

31.12.2020

EOAK/2678/2020

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Juha Haapamäki

POLIISIHALLITUS TULKITSI KOKOONTUMISRAJOITUKSIA LIIAN LAAJASTI

1 ASIA

Eri aluehallintovirastot kielsivät maaliskuussa 2020 koronaepidemian vuoksi tartuntatautilain 58 §:n 1 momentin nojalla kukin toimialueensa kuntien alueella kaikki sisä- ja ulkotiloissa järjestettävät yleisötilaisuudet ja yleiset kokoukset, joihin osallistuu yli 10 henkilöä.

Poliisihallitus antoi 3.4.2020 ohjaavan kirjeen POL-2020-16637, jossa käsiteltiin muun ohessa laajasti poliisin toimintaa julkisten kokoontumisten valvonnassa. Tuo kirje herätti useita kysymyksiä, joilla katsoin olevan merkitystä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta.

Tämän vuoksi otin edellä mainitun Poliisihallituksen kirjeen ja poliisin toiminnan kokoontumisrajoitusten valvonnassa omana aloitteena tutkittavaksi eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 4 §:n nojalla.

2 SELVITYS

2.1 Lausuntopyynnöt

Pyysin asiassa selvitystä ja lausuntoa sisäministeriöltä ja oikeusministeriöltä.

Pyysin sisäministeriölle osoittamassani lausuntopyynnössä kiinnittämään huomiota erityisesti siihen, onko

1) onko em. Poliisihallituksen ohjaavassa kirjeessä esitetty perusteetoman laajoja tulkintoja aluehallintovirastojen päätösten sisällöstä, ja
2) onko em. ohjaavassa kirjeessä esitetyt näkemykset poliisilain soveltamisesta tartuntataudin leviämisen estämiseen kestäviä.

Lisäksi pyysin arvioimaan kokoontumisrajoitukseen liittyvän lainsäädännön kehittämistarpeita poliisin näkökulmasta.

Totesin, että ensinnäkin heräsi kysymys, mihin perustuu näkemys siitä, että on poliisin tehtävä valvoa aluehallintovirastojen määräämiä edellä mainittuja kokoontumisrajoituksia - ainakaan tartuntatautilaissa ei ollut säädetty poliisia valvovaksi viranomaiseksi eikä tartuntatautilain 58 §:n nojalla annettujen kieltojen rikkomista ollut säädetty rangaistavaksi.

Kiinnitin myös huomiota siihen, että Poliisihallituksen ohjaavassa

kirjeessä todettiin muun muassa seuraavaa.

”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.

- - -

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.”

Totesin lausuntopyynnössäni, että kokoontumislaisissa on erikseen määritelty yleinen kokous ja yleisötilaisuus. Tartuntatautilaisissa on käytetty näitä samoja käsitteitä. Kyseenalaistinkin sellaisen näkemyksen, että tartuntatautilaisissa näillä käsitteillä olisi jokin laajempi merkitys. Poliisihallituksen ohjaavassa kirjeessä näytettiin tulkittavan aluehallintovirastojen päätöksiä laajentavasti ja tavalla, jolle ei näyttänyt ainakaan kaikilta osin löytyvän riittäviä perusteita.

Poliisilain osalta Poliisihallituksen ohjaavassa kirjeessä todettiin muun muassa, että

”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 tarkasteltava poliisitoiminnassa ensisijaisesti yleisen järjestyksen ja turvallisuuden vaarantumisena. Toisin sanoen kysymys on siitä, vaarantuuko 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.”

Esitin lausuntopyynnössäni, oliko perusteltua tulkita poliisilain toimivaltuussäännöksiä niin, että ne mahdollistavat (ja vieläpä ”matalalla kynnyksellä”) tartuntataudin estämiseksi toimenpiteet, joihin nimenomainen erityislainsäädäntö (tartuntatautilaki) ei anna mahdollisuuksia.

Pidin myös oikeudellisesti ongelmallisena tilannetta, jossa hallitus tekee ”linjauksen” ja Poliisihallitus antaa sen mukaisen ”ohjaavan kirjeen”, jonka mukaisesti julkista valtaa käytetään poliisin kenttätöiminnassa. Pyysinkin arvioimaan myös ohjaavan kirjeen merkitystä ja virkavastuun kohdentumista siinä tilanteessa, että kokoontumisiin puuttumisessa ylitettäisiin poliisille kuuluva toimivalta.

Pyysin selvitystä myös eräistä tiedotusvälineissä esillä olleista

tapauksista, joissa poliisi oli puuttunut erilaisiin nuorison kokoontumisiin, jotka eivät vaikuttaneet julkisilta kokouksilta eivätkä yleisötilaisuuksilta.

Vielä pyysin sisäministeriötä ottamaan kantaa kokoontumisrajoituksia koskevan lainsäädännön kehittämistarpeisiin.

Oikeusministeriölle osoittamassani lausuntopyynnössä pyysin sitä kiinnittämään huomiota edellä mainittuihin seikkoihin ja myös ottamaan kantaa kokoontumisrajoituksia koskevan lainsäädännön kehittämistarpeisiin.

Asiassa antoivat lausuntonsa oikeusministeriö, sisäministeriö, Poliisihallitus ja sen poliisitoimintayksikkö.

2.2 Poliisihallitukselta saadut lausunnot

Poliisihallituksen poliisitoimintayksikkö totesi lausunnossaan puheena olevan ohjaavan kirjeen luonteesta muun muassa seuraavaa.

”Ohjaavalla kirjeellä tarkoitetaan Poliisihallituksen suosituksena antamaa kannanottoa tai toimintamallia, jonka tarkoituksena on ohjata ja yhdenmukaistaa menettelyä.

- - -

Jos ohjaava kirje kuitenkin olisi ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa, tulisi se perustuslain 107 §:n sääntelyn analogisen tulkinnan mukaisesti jättää viranomaisessa soveltamatta.

Poliisin operatiivisesta toiminnasta poikkeusoloissa annettu Poliisihallituksen ohjaava kirje on luonteeltaan poliisin toimintaa poikkeusoloissa ohjaava hallintonormi. Kirjeessä on kokoontumisrajoitusten osalta esitetty se, kuinka valtioneuvoston suositukset laitetaan poliisitoimessa täytäntöön. Kyse on keskeisesti kokoontumislaissa ja poliisilaissa säädettyjen poliisin toimivaltuuksien tulkinnasta ja siitä, kuinka niitä tulisi koronavirusepidemiassa soveltaa.”

Lausunnossa todettiin, että ohjaavaa kirjettä päivitettiin 28.4.2020, koska Poliisihallitus katsoi tarpeellisesti linjata poliisin vapunajan valvontaa. Päivityksessä ei ole muutettu niitä kohtia, joita olin lausuntopyynnössäni kiinnittänyt erityistä huomiota.

Edelleen lausunnon mukaan

”Valtioneuvoston antamat linjaukset toimenpiteiksi eivät ole olleet viranomaisia velvoittavia oikeusnormeja; niistä ei ole ollut sellaisenaan johdettavissa viranomaisille perustetta julkisen vallan käyttöön. Sen sijaan kyse on ollut viranomaiselle esitetystä suosituksesta tai toimenpidepyynnöstä ryhtyä toimenpiteisiin poikkeusoloissa viranomaisen tehtävien ja toimivaltuuksien rajoissa koronavirusepidemian leviämisen estämiseksi Suomessa.

