EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIES

Helsinki 27.9.2013 Dnro 2107/2/12

Eduskunnan pääsihteeri
Seppo Tiitinen

PÄÄTÖS MIELENOSOITUKSIA EDUSKUNNAN EDUSTALLA KOSKEVASSA ASIASSA

1
ASIA

Laillisuusvalvonnan yhteydessä nousi esiin eduskunnan edustalla järjestettäviä mielenosoituksia koskevia yleisiä kysymyksiä, joita katsoin olevan aihetta selvittää vastaisen varalle.

Tässä tarkoituksessa pyysin eduskunnan pääsihteeriltä Seppo Tiitiseltä lausuntoa, jonka hän antoi 27.9.2012. Lisäksi eduskunnan turvallisuusjohtaja Jukka Savola antoi 17.9.2012 päivätyn selvityksen.

Käytettävissäni olivat myös Helsingin poliisilaitoksen ja eduskunnan turvallisuusyksikön 4.1.2011 allekirjoittama yhteistoimintasopimus ja poliisilaitoksen 23.1.2012 antama lausunto, joissa on käsitelty poliisin toimintaa eduskuntatalon edustalla pidettävissä mielenosoituksissa.

2
RATKAISU

2.1 Lähtökohtia

Perustuslain 13 §:n mukaan jokaisella on oikeus lupaa hankkimatta järjestää kokouksia ja mielenosoituksia sekä osallistua niihin. Tarkempia säännöksiä kokoontumisvapauden käyttämisestä annetaan lailla.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 11 artiklan mukaan

> 1. Jokaisella on oikeus rauhanomaiseen kokoontumis- ja yhdistymis-vapauteen, 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 moraalin 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.

Käytännössä samansisältöinen on YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (KP-sopimus) kokoontumisvapautta koskeva 21 artikla.

Keskeinen mielenosoituksia sääntelevä kansallinen laki on kokoontumislaki. Nyt käsiteltävänä olevien kysymysten kannalta keskeisimpiä kokoontumislain säännöksiä ovat seuraavat.

> 4 §
> Julkisen vallan on edistettävä kokoontumisvapauden käyttämistä turvaamalla oikeus kokoontua ilman ulkopuolista häiriötä ja luomalla edellytyksiä yleisten kokousten järjestämiselle.

Julkiselle vallalle on siis asetettu erityinen turvaamis- ja edistämisvelvollisuus. Tämä säännös konkretisoi perustuslain 22 §:ää, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Kokoontumislain 19 §:ssä on vielä erityisesti todettu, että poliisin tehtävänä on turvata kokoontumisvapauden käyttämistä. Poliisin ja ylipäätään julkisen vallan on pidättäydyttävä puuttumasta perusteettomasti kokoontumisvapauden käyttöön, turvattava oikeus kokoontua ilman ulkopuolista häiriötä ja ylipäätään luoda edellytyksiä yleisten kokousten järjestämiselle. Myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 11 artiklan soveltamiskäytännössä on Euroopan ihmisoikeustuomioistuin vahvistanut valtion velvollisuuden aktiivisin toimenpitein turvata kokoontumisvapauden käyttämistä ulkopuolisilta loukkauksilta (esim. tuomio 21.6.1988 A 139, tapaus Plattform "Ärzte für das Leben").

> 7 § 1 momentti
> 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.
>
> 9 §
> Yleisen kokouksen saa järjestää ulkona yleisellä torilla, aukiolla, katualueella tai muussa sellaisessa kokoustarkoitukseen soveltuvassa yleisessä paikassa

> ilman omistajan tai haltijan lupaa. Omistaja tai haltija voi rajoittaa tällaisen paikan käyttämistä kokoustarkoitukseen, jos kokouksen järjestämisestä on odotettavissa kohtuutonta haittaa omistajalle, haltijalle tai ympäristölle.

Jo perustuslain 13 §:n mukaan mielenosoituksen saa järjestää ilman lupaa. Lupaa ei tarvita siis myöskään mielenosoituspaikan omistajalta tai haltijalta. Mielenosoituksesta on kuitenkin tehtävä etukäteen ilmoitus poliisille.

