

7.9.2001

1909/4/00

**Ratkaisija: Oikeusasiamies Lauri Lehtimaja**

**Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Pekka Päivänsalo**

## **PÄÄTÖS KANTELUUN SANANVAPAUDEN KÄYTTÄMISTÄ KOSKEVASSA ASIASSA**

### 1 KANTELU

Kansanedustaja A pyytää eduskunnan oikeusasiamiehelle 27.8.2000 osoittamassaan kantelukirjoituksessa oikeusasiamiestä selvittämään, ovatko viranomaiset loukanneet hänen perusoikeuksiinsa Tuusulan Asuntomessujen avajaispäivänä 14.7.2000.

A kertoo jakaneensa tuolloin asuntomessujen pääportin ulkopuolella asuntomessuja kritisoivia lentolehtisiä. Lentolehtisten jakelu oli aluksi tapahtunut Tuusulan kunnan omistamalla julkisella alueella lippuluukkujen lähistöllä, minkä jälkeen A oli siirtynyt Tielaitoksen omistamalle kävelyalueelle. Paikalle saapunut "järjestysmies" oli kuitenkin päällikkönsä antamaan määräykseen vedoten vaatinut A:ta lopettamaan lentolehtisten jakamisen. A:n kieltäytyttyä tästä oli paikalle kutsuttu Järvenpään kihlakunnan poliisilaitoksen poliisipartio. Poliisipartio oli vaatinut A:ta siirtymään noin kolme metriä, toiseen kohtaan julkisella alueella, ajotien ja kävelyalueen reunaan, johon asuntomessujen järjestäjät olivat vetäneet lippusiiman. A korostaa sitä, ettei hän lentolehtisiä jakaessaan ole mielestään häirinnyt jalankulkijoita tai liikennettä.

A pyytää oikeusasiamieheltä kannanottoa erityisesti seuraaviin kysymyksiin:

1. *"Onko asuntomessujen järjestysmiehillä valtuus tai oikeus estää lentolehtisten jako joko kunnan tai Tielaitoksen hallitsemalla yleisellä alueella?"*,
2. *"Voidaanko yleistä aluetta lippusiimoin rajata siten, että sen ulkopuolelle edellytetään siirtävän jonkun henkilön mutta ei muita kävelijöitä tai seisoskelijoita? Muuttaako lehtisten jakelu ihmisten oikeusasemaa julkisella alueella, kun asiasta ei dokumentoidusti ollut kenellekään kanssaihmiselle häiriötä?"*,
3. *"Onko poliisilla oikeus tulkita julkista katualuetta yksityiseksi tai edellyttää yksittäisen ihmisen seisovan jossakin toisessa kohdassa ilman että muihin ihmisiin ei kohdisteta vastaavia vaatimuksia?"*,
4. *"Voidaanko edes kaupallisten lehtisten jakelua estää julkisella alueella vedoten roskaamiseen?"*.

### 2 SELVITYS

---

## 3 RATKAISU

### 3.1 Tapahtumat

Saadun selvityksen mukaan tapahtumien kulku oli pääpiirteittäin ollut kantelussa kerrotun mukainen.

Järjestyksenpidosta asuntomessuilla huolehtivat järjestyksenvalvojista annetun lain (22.4.1999/533) mukaiset järjestyksenvalvojat, jotka Järvenpään kihlakunnan poliisilaitos oli hyväksynyt tehtävään. Tuusulan kunnasta saadun selvityksen mukaan järjestyksenvalvojien työnjohtajana 14.7.2000 toiminut henkilö oli A:n aloitettua lentolehtisten jakamisen soittanut Suomen Asuntomessujen näyttelypäällikölle ja saanut ohjeeksi, että lentolehtisten jakaminen tuli lopettaa. Lappusten, mainosten, karamellien ynnä muun materiaalin jakokiello oli "yleisohje", josta messujohto oli jo ennalta päättänyt. Jakokiello koski kaikkia.

### 3.2 Oikeudellinen arviointi

#### 3.2.1 Oikeusohjeet

Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen 10 artikla kuuluu seuraavasti:

"1. Jokaisella on sananvapaus. Tämä oikeus sisältää vapauden pitää mielipiteitä sekä vastaanottaa ja levittää tietoja ja ajatuksia alueellisista rajoista riippumatta ja viranomaisiin siihen puuttumatta. Tämä artikla ei estä valtioita tekemästä radio-, televisio- ja elokuvayhtiöitä luvanvaraisiksi.