- - -

Aluehallintovirastot tartuntatautilain valvontaviranomaisina olivat päätöstensä perusteella kieltäneet yli kymmenen henkilön yleiset kokoukset ja yleisötilaisuudet (toisin sanoen juuri näihin kokoontumisiin liittyi

yleisvaarallisen tartuntataudin leviämisen vaara)

Poliisin tehtäväksi jäi arvioida tapauskohtaisesti yleisten kokousten ja yleisötilaisuuksien järjestäminen, jos niissä olisi enemmän kuin kymmenen henkilöä (ottaen vielä huomioon, että aluehallintovirastojen kiellot velvoittavat sellaisenaan). Poliisin tehtäväksi jäi lisäksi arvioida tapauskohtaisesti sellaisten yleisten kokousten ja yleisötilaisuuksien järjestäminen, joissa olisi ollut enintään kymmenen henkilöä. Muilta osin poliisin tehtäväksi jäi arvioida muiden kokoontumisten ja yksittäisen toiminnan osalta sitä, aiheutuisiko toiminnasta vaaraa yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle.

Tartuntatautilaissa ei ole erikseen säädetty sitä, onko juuri poliisin tehtävänä laittaa täytäntöön aluehallintovirastojen päätöksiä, jotka on annettu tartuntatautilain 58 §:n 1 momentin perusteella. Itse asiassa tartuntatautilaissa ei ole erikseen säännöksiä sen varalle, jos aluehallintovirastojen päätöksiä ei noudateta. Laissa ei esimerkiksi ole säädetty hallintopakkokeinoista eikä uhkasakosta päätöksen noudattamisen tehosteeksi. Tartuntatautilain 89 §:ssä on kuitenkin säädetty siitä, että poliisin, pelastusviranomaisen tai puolustusvoimien on annettava pyynnöstä virka-apua, jos Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos, aluehallintovirasto, tartuntatautien torjunnasta vastaava kunnan toimielin, kunnan tartuntataudeista vastaava lääkäri tai sairaanhoitopiirin kuntayhtymän tartuntataudeista vastaava lääkäri toteaa, että yleisvaarallisen tai yleisvaaralliseksi perustellusti epäillyn tartuntataudin leviämistä ei voida muulla tavoin estää.

Poliisihallituksen ohjaavassa kirjeessä on todettu, että poliisin tehtävänä on valvoa, että aluehallintovirastojen antamia päätöksiä noudatetaan. Käytännössä valvonta perustuu siihen, että poliisi arvioi sille tehtyjen yleisiä kokouksia ja yleisötilaisuuksia koskevien ilmoitusten perusteella (yleisten kokousten ennakkosensuurin kiellon huomioiden) kokoontumisen järjestämisen edellytyksiä, puuttuu toteamiinsa järjestettyihin kokoontumisiin sekä huolehtii muiden kokoontumisten (tarkoitetaan tässä muita kuin kokoontumislain soveltamisalaan kuuluvia kokoontumisia) osalta siitä, etteivät ne aiheuta vaaraa tai häiriötä yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle.”

Lausunnossa viitattiin kokoontumislain säännöksiin poliisin toimivaltuuksista kieltää ja keskeyttää yleisötilaisuus sekä keskeyttää yleinen kokous. Aluehallintovirastojen päätösten noudattamatta jättäminen tarkoitti sitä, että yleisötilaisuuden järjestäminen voitiin kieltää, koska niiden järjestäminen oli lainvastaista. Vastaavasti yleisen kokouksen kulkuun voidaan puuttua, jos kokousta järjestettäessä toimitaan olennaisesti lainvastaisesti. Aluehallintovirastojen päätösten mukaan yli kymmenen henkilön yleiset kokoukset on kiellettyjä, joten tällaista kokousta järjestettäessä järjestäjä toimii olennaisesti tartuntatautilain 58 §:n 1 momentin vastaisesti jättäessään noudattamatta aluehallintoviraston antaman kiellon.

Edelleen lausunnon mukaan

”Hetimitte poikkeusolojen alkuvaiheessa oli selvää, että julkisten kokoontumisten rajoittaminen voi poliisissa perustua vain kokoontumislain ja

poliisilain soveltamiseen. Kokoontumislaki ei soveltamisalansa vuoksi kattanut kuin ainoastaan lain 2 §:n 2 ja 3 momenteissa säädettyt yleiset kokoukset ja yleisötilaisuudet. Niiden ulkopuolelle jäi paljon erilaista väkeä kokoavaa toimintaa, jota ei voitu katsoa kokoontumislaisissa määritellyksi yleisötilaisuudeksi tai yleiseksi kokoukseksi. Näiden rajoittamisen ehtona oli siten se, että kokoontumisten ja tilaisuuksien tuli vaarantaa yleistä järjestystä ja turvallisuutta.

- - -

Poliisilain tulkinta kuuluu keskeisesti poliisille eikä poliisi ole terveydenhuoltoviranomainen. Poliisi ei näin ollen voi pelkästään epidemiologisen ja lääketieteellisen tilannekuvan perusteella suoraan todeta, että koronaviruksen tartuntamekanismin sisältävä toiminta (lähikontaktit ja kokoontumiset) olisi myös yleistä järjestystä ja turvallisuutta vaarantavaa toimintaa.”

- - -

[ohjaavassa] kirjeessä todettiin yleisesti, että poliisi puuttuu kokoontumislain soveltamisen lisäksi yleistä järjestystä ja turvallisuutta vaarantavaan toimintaan. Tämä jätti poliisilain tulkinnat ja toimivaltuuksien käytön perusteella tehtävä yksittäiset ratkaisut yleisen järjestyksen ja turvallisuuden vaarantumisesta poliisitehtäviä hoitaville poliisimiehille.”

Lausunnon mukaan poikkeusolojen alkuvaiheessa ei ollut täysin selvää, mitä julkisten kokoontumisten rajoittamisella tarkoitetaan ja että viranomaiset viestivät kokoontumisrajoituksista ristiriitaisesti. Tähän osittain vaikutti se, että viestintä sisälsi yhtäältä toimivaltuuksien tulkintaa (mitä voitiin toimivaltuuksien rajoissa kieltää) ja suosituksia (mitä ihmisten toivottiin poikkeusloissa tekevän tai jättää tekemättä). Tämän lisäksi asioihin vaikutti se, että kokoontumislain määritelmistä esitettiin tulkintoja, jollaisia ei ollut esitetty normaaliolojen aikana.

Lausunnon mukaan

”Poliisihallitus määritteli poliisitoiminnan ohjaamista varten kokoontumislain yleisen kokouksen ja yleisötilaisuuden lisäksi sen, mitä tartuntatautilain 58 §:n 1 momentin yleisellä kokouksella ja yleisötilaisuudella tarkoitetaan. Tämän tulkinnan perusteena käytettiin aluehallintoviraston verkkosivuilla olevia esityksiä siitä, mitä erilaisia tilaisuuksia aluehallintovirastojen päätökset koskevat.

Tämän lisäksi tulkinnassa on käytetty oikeusministeriön laatimaa muistiotia, jonka mukaan julkisten kokoontumisten rajoituksen tulkinnassa on perustellumpaa katsoa tartuntatautilain tarkoitusta ja perusteluja, joiden nojalla myös valtioneuvoston linjaus on tehty.”

Lausunnon mukaan Poliisihallitus määritteli kokoontumisrajoitusten sisällöksi kokoontumislain tarkoittamat yleiset kokoukset ja yleisötilaisuudet, sekä tartuntatautilain 58 §:n 1 momentissa tarkoitettun muut väkeä kokoavat tilaisuudet. Tartuntatautilain 58 §:n 1 momentille annettiin näin ollen laajempi merkitys kuin sen sanamuodoista olisi pystynyt suoraan päättelemään. Tämä perustui ensinnäkin siihen, että tartuntatautilaki on säädetty kokoontumislain säätämisen jälkeen. Toiseksi aluehallintovirastot ja osittain myös oikeusministeriö olivat antaneet julkisten kokoontumisten rajoituksille aineellista sisältöä, joka eroaa olennaisesti kokoontumislain määritelmien sisällöstä.