> 10 § 2 momentti
> Jos yleisen kokouksen järjestäminen ilmoitetussa paikassa vaarantaa ihmisten turvallisuutta, aiheuttaa huomattavaa haittaa ympäristölle tai vahinkoa omaisuudelle, häiritsee kohtuuttomasti sivullisia tai liikennettä taikka valtiovierailuun tai julkisyhteisön järjestämään kansainväliseen kokoukseen kuuluvaa tai suojelun tarpeeltaan niihin rinnastettavaa tilaisuutta, poliisi voi yhteyshenkilön kanssa neuvoteltuaan osoittaa kokouksen siirrettäväksi toiseen, kokouksen tarkoituksen kannalta sopivaan paikkaan.
>
> 11 §
> Yleisessä kokouksessa saa käyttää julisteita, tunnuksia, äänenvahvistimia ja muita tavanomaisia kokousvälineitä sekä tilapäisiä rakennelmia. Järjestäjän on tällöin huolehdittava siitä, etteivät ne aiheuta vaaraa tai kohtuutonta haittaa osanottajille, sivullisille tai ympäristölle
>
> 20 §
> Poliisi voi tarvittaessa antaa yleisen kokouksen tai yleisötilaisuuden järjestämisestä ennakolta tai tilaisuuden aikana ohjeita ja määräyksiä:
> 1) yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi;
> 2) terveyden, omaisuuden tai ympäristön vahingoittumisen estämiseksi taikka ympäristölle aiheutuvan haitan rajoittamiseksi;
> 3) sivullisten oikeuksien turvaamiseksi; sekä
> 4) liikenteen sujuvuuden turvaamiseksi.

Poliisi ei lain mukaan voi etukäteen kieltää mielenosoitusta. Kokoontumislain 10 §:n 2 momentissa säädetyin edellytyksin poliisi voi kuitenkin määrätä mielenosoituksen pitopaikasta. Lisäksi poliisi voi antaa mielenosoituksen järjestämisestä ohjeita ja määräyksiä sekä kokoontumislain 21 §:ssä säädetyin edellytyksin jopa keskeyttää mielenosoituksen ja määrätä se päätettäväksi.

Selvyyden vuoksi totean, että eduskunnan turvatoimista annettua lakia ei ole tarkoitettu sovellettavaksi eduskunnan välittömässä

läheisyydessä tai pääoven portaiden edustalla järjestettäviin mielenosoituksiin (näin LA 5/2008 vp, s.9).

2.2 Kannanotot

Yleisen kokouksen saa kokoontumislain 9 §:n mukaan järjestää ulkona yleisellä torilla, aukiolla, katualueella tai muussa sellaisessa kokoustarkoitukseen soveltuvassa yleisessä paikassa. Kokoontumislain esitöissä (hallituksen esitys 145/1998 vp) on tältä osin todettu muun muassa seuraavaa.

> Pykälään sisältyvä luettelo on esimerkinomainen. Siinä mainittujen alueiden lisäksi voisivat tulla kyseeseen muut yleisessä käytössä olevat kokoustarkoitukseen soveltuvat paikat, kuten puistot ja muut virkistysalueet, *julkisten rakennusten portaat* (kurs.tässä) tai katetut kulkuväylät.

Käytettävissäni olevan selvityksen perusteella vain eduskuntatalon portaiden käyttö mielenosoituksissa on käytännössä tulkinnanvaraista. Esimerkiksi pääsihteeri Tiitinen toteaa lausunnossaan olevan selvää, että eduskuntatalon lähiympäristö on mielenosoituksen järjestämiseen soveltuva paikka. Kokoontumislain perustelujen valossa on lisäksi hänen mukaansa niin, että eduskuntatalon portaat muodostavat lähtökohtaisesti sellaisen tilan, jossa mielenosoituksen järjestäminen tulee kysymykseen.

