

Muistio 20.4.2020

EOAK 2678/2020

Esittelijä: Esittelijäneuvos: Juha Haapamäki

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

KOKOONTUMISRAJOITUSTEN HALLINTA

Etelä-Suomen aluehallintovirasto on 17.3.2020 tekemällään päätöksellä kieltänyt tartuntatautilain 58 §:n 1 momentin nojalla toimialueensa kuntien alueella kaikki sisä- ja ulkotiloissa järjestettävät yleisötilaisuudet ja yleiset kokoukset, joihin osallistuu yli 10 henkilöä. Kielto oli voimassa ajalla 13.4.2020 saakka. Aluehallintovirasto on 8.4.2020 tehnyt saman sisältöisen päätöksen ajalle 14.4.2020 - 13.5.2020.

Samantyyppiset päätökset on tehty myös muissa aluehallintovirastoissa. Tiedossani ei ole, että noihin päätöksiin olisi haettu muutosta hallinto-oikeuksista. Sinänsä päätökset voidaan tartuntatautilain mukaan panna täytäntöön heti muutoksenhausta huolimatta; kun muutosta on haettu, muutoksenhakuviranomainen voi kieltää päätöksen täytäntöönpanon tai määrätä sen keskeytettäväksi.

Näiden päätösten osalta on herännyt ymmärrettävästi kysymyksiä siitä, miten tuota kieltoa on tulkittava. Puhelimitse saadun tiedon mukaan aluehallintovirastot ovat koordinoitusti julkaisseet verkkosivuillaan otsikon ”Yleisesti kysytyt kysymykset” alla vastauksia päätöksiensä erilaisiin soveltamistilanteisiin.

Puheena olevilla päätöksillä rajoitetaan perustuslain 13 §:n turvattua kokoontumisvapautta. Tuon säännöksen mukaan jokaisella on oikeus lupaa hankkimatta järjestää kokouksia ja mielenosoituksia sekä osallistua niihin sekä että tarkempia säännöksiä kokoontumisvapauden ja yhdistymisvapauden käyttämisestä annetaan lailla.

Poliisihallitus on 3.4.2020 antanut ohjaavan kirjeen POL-2020-16637. Siinä on muun ohessa käsitelty laajasti poliisin toimintaa julkisten kokoontumisten rajoittamisessa. Sinänsä on perusteltua, että poliisitoimintaa pyritään tälläkin tavalla ohjaamaan ja yhdenmukaistamaan. Kirje herättää kuitenkin useita kysymyksiä. Keskeisesti on kysymys yhtäältä poliisin toiminnasta edellä mainittujen aluehallintovirastojen tartuntatautilain nojalla antamien päätösten valvonnassa ja toisaalta, miten poliisi voi toimia poliisilain nojalla.

Yleisesti totean, että käsitykseni mukaan hallituksen ”linjaukset” eivät sinällään luo viranomaisille mitään toimivaltuuksia. Kiinnitän huomiota myös siihen, että esimerkiksi 16.3.2020 tehdyiksi kerrotuista linjauksista ei ole ainakaan ole merkintöjä valtioneuvoston yleisistunnon päätösluettelossa. Niiden oikeudellinen luonne ja syntytapakin jäävät epäselväksi; joka tapauksessa ne mitä ilmeisimmin eivät ole kansalaisia oikeudellisesti velvoittavia. Korostan, että kokoontumisvapauden käyttämisestä tulee säätää lailla.

Ensinnäkin herää kysymys siitä, mihin Poliisihallitus katsoo perustuvan sen, että on poliisin tehtävä valvoa aluehallintovirastojen em. päätösten noudattamista. Ainakaan tartuntatautilaissa ei ole erikseen säädetty poliisia valvontaviranomaiseksi. Tuon lain 10 §:ssä

on säädetty vain poliisin velvollisuuksista sen huostassa olevien henkilöiden osalta. Lain 89 §:n säännös poliisin virka-avusta puolestaan edellyttää erillistä pyyntöä ja on ymmärtääkseni tarkoitettu yksittäistä tilannetta varten, eikä se koske yleisesti poliisin toimintaa. Kokoontumislain 19 § ei puolestaan ainakaan nimenomaisesti ole säädetty koskemaan tartuntatautilain nojalla säädettyjä rajoituksia. Tartuntatautilain 58 §:n nojalla annettujen määräysten rikkomista ei ole säädetty rangaistavaksi, joten rikostorjuntatehtävä ei ainakaan tämän lain nojalla tule kysymykseen.