Kolmanneksi tartuntatautilain 58 §:n 1 momentin perusteluissa todetaan, että säännös koskee väkeä kokoavia tilaisuuksia eikä perusteluissa ole erikseen viitattu kokoontumislain soveltamisalaan. Lisäksi tuli ottaa huomioon tartuntatautilain tarkoitus ehkäistä tartuntatauteja ja niiden leviämistä. Jotta tuon lain nojalla annetut kokoontumisrajoitukset olisivat riittävän tehokkaita, ne eivät voi rajautua vain kokoontumislain tarkoittamiin kokoontumisiin vaan kaikenlaisiin kokoontumisiin eli väkeä kokoaviin tilaisuuksiin.

Ohjaavan kirjeen keskeiseksi toimintalinjaksi todettiin, että

”Julkisten kokoontumisten rajoittamisessa poliisin toiminta on perustunut kokoontumislain ja poliisilain sääntelyyn. Poliisilaki tulee sovellettavaksi vain, jos muusta kuin kokoontumislain tarkoittamasta kokoontumisesta, väkijoukon toiminnasta tai yksittäisen ihmisen toiminnasta aiheutuisi vaaraa tai häiriötä yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle. Tällöinkin toimintalinjana on korostettu poliisilain 1 luvun 6 §:n 1 momentin mukaisten ohjeiden, neuvojen ja kehotusten käyttämistä.

Poliisilla ei ole kelpoisuutta arvioida yleisen järjestyksen ja turvallisuuden vaarantumista yleisvaarallisen tartuntataudin vaikutusten osalta. Tämän vuoksi poliisilain soveltaminen on mahdollista vain, jos tapauskohtaisen harkinnan perusteella yleinen järjestys ja turvallisuus ovat uhattuna. Poikkeusoloissakin se edellyttää niitä samoja kestäviä tulkin-toja, joihin poliisilain soveltaminen perustuu normaalioloissa.

Poliisilaki soveltuu huonosti yleisvaarallisen tartuntataudin leviämisen estämiseen, ellei kyse ole tartuntatautilain 89 §:ssä säädetyn virkaavun antamisesta. Tällöin tartuntatautilain valvontaviranomainen on jo arvioinut sen, miksi virka-apua tarvitaan. Tämän vuoksi Poliisihallituksen ohjaavassa kirjeessä on painotettu sitä, että poliisi voi enintään ohjeistaa, neuvoa tai kehottaa ihmisiä toimimaan valtioneuvoston ja viranomaisten suositusten mukaisesti, jos ihmisten toiminta ei aiheuta vaaraa tai häiriötä yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle.”

Tiedotusvälineissä olleisiin uutisiin poliisin puuttumisesta erilaisiin kokoontumisiin todettiin, että kyse on ollut tapauksista, joihin poliisi olisi puuttunut poikkeusoloista huolimatta.

Poliisihallitus viittasi lausuntonaan poliisitoimintayksikön lausuntoon.

2.3. Sisäministeriön lausunto

Sisäministeriö totesi, että

”Tartuntatautilakia ja muitakin yleisvaaralliseksi tartuntataudiksi luokitellun Covid 19 -pandemian leviämisen estämiseksi tehtyjä poikkeuksellisia rajoituksia ei ole koskaan aiemmin tarvinnut soveltaa, joten yllättävä tilanne on Poliisihallituksen ja poliisin näkökulmasta ollut ymmärrettävästi erityisen haastava ja ennalta arvaamaton. Sisäministeriön näkemyksen mukaan selkeintä olisi ollut se, että Aluehallintovirastojen päätösten valvonta olisi perustunut Aluehallintovirastojen tartuntatautilain 89 §:n mukaisiin virka-apupyntöihin.

- - -

Sisäministeriö yhtyy Poliisihallituksen käsitykseen siitä, että poliisi ei ole se viranomainen, joka voisi esittää tyhjentäviä tulkintoja tartuntatautilain sisällöstä ja siitä, kuinka tartuntatautilakia on milloinkin tulkittava.

- - -

Poliisihallitus on toiminut aivan oikein suunnitellessaan toimenpiteitä pandemian leviämisen estämiseksi tehtyjen rajoitusten valvomiseksi niiltä osin, kun se poliisin toimivaltuuksilla on mahdollista. Ottaen huomioon edellä todettu, sisäministeriön näkemyksen mukaan ohjaava kirje olisi ollut selkeämpi, jos siinä ei olisi tällä tarkkuudella pohdittu lainsäätäjän oletettua tahtoa sekä kokoontumisrajoitusten kolmijakoa.

- - -

Poliisihallitus kiteyttää vastauksessaan sisäministeriön näkemyksen mukaan hyvin sen, että poliisilaki soveltuu huonosti yleisvaarallisen tartuntataudin leviämisen estämiseen, ellei kyse ole tartuntatautilain 89 §:ssä säädetyn virka-avun antamisesta.”

Sisäministeriön mukaan aluehallintovirastojen tekemien päätösten noudattamisen valvonta perustuu keskeisesti poliisille kokoontumislaissa säädetyn tehtävän suorittamiseen ja ministeriö viittaa säännöksiin yleisötilaisuuksien kieltämisestä ja keskeyttämisestä sekä yleisten kokousten keskeyttämisestä.

Edelleen sisäministeriö totesi, että

”Vaikka poliisi ei ole tartuntatautilain toimivaltainen viranomainen eikä tartuntatautien leviämisen estäminen varsinaisesti ole poliisilain tavoitteena, on poliisin tehtävänä ennalta estämisen näkökulman lisäksi poliisilain 1 § 1 momentin perusteella toimia turvallisuuden ylläpitämiseksi yhteistyössä muiden viranomaisten sekä yhteisöjen ja asukkaiden kanssa. Poliisi siis toimii terveysviranomaisten apuna muistuttamalla ihmisiä yleisvaarallisen pandemian estämiseksi annetuista valtioneuvoston suosituksista ja Aluehallintovirastojen päätöksistä poliisilain 1 §:n mukaisesti ohjein, neuvoin ja kehotuksin.

- - -

Sisäministeriö yhtyy Poliisihallituksen näkemykseen, että poliisilain toimivaltuudet tulevat sovellettavaksi vain, jos muusta kuin kokoontumislain tarkoittamasta kokoontumisesta, väkijoukon toiminnasta tai yksittäisen ihmisen toiminnasta aiheutuisi vaaraa tai häiriötä yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle.

- - -

Poliisihallitus on päätenyt sisäministeriön käsityksen mukaan oikeaan lopputulemaan, että poliisilain soveltaminen on mahdollista vain, jos tapauskohtaisen harkinnan perusteella yleinen järjestys ja turvallisuus ovat uhattuna.

- - -

Sisäministeriö yhtyy myös Poliisihallituksen näkemykseen, että toimivaltuuksien käytön perusteella tehtävät yksittäiset ratkaisut yleisen järjestyksen ja turvallisuuden vaarantumisesta kuuluvat poliisitehtäviä hoitaville poliisimiehille.”

Lainsäädännön kehittämistarpeiden osalta sisäministeriö totesi Covid 19 -pandemian jatkuessa ja jos rajoituksia joudutaan uudelleen tiukentamaan, esittävänsä harkittavaksi sen arvioimista, olisiko määräysten

rikkominen syytä kriminalisoida. Lisäksi ministeriön mukaan olisi syytä selvittää, tulisiko tartuntatautilain säännöksiä muuttaa siten, että niistä selkeästi kävisi ilmi poliisin tehtävä ja toimivaltuudet tartuntatautilain nojalla tehtyjen päätösten ja toimenpiteiden valvonnassa, mikäli nähdään tarpeelliseksi, että poliisilla tulisi olla nykyistä vahvempi rooli tartuntatautilain valvonnassa.