Olen samaa mieltä pääsihteeri Tiitisen kanssa. Näin ollen tältä osin jää arvioitavaksi vain se, miten on tulkittava kokoontumislain säännöstä siitä, että omistaja tai haltija voi rajoittaa paikan käyttämistä kokoustarkoitukseen, jos kokouksen järjestämisestä on odotettavissa kohtuutonta haittaa omistajalle, haltijalle tai ympäristölle.

Kokoontumislain esitöissä todetaan tältä osin muun muassa seuraavaa.

> Omistajan ja haltijan rajoitusmahdollisuus edellyttäisi objektiivista perustetta. Pykälässä tarkoitettu kohtuuton haitta rajoitus- tai kieltoperusteena voisi käytännössä olla esimerkiksi omaisuudelle tai ympäristölle aiheutuva huomattava vahinko. Rajoittamisperusteena voisi olla myös kokouksesta aiheutuva kohtuuton häiriö omistajan tai haltijan suunnittelemalle paikan erityiselle käytölle. Rajoittamisperusteena ei kuitenkaan voisi olla esimerkiksi alueen tavanomaisen käytön tilapäinen ja vähäinen häiriintyminen, kuten jalankulun häiriintyminen aukiolla kokouksen aikana.
>
> Lain 4 §:ssä säädettäisiin valtion velvollisuudesta edistää kokoontumisvapauden käyttämistä luomalla edellytyksiä yleisten kokousten järjestämiselle. Tämä säännös ja jo aikaisemmin mainittu hallitusmuodon 16 a §, jossa säädetään julkisen vallan velvollisuudesta turvata

> perusoikeuksien toteutuminen, muodostavat perustan valtion ja kuntien suhtautumiselle niiden omistuksessa tai hallinnassa olevilla alueilla järjestettäviin yleisiin kokouksiin. Valtion ja kuntien oikeutta rajoittaa alueidensa käyttöä kokoustarkoituksiin tuleekin arvioida tiukemmin kuin yksityisten maanomistajien kohdalla.

Perustuslakivaliokunta puolestaan lausui kokoontumislakiesityksestä tältä osin seuraavaa (PeVM 13/1998 vp):

> Pykälän mukaan yleisen paikan omistaja tai haltija voi erinäisistä syistä rajoittaa paikan käyttämistä kokoustarkoitukseen. Valiokunnan käsityksen mukaan tämän mahdollisuuden käyttäminen jää käytännössä vähäiseksi, kun otetaan huomioon 4 §:n säännökset ja se, että tällaiset paikat omistaa yleensä kunta tai valtio.

Turvallisuusjohtaja Savolan selvityksen mukaan mikäli mielenilmaisuissa on haluttu käyttää eduskunnan pääportaita, on eduskunta antanut siihen luvan. Lupa on annettu poliisin kanssa sovitusti niin, että portaiden puolivälissä olevaa tasannetta on käytetty isojen banderollien tai äänentoistolaitteiden pitämiseen. Muutoin ei portaiden käyttölupaa ole annettu. Savola on tuonut ensinnäkin esiin seuraavat turvallisuussyyt:

> Eduskunta ylimpänä valtioelimenä on velvollinen asianmukaisesti huolehtimaan turvallisuudesta ja kansanedustajien turvallisuudesta.
> Porrasaskelmat ovat kapeat ja vähänkään isomman joukon oleminen aiheuttaa kaatumis- ja vahingoittumisriskin, joista eduskunta omistajana lienee vastuussa.
> Portailta on esteetön pääsy eduskunnan avoimille katoille, joissa ei ole aitoja estämässä kulkua tai putoamista.
> Kansanedustajien esteetön pääsy valtiopäiville voidaan taata.
> Väkijoukon ryntääminen eduskunnan tiloihin voidaan estää ja taata yleisen järjestyksen säilyminen.
> Portaat ovat myös poistumistie eduskunnasta, jossa saattaa olla tarve evakuoida jopa 1200 ihmistä, mikä ei ole mahdollista, jos mielenosoittajat ovat portailla.
> Tämä kaikki tarkoittaa, että eduskunnan portaat eivät turvallisuussyistä sovellu vapaasti käytettäväksi mielenosoituksissa.