2. Koska näiden vapauksien käyttöön liittyy velvollisuuksia ja vastuuta, se voidaan asettaa sellaisen muodollisuuksien, ehtojen, rajoitusten ja rangaistusten alaiseksi, joista on säädetty laissa ja jotka ovat välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen turvallisuuden, alueellisen koskemattomuuden tai yleisen turvallisuuden vuoksi, epäjärjestyksen tai rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalin suojaamiseksi, muiden henkilöiden maineen tai oikeuksien turvaamiseksi, luottamuksellisten tietojen paljastumisen estämiseksi, tai tuomioistuinten arvovallan ja puolueettomuuden varmistamiseksi."

Suomen perustuslain 9 §:n mukaan Suomen kansalaisella ja maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa.

Perustuslain 12 §:n mukaan jokaisella on sananvapaus. Sananvapauteen sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Tarkempia säännöksiä sananvapauden käyttämisestä annetaan lailla.

Perustuslain 13 §:n mukaan jokaisella on oikeus lupaa hankkimatta järjestää kokouksia ja mie-

lenosoituksia sekä osallistua niihin.

Perustuslain 18 §:n mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Poliisilain 2 §:n 3 momentin mukaan poliisin tulee ensisijaisesti neuvoin, kehotuksin ja käskyin pyrkiä ylläpitämään yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Poliisi ei saa puuttua kenenkään oikeuksiin enempää kuin poliisin tehtävän suorittamiseksi on tarpeen.

Poliisilain 20 §:n 3 momentin mukaan henkilö saadaan poistaa paikalta, jos hän käyttäytymisellään aiheuttaa huomattavaa häiriötä tai välitöntä vaaraa yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle.

Kokoontumislain 7 §:n mukaan ulkona yleisellä paikalla järjestettävästä yleisestä kokouksesta on tehtävä suullisesti tai kirjallisesti ilmoitus kokouspaikan poliisille. Ilmoitus voidaan tehdä myös sellaisesta ulkona yleisellä paikalla järjestettävästä mielenosoituksesta, joka on tarkoitettu ainoastaan yksittäisten henkilöiden mielipiteen ilmaisemista varten mutta jota ei lain 2 §:n mukaan pidetä yleisenä kokouksena. Tällöin mielenosoitukseen sovelletaan kokoontumislain säännöksiä yleisestä kokouksesta lain 5 §:ää lukuun ottamatta.

Kokoontumislain 9 §:n mukaan 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. Lain 10 §:n 2 momentin mukaan, jos yleisen kokouksen järjestäminen ilmoitetussa paikassa vaarantaa ihmisten turvallisuutta, aiheuttaa huomattavaa haittaa ympäristölle tai vahinkoa omaisuudelle, häiritsee kohtuuttomasti sivullisia tai liikennettä, poliisi voi yhteyshenkilön kanssa neuvoteltuaan osoittaa kokouksen siirrettäväksi toiseen, kokouksen tarkoituksen kannalta sopivaan paikkaan. Lain 17 §:n mukaan yleisen kokouksen ja yleisötilaisuuden järjestäjän on huolehdittava järjestyksen ja turvallisuuden säilymisestä sekä lain noudattamisesta tilaisuudessa.

Järjestyksenvalvojista annetun lain 2 §:n mukaan järjestyksenvalvojaksi saadaan asettaa tehtävään suostuva henkilö, jonka poliisi on hyväksynyt järjestyksenvalvojaksi. Järjestyksenvalvojan tehtävänä on ylläpitää järjestystä ja turvallisuutta sekä estää rikoksia ja onnettomuuksia siinä tilaisuudessa tai sillä alueella, jonne hänet on asetettu järjestyksenvalvojaksi (*toimialue*).

### 3.2.2

#### Kannanotto

Järvenpään poliisilaitoksen antaman selvityksen mukaan poliisipartio oli todennut, että A oli jakamassa lentolehtisiä "yleisötilaisuuden toimeenpanopaikalla tai sen välittömässä läheisyydessä". Koska asuntomessujen järjestäjät olivat katsoneet A:n "häiritsevän" alueella olevia ihmisiä, messujen järjestäjien edustaja oli pyytänyt poliisipartiota poistamaan A:n alueelta. Tämän vuoksi poliisi-

partio oli kehottanut A:ta siirtymään lippusiimalla rajoitetun alueen ulkopuolelle.

Etelä-Suomen lääninhallituksen poliisiosaston lausunnossa puolestaan todetaan, että A ei ollut tehnyt lentolehtisten jakamisesta kokoontumislain 7 §:ssä tarkoitettua ennakoilmoitusta poliisille. Sen vuoksi hänen ei katsota nauttineen sitä suojaa, joka yksittäisen mielenilmaisun suojaksi kokoontumislaisissa on säädetty. Lääninhallitus katsoo, että puuttumiskynnys on tällaisissa tilanteissa matalampi kuin sellaisten mielenosoitusten osalta, joista on tehty ennakoilmoitus. Lääninhallituksen mielestä niin järjestyksenvalvojalla kuin poliisillakin on siten ollut valtuudet rajoittaa A:n toimintaa, vaikka siitä ei olisikaan ollut odotettavissa "alueen omistajalle, haltijalle tai ympäristölle kohtuutonta haittaa". Lääninhallitus katsoo poliisipartion noudattaneen poliisilaisissa säädettyä vähimmän haitan periaatetta ja pitää A:n kantelua aiheettomana.