2.4 Oikeusministeriön lausunto

Oikeusministeriön lausunnon mukaan valtioneuvoston 16.3.2020 tekemien linjausten ja aluehallintovirastojen 17.3.2020 tekemien päätösten myötä ministeriöt ja muut toimivaltaiset viranomaiset saivat sekä medialta että yksityisiltä kansalaisilta ja organisaatioilta lukuisia yhteydenottoja, joissa pyydettiin neuvoja ja tarkennuksia siitä, mitä tehdyt päätökset merkitsevät eri käytännön tilanteiden kannalta. Tässä tarkoituksessa oikeusministeriö julkaisi nettisivuillaan ministeriön kansliapäällikkö Pekka Timosen ja yksikönpäällikkö Timo Makkosen (jotka ovat tässä asiassa myös antaneet oikeusministeriön lausunnon) 18.3.2020 laatiman virkamiesmuistion, jossa tarkasteltiin erityisesti yleisötilaisuuksien ja yleisen kokouksen käsitteitä.

Lausunnon mukaan on ollut sinänsä mahdollista - laillisuusvalvojen ja tuomioistuinten auktoritatiivisten tulkintojen toistaiseksi puuttuessa - katsoa, että tartuntatautilain 58 §:ssä käytettyjen yleisen kokouksen ja yleisötilaisuuden käsitteiden sisältö muodostuu jossakin määrin kokoontumislain vastaavia määritelmiä laajemmaksi, kun otetaan huomioon muun muassa tartuntatautilain tarkoitus, lain tarkoituksen kytkentä perustuslain 19 §:ssä turvattuun väestön terveyden edistämiseen sekä viime kädessä perustuslain 7 §:ssä turvattuun oikeuteen elämään samoin kuin perustuslain 22 §:ssä säädettyyn julkisen vallan velvollisyyden turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen ja tartuntatautilain 58 §:n yksityiskohtaisten perustelujen varsin laajahko viittaus "väkeä kokoavien tilaisuuksien" kieltämiseen.

Lausunnon mukaan oikeusministeriön aloitteesta pidettiin 20.3.2020 palaveri, jonka tarkoituksena oli muodostaa mahdollisimman yhdenmukainen käsitys siitä, millaiset kokoontumiset ovat aluehallintovirastojen tekemien päätösten nojalla kiellettyjä. Palaveriin osallistuivat Etelä-Suomen aluehallintoviraston ja Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastojen Poliisihallituksen ja oikeusministeriön edustajat. Oikeusministeriön käsityksen mukaan palaverissa muodostui erityisesti aluehallintovirastojen ottamien tulkintojen perusteella varsin yhdenmukainen käsitys kiellon sisällöllisen ulottuvuuden arvioinnin perusteista.

Oikeusministeriön mukaan oikeustilan selkeyttämiseksi voi olla perusteltua tarkemmin arvioida ja edelleen kehittää lainsäädäntöä, joka mahdollistaa kokoontumisrajoitusten määräämisen tartuntatautien leviämisen ehkäisemiseksi. Oikeusministeriön alustavan näkemyksen mukaan luonteva sääntely-yhteys tässä tarkoituksessa annettavalle tarkentavalle sääntelylle voisi olla esimerkiksi juuri tartuntatautilaki.

3 RATKAISU

3.1 Oikeusohjeista

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

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

Tämä velvoite koskee paitsi kokoontumisvapautta ja perustuslain 9 §:ssä turvattua liikkumisvapautta, myös jokaiselle perustuslain 7 §:n mukaan kuuluvaa oikeutta elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Edelleen perustuslain 19 §:n mukaan julkisen vallan on edistettävä väestön terveyttä.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIOS) kokoontumisvapautta koskeva 11 artikla kuuluu seuraavasti.

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 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.

Puheena olevan artiklan 2 kohdan laillisuusvaatimuksen mukaan kokoontumisvapauteen puuttumiselle tulee olla jokin peruste kotimaisessa laissa. Sen lisäksi edellytetään, että tuon lain tuli täyttää tietyt laatuvaatimukset. Lain tulee olla asianomaisten henkilöiden saatavilla ja sen tulee olla niin tarkasti formuloitu, että he kykenivät ennakoimaan tapauksen oloihin nähden kohtuullisessa määrin toimintansa seuraukset.

Lailla voidaan siis tietyin edellytyksin rajoittaa kokoontumisvapautta. Nyt kysymyksessä olevien kokoontumisrajoitusten osalta ovat keskeisiä lakeja tartuntatautilaki, kokoontumislaki ja poliisilaki.

Asiassa kyseessä olevat kokoontumisrajoituksia koskevat päätökset on tehty tartuntatautilain 58 §:n nojalla. Sen mukaan

Kun laajaa tartunnan vaaraa aiheuttava yleisvaarallinen tai yleisvaaralliseksi perustellusti epäilty tartuntatauti on todettu tai sen esiintyminen on perustellusti odotettavissa, kunnan tartuntatautien torjunnasta vastaava toimielin voi päättää toimialueellaan sosiaali- ja terveydenhuollon

toimintayksiköiden, oppilaitosten, päiväkotien, asuntojen ja vastaavien tilojen sulkemisesta sekä yleisten kokousten tai yleisötilaisuuksien kieltämisestä. Edellytyksenä on lisäksi, että toimenpide on välttämätön yleisvaarallisen tai yleisvaaralliseksi perustellusti epäillyn tartuntataudin leviämisen estämiseksi. Aluehallintovirasto voi tehdä alueellaan vastaavat päätökset silloin, kun ne ovat tarpeen usean kunnan alueella.

Jos muu kuin 1 momentissa tarkoitettu tartuntatauti aiheuttaa laajaa tartunnan vaaraa, kunnan tartuntatautien torjunnasta vastaava toimielin ja aluehallintovirasto voivat alueellaan päättää oppilaitosten ja päiväkotien sulkemisesta, jos se on välttämätöntä taudin leviämisen ehkäisemiseksi.

Edellä 1 ja 2 momentissa tarkoitettut päätökset tehdään enintään yhden kuukauden ajaksi. Toimenpiteet on heti lopetettava, kun tartunnan vaaraa ei enää ole.

Tartuntatautilain 10 §:n mukaan Puolustusvoimat, Rajavartiolaitos, Vankiterveydenhuollon yksikkö, valtion mielisairaalat ja valtion koulukodit ja poliisi sen huostassa olevien osalta vastaavat tartuntatautien torjuntatyöstä osana järjestämismvastuuseensa kuuluvaa terveydenhuoltoa siten, että toiminta täyttää tässä laissa asetetut velvoitteet.

Muutoin poliisin osalta on tartuntatautilaissa säädetty vain 89 §:ssä, että (muun muassa) poliisin on tietyin edellytyksin annettava Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen, aluehallintoviraston, tartuntatautien torjunnasta vastaava kunnan toimielimen, kunnan tartuntataudeista vastaava lääkärin tai sairaanhoitopiirin kuntayhtymän tartuntataudeista vastaavan lääkärin pyynnöstä virka-apua.