Seuraavassa käsittelen Poliisihallituksen ohjaavaa kirjettä kohdittain (lainaukset kirjeestä kursiivilla).

Tartuntatautilain nojalla annetut kiellot

”Kokoontumisrajoitusten tulkinnassa on kuitenkin otettava huomioon, että hallituksen suosituksen mukaan kaikkien yli kymmenen hengen tilaisuuksien järjestämistä tulisi välttää.

Kuten edellä on todettu, hallituksen linjauksen oikeudellinen luonne jää epäselväksi. Mitä ilmeisimmin kysymys ei kuitenkaan ole oikeudellisesti sitovasta normista.

”Aluehallintovirastot ovat katsoneet, että tartuntatautilain 58 §:n 1 momentissa tarkoitettuina yleisinä kokouksina, yleisötilaisuuksina ja muina väkeä kokoavina tilaisuuksina pidetään muun muassa yhdistysten kokouksia ja yhtiökokouksia, museoita, teattereita, Kansallisoopperaa, kulttuuritaloja, kirjastoja, kirjastoautoja, harrastustilojen ja harrastuspaikkojen toimintaa, uimahallien ja muiden urheilutilojen toimintaa, nuorisotiloja, kerhotiloja ja eri järjestöjen kokoontumistiloja, vanhusten päivätoimintaa sekä kuntouttavaa työtoimintaa ja työkeskustoimintaa.”

Herää kysymys, mihin tämä lausuma perustuu. Todettakoon, että lainauksen luettelo kohdasta ”museot” eteenpäin ei koske juurikaan tilaisuuksia, vaan tiloja. Ne on taas erikseen suljettu eri päätöksillä.

”Aluehallintovirastojen tekemät päätökset laajentavat julkisen kokoontumisen tulkintaa koskemaan yleisesti yleisiä kokouksia ja yleisötilaisuuksia, jos niihin osallistuu enemmän kuin kymmenen henkilöä.

Tämän lisäksi aluehallintovirastojen päätökset koskevat kaikkia muita väkeä kokoavia tilaisuuksia, jos niissä on enemmän kuin kymmenen henkilöä.

- -

Aluehallintovirastojen päätösten tulkinnassa on lisäksi otettava huomioon tartuntatautilain säännökset. Tartuntatautilaki on säädetty kokoontumislain jälkeen eikä tartuntatautilaissa ole erikseen viittausta kokoontumislakiin. Tämä tarkoittaa sitä, että tartuntatautilain 58 §:n 1 momentin yleistä kokousta ja yleisötilaisuutta ei ole sidottu kokoontumislain 2 §:n määritelmiin. Poikkeusolojen ja hallituksen linjauksen perusteella aluehallintovirastojen päätökset koskevat kaikkia julkisia kokoontumisia, joissa on yli kymmenen henkilöä.

- -

Aluehallintovirastojen päätösten soveltamisala on laaja, koska päätöksen tarkoituksena on estää yleisvaarallisen tartuntataudin leviäminen.

- -

kaikenlainen kokoontuminen on laajasti kielletty aluehallintovirastojen päätösten perusteella, jos kokoontuminen käsittää enemmän kuin kymmenen henkilöä.

Aluehallintovirastojen päätökset koskevat julkisia kokoontumisia laajemmin kuin vain kokoontumislaisissa tarkoitettuja yleisiä kokouksia ja yleisötilaisuuksia. Aluehallintovirastojen päätösten soveltamisalaan kuuluvat myös kaikki muut väkeä kokoavat tilaisuudet.

- -

poliisi soveltaa kokoontumislakia silloin, kun se arvioi yli kymmenen henkilön yleisen kokouksen ja yleisötilaisuuden järjestämisen edellytyksiä, mutta poliisilakia silloin, kun arvioinnin kohteena ovat kokoontumislain ulkopuolelle, mutta kuitenkin aluehallintovirastojen päätösten soveltamisalaan kuuluvat kokoontumiset.”

Pidän näissä kohdissa esitettyjä tulkintoja aluehallintovirastojen päätöksistä hyvin ongelmallisina erityisesti seuraavista syistä.