Lisäksi Savola on eduskunnan työjärjestyksen 66 §:ään viitaten todennut, että eduskunnassa ovat mielenilmaisut kielletty ja tämän katsotaan lähtökohtaisesti koskevan koko eduskunnan kiinteistöä, vaikka perusperiaate koskee istuntoa. Vielä hän on tuonut esiin perustuslain 31 §:n todeten, että vakaa ja arvokas käytös koskee myös koko kiinteistön aluetta, vaikka tuon säännöksen perusperiaate

sinänsä koskee edustajia.

Omana käsityksenäni totean asiassa seuraavan.

Mielenosoitusoikeus on taattu perustuslaissa. Julkisen vallalle on perustuslain 22 §:ssä ja kokoontumislain 4 §:ssä asetettu velvollisuus aktiivisesti turvata ja edistää tämän oikeuden toteutumista käytännössä.

Eduskunta on maamme ylin valtioelin, joka edustaa kansanvallan ydintä. Eduskuntatalon läheisyydessä on tärkeää voida järjestää mielenosoituksia, koska niiden nimenomaisena tarkoituksena voi olla ylimmän valtioelimen huomion kiinnittäminen johonkin asiaan. Tosin mielenilmaisun tehokkuuden näkökulmasta merkitystä ei liene sillä, pidetäänkö mielenosoitus eduskuntatalon portailla vai niiden edustalla. Joka tapauksessa eduskunnan tulisi olla esimerkkinä edistettäessä kansanvallan toteutumista sekä yksilöiden oikeutta osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen.

Toisaalta keskeistä on myös se, että eduskunnan toiminta ylimpänä valtioelimenä on kaikissa olosuhteissa pystyttävä turvaamaan. Tämä samoin kuin eräät turvallisuusnäkökohdat, joihin turvallisuusjohtaja Savola on viitannut, mitä ilmeisimmin edellyttävät joitakin rajoituksia siihen, kuinka eduskuntatalon portaita käytetään mielenosoituksiin. Tällaisista rajoituksista voi päättää eduskunta kokoontumislain 9 §:n nojalla. Käsitykseni mukaan kuitenkin poliisi viime kädessä ratkaisee, onko näille rajoituksille hyväksyttävät perusteet. Tähänkin nähden on hyvä, että eduskunta ja Helsingin poliisilaitos ovat tehneet yhteistyötä asiassa.

Korostan, että mielenosoitukset eduskuntatalon portailla eivät vaadi eduskunnan *lupaa*. Tämä johtuu jo perustuslaista. Eri asia on, että eduskunnalla voi edellä todetusti olla kokoontumislain mukaan hyväksyttävät perusteet rajoittaa hallitsemansa alueen käyttöä.

Osin kysymys voi tietysti olla tulkinnanvaraisista ilmauksista, onko kysymyksessä luvan edellyttäminen vai rajoitusmahdollisuuden käyttäminen. Joka tapauksessa asia on periaatteellisesti tärkeä eikä myöskään mielenosoitusten järjestäjille saisi syntyä käsitystä siitä, että mielenosoitus edellyttäisi eduskunnan lupaa.

Lisäksi totean, että eduskunnan työjärjestyksen 66 § tai perustuslain 31 § eivät käsitykseni mukaan rajoita eduskuntatalon ulkopuolella pidettävien mielenosoituksien järjestämistä. Ensin mainittu säännös koskee suosion tai paheksumien osoituksia eduskunnan täysistunnossa ja jälkimmäinen kansanedustajien esiintymistä eduskunnassa.

Joka tapauksessa pidän perusteltuna sitä pääsihteeri Tiitisen näkemystä, että eduskunnan kanta mielenosoituspaikan käytön

rajoittamisista ja ehdoista olisi asianmukaista ratkaista eduskunnan kansliatoimikunnassa.

Asiaa käsiteltäessä voitaisiin kiinnittää huomiota esimerkiksi seuraaviin seikkoihin.