Kokoontumislaisissa on säädetty poliisille erilaisia toimivaltuuksia yleisten kokousten ja yleisötilaisuuksien osalta, joista käsittelen seuraavassa tämän asian kannalta keskeiset säännökset. Lain 15 §:n mukaan

Poliisilla on oikeus kieltää yleisötilaisuuden järjestäminen, jos muut toimenpiteet eivät ole riittäviä ja jos on ilmeistä, että:

- 1) tilaisuuden järjestäminen on lainvastaista tai sen järjestämisessä rikotaan olennaisesti tätä lakia tai sen nojalla annettuja määräyksiä;
- 2) järjestystä ja turvallisuutta ei voida ylläpitää;
- 3) tilaisuuden järjestäminen aiheuttaa vaaraa terveydelle tai vahinkoa omaisuudelle; tai
- 4) tilaisuuden järjestäminen aiheuttaa huomattavaa haittaa sivullisille tai ympäristölle.

Kokoontumislain 22 §:n mukaan poliisilla on näillä perusteilla oikeus estää tai keskeyttää yleisötilaisuus tai määrätä se päättymään, jos muut toimenpiteet eivät ole osoittautuneet riittäviksi.

Kokoontumislaisissa ei ole säännöksiä yleisten kokousten kieltämisestä, koska tällaista toimivaltaa poliisilla ei ole. Tämä ratkaisu perustuu siihen, että yleisten kokousten (mielenosoitusten) järjestäminen on kokoontumisoikeuden ydinaluetta. Poliisilla on kuitenkin kokoontumislain 21 §:n nojalla oikeus keskeyttää yleinen kokous tai määrätä se päättymään, jos kokouksen jatkamisesta aiheutuu välitöntä vaaraa ihmisten turvallisuudelle, omaisuudelle tai ympäristölle, jolleivät muut toimenpiteet ole osoittautuneet riittäviksi, sekä myös silloin, kun yleistä kokousta järjestettäessä muutoin toimitaan olennaisesti lainvastaisesti.

Myös poliisilaisissa on säännöksiä, jotka voivat tulla sovellettavaksi erilaisten kokoontumisten kohdalla; nyt käsiteltävää asiaa ajatellen lähinnä poliisilain 2 luvun 8-10 §:t.

Poliisilain 2 luvun 8 §:n mukaan poliisimiehellä on oikeus eristää, sulkea tai tyhjentää yleisesti käytetty paikka tai alue taikka kieltää tai rajoittaa liikkumista, jos se on tarpeen (mm.) yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi. Poliisimiehellä on myös oikeus päällystään kuuluvan poliisimiehen määräyksestä ja kiireellisessä tapauksessa ilman määräystäkin eristää tai tyhjentää kotirauhan tai julkisrauhan suojaama alue, jos se on välttämätöntä henkeä tai terveyttä välittömästi uhkaavan vaaran torjumiseksi eikä alueella olevia voida muuten suojata.

Poliisilain 2 luvun 9 §:n mukaan poliisimiehellä on oikeus määrätä väkijoukko hajaantumaan tai siirtymään, jos kokoontuminen vaarantaa yleistä järjestystä ja turvallisuutta tai on esteenä liikenteelle. Jollei hajaantumis- tai siirtymismääräystä noudateta, poliisimiehellä on oikeus hajottaa väkijoukko voimakeinoin sekä ottaa niskoitteleva henkilö kiinni. Säännöksen 3 momentissa todetaan, että yleisen kokouksen keskeyttämisestä ja päättämisestä säädetään kokoontumislain 21 §:ssä sekä yleisötilaisuuden estämisestä, keskeyttämisestä ja päättämisestä saman lain 22 §:ssä.

Poliisilain 2 luvun 10 §:n mukaan poliisimiehellä on oikeus poistaa paikalta henkilö, jos hänen uhkaustensa tai muun käyttäytymisensä perusteella on perusteltua syytä olettaa tai hänen aikaisemman käyttäytymisensä perusteella on todennäköistä, että hän (mm.) aiheuttaisi huomattavaa häiriötä tai välitöntä vaaraa yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle.

3.2 Kannanotot

Poliisilain 1 luvun 1 §:ssä säädetään poliisin tehtävistä. Sen mukaan

Poliisin tehtävänä on oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, kansallisen turvallisuuden suojaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ennalta estäminen, paljastaminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen. Poliisi toimii turvallisuuden

ylläpitämiseksi yhteistyössä muiden viranomaisten sekä yhteisöjen ja asukkaiden kanssa ja huolehtii tehtäviinsä kuuluvasta kansainvälisestä yhteistyöstä.

Poliisi suorittaa lisäksi lupahallintoon liittyvät ja muut sille laissa erikseen säädettyt tehtävät sekä antaa jokaiselle tehtäväpiiriinsä kuuluvaa apua. Jos on perusteltua syytä olettaa henkilön kadonneen tai joutuneen onnettomuuden uhriksi, poliisin on ryhdyttävä tarpeellisiin toimenpiteisiin henkilön löytämiseksi.

Se, että poliisin tehtävänä on esimerkiksi yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen, ei vielä sinällään anna poliisille toimivaltuuksia puuttua kenenkään oikeuksiin tuon tehtävän suorittamiseksi. Poliisin toimivaltuuksista tehtäviensä suorittamiseksi on erikseen säädettävä laissa.

Puheena olevassa ohjaavassa kirjeessä viitattiin myös valtioneuvoston 16.3.2020 tekemiin linjauksiin. Niistä yhdessä todettiin, että ”Rajoitetaan julkiset kokoontumiset kymmeneen henkilöön ja suositellaan välttämään tarpeetonta oleilua julkisilla paikoilla”.

Korostan, että valtioneuvoston linjaukset tai suositukset eivät ole antaneet poliisille mitään lisävaltuuksia. Tämän on Poliisihallituskin todennut lausunnossaan. Poliisin toimintaa ja valtuuksia kokoontumisten valvonnassa onkin tarkasteltava tapahtuma-aikana voimassa olleen lainsäädännön valossa. Erityisesti on tarkasteltava tartuntatautilakia, kokoontumislakia ja poliisilakia.

3.2.1 Tartuntatautilaki

Aluehallintovirastot ovat koronaepidemian alusta asti tehneet tartuntatautilain nojalla kokoontumisrajoituksia koskevia päätöksiä. Niiden ydinsisältö nyt käsiteltävänä olevan asian kannalta on ollut, että tartuntatautilain 58 §:n 1 momentin nojalla on kielletty toimialueen kuntien alueella kaikki sisä- ja ulkotiloissa järjestettävät yleisötilaisuudet ja yleiset kokoukset, joihin osallistuu yli tietty määrä henkilöitä. Sallittu henkilömäärä on vaihdellut samoin kuin eräät henkilömäärärajoituksia lieventävät määräykset.

Tartuntatautilaissa ei ole säädetty, että poliisin tehtävänä olisi valvoa näitä aluehallintovirastojen tartuntatautilain 58 §:n 1 momentin perusteella antamia päätöksiä kokoontumisrajoituksista. Niiden rikkomista ei ole tartuntatautilaissa säädetty rangaistavaksi, joten poliisin rikostorjunnallinen tehtävä ei ainakaan tästä näkökulmasta tule kyseeseen. Laissa ei myöskään ole säädetty esimerkiksi hallintopakkokeinoista eikä uhkasakosta tällaisten päätösten noudattamisen tehosteena.

Nykyisessä tartuntalaissa on poliisia koskevia säännöksiä kahdessa kohtaa. Ensinnäkin lain 10 §:n mukaan poliisi vastaa sen huostassa olevien osalta tartuntatautien torjuntatyöstä osana järjestämisvastuuseensa kuuluvaa terveydenhuoltoa siten, että toiminta täyttää tässä laissa asetetut velvoitteet. Tämä velvoite ei liity kokoontumisrajoitusten valvontaan.