Kokoontumislaisissa on erikseen määritelty yleinen kokous ja yleisötilaisuus. Tartuntatautilaisissa on käytetty näitä samoja käsitteitä. Mikään viimeksi mainitun lain esitöissä ei nähdäkseni viittaa siihen, että näillä olisi tarkoitettu muuta kuin kokoontumislaisissa jo säädettyä ja määriteltyä. Pitäisinkin heikosti perusteltuna näkemystä siitä, että tartuntatautilaisissa em. käsitteillä olisi jokin laajempi merkitys. Päätöksillä rajoitetaan perusoikeutena turvattua kokoontumisvapautta ja tähänkin nähden tartuntatautilain (tai aluehallintovirastojen päätösten) yllä mainituissa lainauksissa esitetty laajentava tulkinta ei ole mielestäni perusteltu. Käsitteiden mukaan tartuntatautilaki ei perustu kolmijaolle yleiset kokoukset – yleisötilaisuudet – muut väkeä kokoavat tilaisuudet. Jos yleisille kokouksille tai yleisötilaisuuksille olisi tarkoitettu antaa jokin kokoontumislaisissa jo säädettyistä määritelmistä poikkeava merkitys tai jos tartuntatautilaisissa olisi tarkoitettu olevan vielä erikseen kolmas kategoria (”muut väkeä kokoavat tilaisuudet”), pidän selvänä, että tästä olisi säädetty tai ainakin esitöissä selvästi todettu. Nyt ilmausta ”väkeä kokoavat tilaisuudet” on hallituksen esityksessä 13/2016 käytetty ilmauksena, jolla tarkoitetaan yleisiä kokouksia ja yleisötilaisuuksia, ei muuta.

Käsitteiden mukaan po. ohjaavassa kirjeessä tulkitaan aluehallintovirastojen päätöksiä laajentavasti ja tavalla, jolle en näe ainakaan kaikilta osin löytyvän perusteluja edes aluehallintovirastojen verkkosivuilla otsikon ”Usein kysytyt kysymykset” alla esitetyistä näkemyksistä.

Samoin näyttää siltä, että po. ohjaavan kirjeen tulkinnat menevät pidemmälle kuin oikeusministeriön verkkosivuillaan julkaiseman muistion (”Julkisten kokoontumisten rajoittaminen valtioneuvoston 16.3.2020 tekemässä linjauksessa). Oikeusministeriön muistio näyttää perustuvan kokoontumislain määritelmiin julkisesta kokouksesta ja yleisötilaisuudesta. Totean, että oikeusministeriön verkkosivujen mukaan ”Valtioneuvoston 16.3.2020 tekemän päätöksen mukaan julkiset kokoontumiset on rajoitettu kymmeneen henkilöön ja tarpeetonta oleilua yleisillä paikoilla suositellaan välttämään. Hallitus on jatkanut kokoontumisrajoitusten voimassaoloa 13.5.2020 saakka. Oikeusministeriö vastaa tässä asiassa yleisestä ohjeistuksesta.”

Poliisilaki

Myös kirjeessä esitetyt näkemykset poliisilain soveltamisesta herättävät kysymyksiä.

”esimerkiksi silloin, kun enemmän kuin kymmenen henkilöä pelaa pihapelejä, skeittaa tai viettää muuten aikaa yhdessä esimerkiksi taajamissa, leikkipaikoilla ja liikuntapaikoissa. Tällainen toiminta ei ole kokoontumisvapauteen kuuluvaa kokoontumista ja siksi toiminta on lähtökohtaisesti sallittua. Aluehallintoviraston päätöksen keskeinen tavoite on kuitenkin puuttua sisä- ja ulkotiloissa tapahtuvaan kokoontumiseen, koska tartuntataudin leviämiskaava ei katso kokoontumisen laatua tai sitä lainsäädäntöä, jonka perusteella kokoontumista arvioidaan. Tällaisia kokoontumisia on tarkastettava poliisitoiminnassa ensisijaisesti yleisen järjestyksen ja turvallisuuden vaarantumisena. Toisin sanoen kysymys on siitä, vaarantuu-ko yleinen järjestys ja turvallisuus, jos yli kymmenen henkilöä kokoontuu. Poikkeusoloissa ja aluehallintovirastojen päätösten voimassaoloaikana on perusteltua tulkita yleisen järjestyksen ja turvallisuuden vaarantumista matalalla kynnyksellä. Jos kokoontumiseen on puututtava, voi poliisi tehdä sen poliisilain perusteella.”