Tätä asiaa selvitettäessä on tullut ilmi, että vakiintuneen käytännön mukaisesti eduskuntatalon portaita ei ole sallittu käyttää mielenosoituksiin itsenäisyyspäivänä. Voidaan kysyä, aiheutuisiko mielenosoituksesta eduskuntatalon portailla itsenäisyyspäivänä muista päivistä poikkeavasti kokoontumislaissa tarkoitettua kohtuutonta haittaa siinä määrin, että kategorinen kielto on perusteltu.

Huomiotani kiinnitti myös eduskunnan turvallisuusyksikön ja Helsingin poliisilaitoksen yhteistoimintasopimuksen kohta, jossa todetaan, ettei lupaa portaiden käyttöön anneta hyvän tavan vastaisiin tarkoituksiin. Totean, että kokoontumislain esitöissä todettiin julkisten huvitilaisuuksienkin osalta, että ”*nykyisen huvilainsäädännön mukaan huvitilaisuuden järjestäminen voidaan kieltää myös hyvien tapojen vastaisena. Tällaista kieltoperustetta ei voida pitää enää perusteltuna sen sisällöllisen epämääräisyyden vuoksi.*” Sitä suuremmalla syyllä myöskään mielenosoitusoikeutta ei käsitykseni mukaan voida rajoittaa sillä perusteella, että katsotaan mielenosoituksen olevan hyvän tavan vastainen. Kiinnitän huomiota siihen, että mielenosoitusoikeuteen olennaisesti liittyvä sananvapaus suojelee kaikenlaisten tietojen ja ajatusten esittämistä. Tämä koskee myös järkyttäviä, häiritseviä ja hyvän tavan vastaisia ajatuksia, ja myös silloin, kun niitä tuodaan julki mielenosoituksessa.

Lopuksi totean, että mielenosoituspaikan omistajan tai haltijan asettamat rajoitukset eivät saa loukata yhdenvertaisuutta. Kokoontumis-lain 3 §:n 2 momentin mukaan ketään ei saa yleistä kokousta tai yleisötilaisuutta järjestettäessä asettaa ilman hyväksyttävää syytä eri asemaan henkilöön liittyvän syyn perusteella.

3 TOIMENPITEET

Kuten edellä olen todennut, pidän perusteltuna pääsihteeri Tiitisen näkemystä siitä, että eduskunnan kanta mielenosoituspaikan käytön rajoittamisista ja ehdoista tulisi ratkaista eduskunnan kansliatoimikunnassa. Esitän pääsihteeri Tiitiselle tällaisiin toimenpiteisiin ryhtymistä.

Lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni myös turvallisuusjohtaja Jukka Savolalle ja Helsingin poliisilaitokselle.

Muihin toimenpiteisiin asia ei anna aihetta.

Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijäneuvos Juha Haapamäki

EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIES

Helsinki 27.9.2013 Dnro 2107/2/12

Turvallisuusjohtaja Jukka Savola
Eduskunnan kanslia

LÄHETE Lähetän ohessa Teille jäljennöksen päätöksestäni mielenosoituksia eduskunnan edustalla koskevassa asiassa ratkaisusta ilmenevässä tarkoituksessa.

Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijäneuvos Juha Haapamäki

Osoite: 00102 Eduskunta
Puhelin: (09) 4321
Telefax: (09) 432 2268
Sähköposti: oikeusasiamies@eduskunta.fi
Internet: www.oikeusasiamies.fi

EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIES

Helsinki 27.9.2013 Dnro 2107/2/12

Helsingin poliisilaitos
JAKELU

LÄHETE Lähetän ohessa jäljennöksen päätöksestäni mielenosoituksia eduskunnan edustalla koskevassa asiassa ratkaisusta ilmenevässä tarkoituksessa.

Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijäneuvos Juha Haapamäki

Osoite: 00102 Eduskunta
Puhelin: (09) 4321
Telefax: (09) 432 2268
Sähköposti: oikeusasiamies@eduskunta.fi
Internet: www.oikeusasiamies.fi