Tämän johdosta totean seuraavan.

Järvenpään poliisilaitoksen minulle antaman selvityksen mukaan A:lle annettu siirtymiskehoitus oli johtunut pelkästään siitä, että asunomessujen järjestäjien edustaja oli katsonut A:n häiritsevän ihmisiä lentolehtisten jakamisella ja sen vuoksi pyytänyt poliisin apua A:n poistamiseksi alueelta. Selvityksessä ei ole edes väitetty, että poliisi olisi itse havainnut A:n aiheuttavan häiriötä tai vaaraa yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle. Myöskään lentolehtisten ei ole väitetty olleen sisällöltään rikollisia tai hyvän tavan vastaisia.

Lääninhallituksen laintulkinnan mukaan näillä seikoilla ei ilmeisesti olisi ollut edes merkitystä: A:n toiminta ei ole lääninhallituksen mielestä nauttinut lain suojaa, koska A ei ollut etukäteen tehnyt poliisille kokoontumislain 7 §:ssä tarkoitettua ilmoitusta.

Olen asiasta tältä osin eri mieltä. Katson A:n harjoittaneen perustuslaissa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksessa turvattua sananvapauttaan jakaessaan kantelussa tarkoitettuja lentolehtisiä. Poliisilla ei ole ollut oikeutta rajoittaa A:n sananvapautta pelkästään sillä perusteella, että asunomessujen järjestäjät olivat kokeneet A:n toiminnan epämiellyttäväksi. Kokoontumislakia ei muutenkaan voida soveltaa lääninhallituksen esittämällä tavalla sananvapauden käyttäjän vahingoksi, olipa A:n tapauksessa kysymys kokoontumislaisissa tarkoitettua "mielenosoituksesta" tai ei.

Kokoontumislakia ei lähtökohtaisesti sovelleta lainkaan yksittäisten henkilöiden mielipiteen ilmaisemiseen. Kysymys on tältä osin sananvapauden eikä kokoontumisvapauden käyttämisestä. Jättämällä yksittäisen henkilön toimeenpanemat "mielenosoitukset" kokoontumislain ulkopuolelle lainsäätäjä on halunnut ensisijaisesti *helpottaa* mielipiteen ilmaisemisen mahdollisuuksia. Vapaaehtoisen ennakoilmoituksen tekemättä jättäminen ei voi missään tapauksessa *heikentää* sananvapauden käyttäjän suoraan perustuslain 12 §:n nojalla nauttimaan oikeussuojaa. Poliisilla on päinvastoin perustuslain 22 §:n mukaisesti yleinen velvollisuus *edistää* sananvapaudentoteutumista.

Poliisilla ei ole yleistä oikeutta puuttua sananvapauden käyttämiseen, vaan puuttuminen edellyttää Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklasta ilmeneviä rajoitusperusteita ja laissa säädettyä toimivaltaa. Keskeinen säännös tässä yhteydessä on poliisilain 20 §:n 2 momentti, jonka mukaan poliisilla on oikeus poistaa henkilö paikalta, jos hän käyttäytymisellään aiheuttaa huomattavaa häiriötä tai välitöntä vaaraa yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle. Tätä säännöstä sovellettaessa

voidaan hakea tulkintaohjetta lähinnä yleisiin kokouksiin sovellettavan kokoontumislain 10 §:n 2 momentista, jonka mukaan poliisi voi osoittaa yleisen kokouksen siirrettäväksi toiseen paikkaan mm. silloin, jos kokous häiritsee kohtuuttomasti sivullisia tai liikennettä. Kokoontumislain 10 §:n 2 momentin esitöiden (HE 145/1998 vp s. 26) mukaan *"häiriötä sivullisille voisi puolestaan aiheutua kohtuuttomasta kotirauhan, työnteon tai elinkeinon harjoittamisen häiritsemisestä. Edellytyksenä kuitenkin on, että häiriön voidaan katsoa objektiivisin perustein ylittävän kohtuuden rajat"*.