Poliisilaki antaa poliisille erinäisiä toimivaltuuksia estää yleisen järjestyksen ja turvallisuuden vaarantuminen (esim. lain 2 luvun 8,9 ja 10 §). Lienee kuitenkin selvää, että poliisilakia säädettäessä ei ole ajateltu, että sitä käytettäisiin tartuntataudin leviämisen estämiseen. Tätä varten on säädetty erityislaki (tartuntatautilaki) ja myös valmiuslaissa on keinoja vaarallisen tautiepidemian varalta. Poliisilain kyseiset pykälät on nähdäkseni tarkoitettu sovellettavaksi varsin yksittäisissä konkreettisissa tilanteissa, joissa yleinen järjestys ja turvallisuus vaarantuvat, mutta ei nykyisen pandemian kaltaisen aiheuttaman uhan torjumisessa.

Pandemian aiheuttama yleinen uhka on toki suuri, mutta tietyissä yksittäisissä kokoontumisissa vaara ei kuitenkaan liene välttämättä erityisen konkreettinen. Voikin kysyä, onko perusteltua tulkita poliisilain toimivaltuussäännöksiä niin, että ne mahdollistavat (ja vieläpä ”matalalla kynnyksellä”) tartuntataudin estämiseksi toimenpiteet, joihin nimenomainen erityislainsäädäntö ei anna mahdollisuuksia. Toisin sanoen olisiko perustellumpi lähtökohta se, että tartuntatautilakia säätäessään lainsäätäjät on (tyhjentävästi) arvioinut, mitkä ovat viranomaisien keinot puuttua julkisiin kokoontumisiin tartuntataudin leviämisen estämiseksi ja muita keinoja ei siis ole. Voisi jopa kysyä, mihin tartuntatautilakia ja aluehallintovirastojen päätöksiä tarvitaan, jos poliisi voi jo poliisilain perusteella puuttua mihin tahansa kokoontumiseen, jos sen katsottaisiin taudin leviämisen vaaran vuoksi vaarantavan yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Eri kysymys sitten on, tarjoaako tartuntatautilaki viranomaisille riittävät ja selkeästi säännellyt toimivaltuudet nykyisen kaltaisessa tilanteessa.

Korostan myös sitä, että tartuntatautilain 58 §:n mukaisten päätösten yhtenä edellytyksenä on, että toimenpide on välttämätön yleisvaarallisen tai yleisvaaralliseksi perustellusti epäillyn tartuntataudin leviämisen estämiseksi. Mihin siis perustuisi se, että poliisilakia sovellettaessa tällaista edellytystä ei olisi.

Totean myös, että julkisuudessa olleiden tietojen mukaan nyt on esillä ajatuksia siitäkin, että tulisiko yleisten kokouksien ja yleisötilaisuuksien enimmäiskooksi rajata viisi henkilöä. Voi kysyä, ovatko noin pienet tilaisuudet enää yleisiä kokouksia tai yleisötilaisuuksia. Samoin rajanveto muun tyyppiseen ihmisten kerääntymiseen varmasti entisestään vaikeutuisi. Jo

nykytilanteen kannalta herää kysymys, miten käytännössä on vedetty rajaa kokoontumisen ja oleskelun välillä. Joka tapauksessa se, että hallitus on antanut suosituksen välttää oleskelua yleisellä paikalla, ei anna poliisille mitään erityisiä toimivaltuuksia.

Yleisradion uutisen (19.4., liitteenä) mukaan poliisi on puuttunut useisiin kokoontumisiin. On toki epäselvää, kuinka täsmällistä uutisointi on ollut, mutta joka tapauksessa se herättää kysymyksiä siitä, mihin tosiseikkoihin ja säännöksiin poliisin toiminta perustunut. Mihin esimerkiksi puuttuminen autokokoontumisiin (joihin ei liity ”rähinöintiä”), Salon torilla olleiden ”joidenkin nuorten” kokoontumiseen tai Lapissa liian monen ihmisen kotibileisiin (ilmeisesti kotirauhan piirissä) on perustunut?

Tulisi myös selvittää, katsotaanko edellä todetun tai muutoin koronaviruksesta johtuvissa poikkeusoloissa poliisitoiminnasta tehtyjen havaintojen antavan aihetta poliisia koskevan lainsäädännön kehittämiseen. Vaikka tartuntatautilaki ei sisäministeriön vastualueelle ei kuulukaan, se voinee myös ottaa kantaa, olisiko tuossa laissa jotain poliisitoiminnan kannalta kehitettävää.