon antoi kaikkiaan 46 tahoja. Pyydetyn lausuntonsa antoivat sisäministeriö, valtioneuvoston oikeuskansleri, eduskunnan oikeusasiamies, Poliisihallitus, Helsingin poliisilaitos ja Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta. Lisäksi lausunnon antoi 24 järjestöä tai muuta yhteisöä ja 16 yksityishenkilöä.

Sisäministeriö totesi lausunnossaan, että kokoontumislaisissa säädetty kuuden tunnin aikaraja ilmoituksen tekemiselle ennen yleisen kokouksen alkua on osoittautunut nykypäivänä lyhyeksi poliisin voimavarojen suuntaamisen kannalta erityisesti laajoissa ja erityistä varautumista vaativissa tilanteissa. Sisäministeriön mukaan pidempi ilmoittamisaika antaisi poliisille paremmat valmiudet varautua tilanteeseen muun muassa neuvottelemalla eri osapuolten kanssa mielenosoituksen kulusta, mahdollisista liikenteen ohjaajista ja järjestyksenvalvojista ynnä muista vastaavista asioista, joilla pystytään turvaamaan yleisen järjestyksen ja turvallisuuden säilyminen sekä kansalaisten perusoikeuksiin kuuluva mielipiteen ilmaisu- ja kokoontumisvapauden toteutuminen. Sisäministeriön poliisiosasto toteaa kannattavansa ennakoilmoitusajan pidentämistä.

Poliisihallitus piti ehdotettua kolmen vuorokauden ilmoitusaikaa selkeänä parannuksena nykyiseen määräaikaan verrattuna ja piti esitysluonnosta muutoinkin perusteltuna. Poliisihallitus toi lausunnossaan esille myös eräitä muita kuin ilmoittamisaikaa koskevia kokoontumislain muutostarpeita. Helsingin poliisilaitos lausui asiasta olennaisilta osin saman sisältöisesti.

Valtioneuvoston oikeuskansleri katsoi lausunnossaan, että ehdotettuun muutokseen ei näyttäisi sisältyvän ongelmia perustuslain tai Euroopan ihmisoikeussopimuksen kannalta. Oikeuskansleri toteaa, että vaikka ilmoitusajan pidentäminen näyttäisikin perustellulta siltä kannalta, että poliisilla olisi siten paremmat mahdollisuudet turvata kokoontumisvapauden häiriötön toteutuminen, tulee muutoksen perusoikeusvaikutukset huomioon ottaen kuitenkin harkita, olisiko perustellumpaa pidentää määräaikaa ehdotettua maltillisemmin. Eduskunnan oikeusasiamies lausui asiasta samansuuntaisesti.

Lausunnon antaneet yhteisöt ja yksityishenkilöt suhtautuivat, yksittäisin poikkeuksin, ehdotettuun kolmen päivän ilmoitusaikaan kielteisesti tai kriittisesti. Lausunnoissa katsottiin varsin yleisesti, että ehdotusta määräajan pidentämiseksi ei ollut riittävästi arvioitu kansalaisyhteiskunnan näkökulmasta. Useissa lausunnoissa korostettiin sitä, että näin huomattava ennakoilmoitusajan pidentäminen ei ole oikeasuhtainen toimenpide sillä tavoiteltuihin hyötyihin nähden. Eräissä lausunnoissa tuotiin esille ajatus säätää ehdotettua maltillisemmasta ilmoitusajan pidentämisestä.

Esitysluonnoksesta saadut lausunnot ovat luettavissa lausuntopalvelu.fi-sivustolla.

5 Voimaantulo

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä elokuuta 2019. Lain hyväksymisen ja voimaantumisen 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 ennakoilta 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.

Yleisiä kokouksia ja erityisesti mielenosoituksia koskeva sääntely on merkityksellistä myös perustuslain 12 §:ssä turvatun sananvapauden kannalta. Perustuslain 12 §:n 1 momentissa säädetty jokaisella on sananvapaus. Sananvapauteen sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakoilta estämättä.

Oikeuden turvaamisella ennakolta lupaa hankkimatta kielletään viranomaisen ennakkollisen luvan asettaminen kokoontumisen edellytykseksi. Säännöksessä asetettuja vaatimuksia ei vastaa myöskään sellainen ennakkoilmoitusmenettely, jolla tosiasiaassa 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 ennakkoilmoituksen tekemisen määräaikaa koskevia muutoksia, eikä menettelyyn edelleenkaan sisältyisi perustuslain kieltämiä lupamenettelyn piirteitä. Esityksessä säilytettäisiin nykyinen oikeustila, jonka mukaan säädettyä määräaikaa 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 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 ehdotettu 24 tunnin määräaika on muihin Euroopan neuvoston jäsenvaltioihin verrattuna varsin lyhyt (kts. edellä 1 jakso).

Ehdotettu 24 tunnin määräaika loisi nykyistä paremmat edellytykset järjestäjän ja poliisin yhteistyölle sekä turvaisi poliisin mahdollisuudet omalta osaltaan huolehtia kokouksen häiriötömmästä 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:

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 24 tuntia 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 13 päivänä joulukuuta 2018

Pääministeri

Juha Sipilä

Oikeusministeri Antti Häkkänen

Laki

kokoontumislain 7 §:n muuttamisesta

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

Voimassa oleva laki

Ehdotus

7 §

7 §

Ilmoitusvelvollisuus

Ilmoitusvelvollisuus

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

Järjestäjän on tehtävä ulkona yleisellä paikalla järjestettävästä yleisestä kokouksesta suullisesti tai kirjallisesti ilmoitus kokouspaikan poliisille vähintään 24 tuntia 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 . _____