Oikeuskirjallisuudessa on lisäksi katsottu, että *"sivullisille (esim. liikkeenharjoittaja) tai liikenteelle aiheutettu kohtuuton häiriö, esimerkiksi asiakkaiden pääsyn estäminen liikkeeseen asettamalla aivan liikkeen oviaukon eteen, voisi ----- johtaa painotuotteiden levittämipaikan siirtämiseen. Painotuotteiden levittämisessä ja yleisten kokousten järjestämisessä tulisi tältä osin ylipäänsä noudattaa yhtenäisiä puuttumisperusteita, jotta kokoontumislain soveltamiskäytännössä ei ajauduta vääristymiin."* (Pohjolainen, Teuvo - Majuri, Tuula: Kokoontumisvapaus, s.108)

Pelkästään se seikka, että esimerkiksi elinkeinonharjoittaja kokee yleisellä paikalla tapahtuvan lentolehtisten jakamisen jollakin tavalla kiusalliseksi, ei ole peruste lentolehtisten jakajan sananvapauden rajoittamiselle. Elinkeinoharjoittaja on velvollinen sietämään toimintaansa kohdistettua arvostelua ja jopa jonkinasteista häiriötä, jota tällaisen julkisen arvostelun esittämisestä mahdollisesti aiheutuu.

Kantelun mukaan järjestyksenvalvojat olivat halunneet estää lentolehtisten jakamisen kehottamalla A:ta poistumaan paikalta. Saadun selvityksen valossa jää osittain epäselväksi, kuka tällaisen kehotuksen oli antanut ja millä perusteella se oli annettu. Tältä osin saatu selvitys on ristiriitaista. Kehotuksen antamista ei kuitenkaan ole suoranaisesti kiistetty. Jos tämä kehoitus oli perustunut messujohdonperiaatepäätökseen, jolla lappusten yms. levittäminen messualueella oli yleisesti kielletty, on todettava, ettei tällaisella kiellolla voida puuttua perustuslaissa turvatus sananvapauden harjoittamiseen. Lentolehtisten jakamisesta aiheutuva jätepaperin lisääntyminen voi olla hyväksyttävä peruste sananvapauden rajoittamiselle korkeintaan sellaisissa ääritapauksissa, joissa lentolehtisten levittämisestä aiheutuvan jätteen määrä on erittäin suuri tai joissa muuten voidaan epäillä toiminnan täyttävän ympäristörikoksen tunnusmerkit.

Järjestyksenvalvojien toimivalta rajoittuu lain mukaan muutenkin pelkästään järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen sekä rikosten ja onnettomuuksien estämiseen siinä tilaisuudessa tai sillä alueella, jonne heidät on asetettu järjestyksenvalvojiksi. Järjestyksenvalvojat ovat heitä kuultaessa ilmoittaneet, että lentolehtisten jakaminen asuntomessujen portin läheisyydessä, messujen avajaisien juuri alkaessa, oli aiheuttanut "hämmennystä" ja ettei paikka ollut "sovelias" tällaisen toimintaan. Järjestyksenvalvojatkaan eivät ole väittäneet, että A olisi toiminnallaan aiheuttanut häiriötä tai vaaraa yleiselle turvallisuudelle.

Saadun selvityksen mukaan poliisipartio ei ollut määrännyt A:ta poistumaan paikalta vaan ainoastaan siirtymään kolme metriä. Siirtymiskehotukseen ei kuitenkaan ole esitetty laillista syytä. Poliisilla ei ole oikeutta puuttua ihmisten liikkumiseen yleisellä paikalla ilman poliisilaista, kokoontumista tai muusta lainsäädännöstä ilmenevää perustetta. Pelkästään yleisötilaisuuden järjestäjien toivomus ei ole tällainen peruste.

Yhteenveto

Edellä kerrotuilla perusteilla katson järjestyksenvalvojen ja poliisin menetelleen lainvastaisesti, järjestyksenvalvojen kehottaessaan A:ta lopettamaan lentolehtisten jakamisen messualueella ja poliisin määrätessään A:n ilman laillista syytä siirtymään yleisellä alueella toiseen paikkaan.

Kun A ei ole kuitenkaan edes väittänyt, että kolmen metrin siirtyminen olisi olennaisesti haitannut lentolehtisten jakamista tai niiden menekkiä, tyydyn saattamaan edellä selostetun käsitykseni sananvapautta koskevan perusoikeussäännöksen ja kokoontumislain säännösten oikeasta tulkinnasta Järvenpään poliisilaitoksen ja Etelä-Suomen lääninhallituksen tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestä Järvenpään poliisilaitokselle, Etelä-Suomen lääninhallitukselle ja asianomaisten järjestyksenvalvojen yhteys- ja vastuuhenkilölle sekä esimiehelle. Samalla lähetän sen tiedoksi myös Tuusulan kunnanhallitukselle

Toimitan jäljennöksen päätöksestäni tiedoksi myös sisäasiainministeriölle ja poliisin ylijohdolle, joka tiedottanee siitä alaisilleen poliisiyksiköille.

Kantelukirjoituksen liitteet palautetaan oheisena.