Lisäksi tartuntatautilain 89 §:n mukaan poliisin, pelastusviranomaisen tai puolustusvoimien on annettava pyynnöstä virka-apua, jos Terveysten ja hyvinvoinnin laitos, aluehallintovirasto, tartuntatautiin torjunnasta vastaava kunnan toimielin, kunnan tartuntataudeista vastaava lääkäri tai sairaanhoitopiirin kuntayhtymän tartuntataudeista vastaava lääkäri toteaa, että yleisvaarallisen tai yleisvaaralliseksi perustellusti epäillyn tartuntataudin leviämistä ei voida muulla tavoin estää. Tällaisesta virka-avusta ei nyt tarkasteltavassa asiassa ole kysymys.

Poliisin toimivaltuudet aluehallintovirastojen päätösten noudattamisen ja erilaisten kokoontumisten valvonnassa eivät olekaan perustuneet tartuntatautilakiin. Kuten Poliisihallitukselta saaduissa lausunnoissakin on todettu, kyse on ollut kokoontumislain ja poliisilain soveltamisesta.

Korostan, että seuraavassa tarkastelen nimenomaan voimassa olevan lain mukaista tilannetta. Eduskunnan käsiteltäväksi on joulukuussa tullut hallituksen esitys 245/2020, jossa lakiin ehdotetaan lisättäväksi säännökset muun muassa aluehallintovirastojen päätösten valvonnasta ja säännöksiä poliisin tehtävistä. Käsitelen lainsäädännön kehittämistä enemmän jäljempänä jaksossa 3.2.5.

3.2.2 Kokoontumislaki

Kokoontumislain mukaan poliisilla on monenlaisia toimivaltuuksia puuttua yleisiin kokouksiin ja yleisötilaisuuksiin.

Poliisi voi kieltää, keskeyttää tai päättää yleisötilaisuuden muun muassa, jos sen järjestäminen on lainvastaista tai järjestystä ja turvallisuutta ei voida ylläpitää tai tilaisuuden järjestäminen aiheuttaa vaaraa terveydelle, jos muut toimenpiteet eivät ole osoittautuneet riittäviksi (kokoontumislain 15 § ja 22 §).

Poliisi voi keskeyttää tai määrätä yleisen kokouksen päättymään muun muassa, jos kokouksen jatkamisesta aiheutuu välitöntä vaaraa ihmisten turvallisuudelle, jolleivät muut toimenpiteet ole osoittautuneet riittäviksi, sekä silloin, kun yleistä kokousta järjestettäessä muutoin toimitaan olennaisesti lainvastaisesti (kokoontumislaki 21 §). Sen sijaan poliisi ei voi etukäteen kieltää yleistä kokousta.

Jos yleisötilaisuudessa tai yleisessä kokouksessa ei noudateta aluehallintovirastojen koronaepidemian vuoksi määrittämiä osallistujarajoituksia, niin käsitykseni mukaan kyse on lähtökohtaisesti kokoontumislain 15 ja 22 §:ssä tarkoitettua lainvastaisesta tilaisuuden järjestämisestä ja kyse voi myös olla tuon lain 21 §:n tarkoittamasta olennaisesta lainvastaisuudesta. Näin ollen näillä perusteilla poliisi voi puuttua yleisötilaisuuksiin ja yleisiin kokouksiin tilanteissa, joissa osallistujia on sallittua enemmän.

Totean myös, että osallistumisrajoitusten rikkomiset voivat joissain tilanteissa tulla arvioitavaksi myös kokoontumislain 26 §:n nojalla rangaistavana kokoontumisrikkomuksena.

Edellä todetusta kokoontumislain näkökulmasta poliisi siis valvoo aluehallintovirastojen kokoontumisrajoituksia koskevia päätöksiä.

Huomiotani kuitenkin herätti se, että Poliisihallituksen ohjaavassa kirjeessä ja oikeusministeriön virkamiesmuistiossa todettiin, että nuo päätökset koskisivat paitsi yleisiä kokouksia ja yleisötilaisuuksia, myös kaikkia muita väkeä kokoavia tilaisuuksia, jos niissä on enemmän kuin kymmenen henkilöä. Tämän tulkinnan mukaan tartuntatautilaissa olisi kolmijako: yleiset kokoukset – yleisötilaisuudet – muut väkeä kokoavat tilaisuudet ja aluehallintovirastojen päätökset koskisivat myös viimeksi mainittuja tilaisuuksia. Seuraavassa käsittelemkin tätä näkemystä.

3.2.3 Aluehallintovirastojen päätösten ulottuvuudesta

Aluehallintovirastot ovat päätöksissään rajoittaneet yleisten kokousten ja yleisötilaisuuksien osanottajamääriä tartuntatautilain 58 §:n 1 momentin perusteella. Niin tuossa säännöksessä kuin päätöksissäkin on nimenomaan käytetty termejä ”yleinen kokous” ja ”yleisötilaisuus”.

Saaduissa lausunnoissa on esitetty, että tartuntatautilain 58 §:n 1 momentille annettiin laajempi merkitys kuin sen sanamuodoista pystyisi suoraan päättelemään. Tämä perustui ensinnäkin siihen, että tartuntatautilaki on säädetty kokoontumislain säätämisen jälkeen. Lausuntojen mukaan tartuntatautilain perusteluissa todetaan, että 58 § koskee väkeä kokoavia tilaisuuksia eikä perusteluissa ole erikseen viitattu kokoontumislain soveltamisalaan. Lisäksi tuli ottaa huomioon tartuntatautilain tarkoitus ehkäistä tartuntatauteja ja niiden leviämistä. Jotta tuon lain nojalla annetut kokoontumisrajoitukset olisivat riittävän tehokkaita, ne eivät voi rajautua vain kokoontumislain tarkoittamiin kokoontumisiin vaan kaikenlaisiin kokoontumisiin eli väkeä kokoaviin tilaisuuksiin.

Oikeusministeriön lausunnon mukaan on ollut sinänsä mahdollista katsoa, että tartuntatautilain 58 §:ssä käytettyjen yleisen kokouksen ja yleisötilaisuuden käsitteiden sisältö muodostuu jossakin määrin kokoontumislain vastaavia määritelmiä laajemmaksi, kun otetaan huomioon muun muassa tartuntatautilain tarkoitus, lain tarkoituksen kytkentä perustuslain 19 §:ssä turvattuun väestön terveyden edistämiseen sekä viime kädessä perustuslain 7 §:ssä turvattuun oikeuteen elämään samoin kuin perustuslain 22 §:ssä säädettyyn julkisen vallan velvollisuu-teen turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Poliisihallitus on vedonnut myös siihen, että aluehallintovirastot ja osittain myös oikeusministeriö olivat antaneet julkisten kokoontumisten rajoituksille aineellista sisältöä, joka eroaa olennaisesti kokoontumislain määritelmien sisällöstä.

Omasta puolestani totean, että tartuntatautilain 58 §:n soveltamisessa on kysymys kokoontumisvapauden rajoituksista. Niistä täytyy perustuslain 13 § ja perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset huomioon ottaen säätää lailla.

Perusoikeuksien rajoitusten on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määriteltyjä. Rajoitusten olennaisen sisällön tulee ilmetä laista. Täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimukset edellyttävät, että lain perusteella voidaan riittävästi ennakoita rajoitusten soveltamista käytännössä.

Tartuntatautilain 58 §:n 1 momentissa on säädetty aluehallintovirastoille toimivalta päättää yleisten kokousten tai yleisötilaisuuksien kieltämisestä. Lain esitöissä (HE 13/2016) on todettu, että ”tämän pykälän mukaan voitaisiin määrätä erityisiä asuntoihin, sosiaalihuollon ja terveydenhuollon toimintayksiköihin sekä kulkuneuvoihin kohdistuvia torjuntatoimia, oppilaitosten ja päiväkotien sulkemisesta sekä väkeä kokoavien tilaisuuksien kieltämisestä tai rajoittamisesta (alleviivaus tässä).

Käsitykseni mukaan edellä alleviivattua ilmaisua on käytetty yläkäsitteenä yleisistä kokouksista ja yleisötilaisuuksista. Jos tarkoitus olisi lausunnoissa esitetyllä tavalla oleellisesti laajentaa lain tulkintaa selvästi yli sen sanamuodon ja koskemaan mitä tahansa kokoontumisia, tämä olisi lain esitöissä varmastikin nimenomaisesti mainittu. Perusoikeuksiin puuttumisen tarkkarajaisuusvaatimus olisi itse asiassa tällöin nähdäkseni edellyttänyt, että tämä olisi käynyt ilmi jo lain sanamuodosta.

Sillä, että tartuntatautilaki on säädetty kokoontumislain jälkeen, ei nähdäkseni ole edellä lausuttukin huomioon ottaen merkitystä. Pikemminkin olisi mielestäni hyvin erikoista, jos kokoontumisia koskevan erityislainsäädännön (eli kokoontumislain) käsitteitä käytettäisiin myöhemmässä tartuntatautilaissa erilaisessa ja laajentavassa merkityksessä ja ilman että tästä olisi mitään mainintaa lain esitöissä.

Sinänsä vuonna 1987 voimaan tulleen, aiemman tartuntatautilain 14 §:n 2 momentin mukaan voitiin kieltää ”väkeä kokoavat tilaisuudet tai antaa näitä koskevia rajoittavia määräyksiä”. Tuon lain esitöistä (HE 44/1986) käy nähdäkseni ilmi, että on tarkoitettu tuolloisen lainsäädännön mukaisia kokous- ja huvitilaisuuksia. Tästä vanhasta ja ennen perusoikeusuudistusta annetusta laista ei käsitykseni mukaan ole juurikaan tulkinta-apua nyt käsillä olevassa tilanteessa. Todettakoon, että sitä säädettyä voimassa ollut yleisiä kokouksia säädellyt laki oli vuodelta 1907 ja laki julkisista huvitilaisuuksista vuodelta 1968.

Totean, että tartuntalain muuttamista koskevassa, eduskunnan käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä 245/2020 todetaan, että tartuntatautilain 58 §:ssä ei ole erikseen määritelty yleistä kokousta tai yleisötilaisuutta, vaan ne perustuvat kokoontumislaisissa käytettyihin määritelmiin ja että sääntelyssä on havaittu täsmäntämistarpeita (HE 245/2020 s.13). Lainsäädännön kehittämistä tarkastelen enemmän kohdassa 2.3.5.

On selvää, että tartuntatautilain tarkoitus on tehokkaasti estää vaarallisten tautien leviämistä. Tällä sinänsä hyvin tärkeällä tavoitteella ei kuitenkaan voi oikeudellisesti kestäväällä tavalla perustella tuon lain perusteella tehtyjen, perusoikeuksiin puuttuvien päätösten alan olennaista laajentamista yli lain selvän sanamuodon. On selvää, että monet keinot olisivat tehokkaita epidemian rajoittamisessa, mutta niitä ei voi ilman laillista perustetta käyttää, vaikka ne kiistatta edistäisivätkin väestön terveyden turvaamista ja viime kädessä oikeutta elämään. Hyväkään tarkoitus ei oikeuta venyttämään laintulkintoja liian pitkälle. Julkisen vallan tehtävänä on huolehtia siitä, että asianmukaisen täsmällinen lainsäädäntö takaa viranomaisille riittävät keinot koronaepidemian

hallintaan.

Tässä asiassa ei ole kyse aluehallintovirastojen menettelystä, vaan lähtökohtaisesti vain poliisin toiminnasta kokoontumisrajoitusten valvonnassa. En otakaan kantaa siihen, miten aluehallintovirastot ovat asiasta tiedottaneet. Joka tapauksessa totean, että aluehallintovirastot eivät voi tartuntatautilain 58 §:n nojalla päättää muiden ”väkeä kokoavien tilaisuuksien” kuin yleisten kokouksien ja yleisötilaisuuksien kieltämisestä ja tämän osalta olen edellä esittänyt käsitykseni ja sen perustelut.

Vielä totean, että viranomaisten yhteistoiminta on tärkeää. Poliisilain 1 §:n mukaankin poliisi toimii turvallisuuden ylläpitämiseksi yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa. Vaikka toiset viranomaiset ovat esittäneet käsityksiään tartuntatautilain soveltamisesta, poliisi vastaa siitä, että sen laintulkinnat ovat kestäviä, kun se on oman toimivaltansa puitteissa puuttunut yleisiin kokouksiin ja yleisötilaisuuksiin kokoontumislain perusteella sekä muutoin toiminut poliisilain nojalla.

Yhteenvetona totean, että puheena olevassa Poliisihallituksen ohjaavassa kirjeessä on tulkittu aluehallintovirastojen päätöksiä laajentavasti tavalla, jota ei voi oikeudellisesti kestäväällä tavalla perustella. Sama koskee oikeusministeriön 18.3.2020 päivättyä virkamiesmuistiota.

Selvää on, että poliisi ei voi puheena olevien aluehallintovirastojen päätösten perusteella puuttua mihin tahansa kokoontumiseen, johon osallistuu yli sallittu määrä henkilöitä. Aluehallintovirastojen päätösten perusteella voidaan edellä todetuin edellytyksin puuttua vain yleisiin kokouksiin ja yleisötilaisuuksiin, jotka on määritelty kokoontumislaisissa.

Oma kysymyksensä on se, kuinka yksiselitteisiä kokoontumislaisissa määritellyt yleisen kokouksen ja yleisötilaisuuden käsitteet ovat. Tätä kysymystä en kuitenkaan tässä yhteydessä enemmälti käsittele.

Seuraavaksi käsittelen niitä toimivaltuuksia, joita poliisilaki poliisille antaa.

3.2.4 Poliisilaki

Edellä kohdassa 3.1 todetusti poliisilaisissa on säännöksiä, joiden voi ajatella soveltuvan erilaisiin kokoontumisiin puuttumiseen, vaikka kyse ei ole kokoontumislain tarkoittamista yleisistä kokouksista ja yleisötilaisuuksista.

Tältä osin niin sisäministeriö kuin Poliisihallituskin ovat lausunnoissaan todenneet, että poliisilaki soveltuu huonosti yleisvaarallisen tartuntataudin leviämisen estämiseen, ellei kyse ole tartuntatautilain 89 §:ssä säädetyn virka-apun antamisesta, jolloin tartuntatautilain valvontaviranomainen on jo arvioinut sen, miksi virka-apua tarvitaan. Poliisilla ei lausuntojen mukaan ole kelpoisuutta arvioida yleisen järjestyksen ja turvallisuuden vaarantumista yleisvaarallisen tartuntataudin vaikutusten osalta. Tämän vuoksi poliisilain soveltaminen on mahdollista vain, jos tapauskohtaisen harkinnan perusteella yleinen järjestys ja

turvallisuus ovat uhattuna. Poliisilaki tulee sovellettavaksi vain, jos muusta kuin kokoontumislain tarkoittamasta kokoontumisesta, väkijoukon toiminnasta tai yksittäisen ihmisen toiminnasta aiheutuisi vaaraa tai häiriötä yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle.

Voin yhtyä näihin näkemyksiin. Tässäkin korostan, että poliisi ei siis voi poliisilain perusteella puuttua mihin tahansa kokoontumiseen vain siksi, että paikalla on enemmän henkilöitä kuin aluehallintovirastojen päätösten mukaan voi osallistua yleisiin kokouksiin ja yleisötilaisuuksiin. Poliisilakia sovellettaessa on kyse samanlaisesta yksittäistapauksellisesta arviosta kuin ennen koronaepidemiaakin ja sen harkinnasta vaarantuuko nimenomaan yleinen järjestys ja turvallisuus konkreettisesti. Poliisilain toimivaltuussäännöksiä ei ole perusteltua tulkita niin, että ne mahdollistaisivat (ja vieläpä ”matalalla kynnyksellä”) tartuntataudin leviämisen estämiseksi perusoikeuksiin puuttuvat toimenpiteet, joihin nimenomainen erityislainsäädäntö (tartuntatautilaki) ei anna mahdollisuuksia.

Totean lopuksi, että pyysin selvitystä eräistä tiedotusvälineissä mainituista tapauksista poliisin puuttumisista erityyppisiin kokoontumisiin, jotka eivät näyttäneet olleen kokoontumislaisissa tarkoitettuja yleisiä kokouksia tai yleisötilaisuuksia. Saamani selvityksen mukaan poliisin ei ole aihetta epäillä menetelleen tavalla, joka antaisi minulle aihetta enempiin toimenpiteisiin. Poliisihallituksen mukaan kyse on ollut tapauksista, joihin poliisi olisi puuttunut poikkeusoloista huolimatta eikä kyse ole ollut kokoontumisrajoitusten valvonnasta.

3.2.5 Lainsäädännön kehittäminen

Sisäministeriö otti lausunnossaan esille sen, tulisiko aluehallintoviraston määräämien kokoontumisrajoitusten rikkominen kriminalisoida. Lisäksi ministeriön mukaan olisi syytä selvittää, olisiko syyttä muuttaa tartuntatautilain säännöksiä siten, että niistä selkeästi kävisi ilmi poliisin tehtävä ja toimivaltuudet tartuntatautilain nojalla tehtyjen päätösten ja toimenpiteiden valvonnassa, mikäli nähdään tarpeelliseksi, että poliisilla tulisi olla nykyistä vahvempi rooli tartuntatautilain valvonnassa.

Oikeusministeriö totesi, että voi olla perusteltua tarkemmin arvioida ja edelleen kehittää lainsäädäntöä, joka mahdollistaa kokoontumisrajoitusten määräämisen tartuntatautien leviämisen ehkäisemiseksi.

Eduskunnan käsiteltäväksi onkin joulukuussa 2020 annettu hallituksen esitys 245/2020 laiksi tartuntatautilain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta. Esityksen mukaan sääntelyssä on havaittu täsmentämistarpeita muun muassa siltä osin, kuin se koskee kokoontumisrajoituksia.

Tältä osin todetaan, että lain 58 §:ssä ei ole erikseen määritelty yleistä kokousta tai yleisötilaisuutta, vaan ne perustuvat kokoontumislaisissa käytettyihin määritelmiin. Kokoontumislaisista johdettujen käsitteiden käyttö legaalitermeinä johtaa esityksen mukaan tulkinnallisiin vaikeuksiin ja tilanteisiin, joissa sääntelyn soveltamisen lopputulos voi olla epä johdonmukainen tartuntatautien torjuntaa koskevan sääntelyn tarkoituksen kanssa. Lisäksi 58 §:ssä säädetään nimenomaisesti vain

tällaisten tapahtumien kieltämisestä, eikä pykälä koske sanamuotonsa perusteella lainkaan jatkuvaluonteista elinkeino- tai muuta toimintaa kuin sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköiden, oppilaitosten, päiväkotien, asuntojen ja vastaavien tilojen sulkemista. Sääntelyn ulkopuolelle on siten jäänyt muun muassa liikunta- ja urheilu sekä huvipuistotoiminta. Uskonnollisten yhdyskuntien tunnusomaiseen toimintaan kuuluvat tilaisuudet, jotka järjestetään julkista uskonnonharjoitusta varten yhdyskunnan omissa tai niitä vastaavissa tiloissa, eivät myöskään ole tulkittu olevan 58 §:n mukaisen yleisökokouksen käsitteen piirissä (HE 245/2020 s.13). Esityksessä onkin muun muassa ehdotettu laajoja lisämahdollisuuksia asettaa elinkeinonharjoittajille velvoitteita lähikontaktien vähentämiseksi tai jopa määrätä tilojen sulkeamisesta. Samoin henkilöliikennettä koskevia rajoituksia olisi mahdollista antaa.

Lisäksi esityksessä on todettu, että poliisi valvoisi uutena tehtävänä 58 §:n nojalla annettujen yleisötilaisuuksien ja yleisiä kokouksia koskevien päätösten noudattamista. Valvontatehtävä tarkoittaisi yleisö- ja ihmismäärää sekä etäisyyksien ylläpitoa koskevien velvollisuuksien ja rajoitusten noudattamisen valvontaa. Lisäksi muiden esitettyjen säännösten mukaan poliisi antaisi virka-apua pyynnöstä kunnalle, aluehallintoviranomaiselle tai Liikenne- ja viestintävirastolle (em. HE s.54). Poliisin rooli siis vahvistuisi.

On erittäin perusteltua, että tartuntatautilakia pyritään kehittämään toimivammaksi. Nyt tehdyt ehdotukset muun muassa poliisin roolin selkiyttämistä ovat käsitykseni mukaan ainakin osin kummunneet samoista lähtökohdista kuin mitkä johtivat tämän oman aloitteen tutkimiseen. Totean, että esityksessä ei ole ehdotettu muutettavaksi tartuntatautilain 58 §:ssä mainitun yleisen kokouksen ja yleisötilaisuuden käsitteitä. Kun esitys on paraikaa eduskunnan käsiteltävänä, en tässä yhteydessä enemmälti käsittele ehdotettuja muutoksia.

4 YHTEENVETO JA TOIMENPITEET

On sinänsä ollut perusteltua, että Poliisihallitus on pyrkinyt osaltaan ohjaamaan poliisitoimintaa valtakunnallisesti yhdenmukaiseksi. Tutkimuksen kohteena olevassa Poliisihallituksen ohjaavassa kirjeessä oli kuitenkin eräin osin esitetty tulkintoja, joita ei voi pitää oikeudellisesti kestävinä.

Sisäministeriön näkemyksen mukaan ohjaava kirje olisi ollut selkeämpi, jos siinä ei olisi käytetyllä tarkkuudella pohdittu lainsäätäjän oletettua tahtoa sekä kokoontumisrajoitusten kolmijakoa. Siltä osin kuin kirjeessä oli todettu olevan perusteltua tulkita yleisen järjestyksen ja turvallisuuden vaarantumista ”matalalla kynnyksellä”, olisi sisäministeriö näkemyksen mukaan ollut perustellumpaa korostaa yleisten poliisioikeudellisten periaatteiden noudattamista (muun muassa perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen, suhteellisuusperiaate, vähimmän haitan periaate).

Omasta puolestani totean erityisesti, että aluehallintovirastojen päätösten ulottuvuudesta kohdassa 3.2.3 esittämäni perusteella Poliisihallitus

on ohjaavassa kirjeessään esittänyt tulkintoja, joita ei mielestäni kailta osin voi pitää oikeudellisesti hyväksyttävänä. Sama koskee oikeusministeriön virkamiesmuistiota. Painotan, että vaikka monet keinot voisivat olla tehokkaita epidemian rajoittamisessa, viranomaiset voivat käyttää vain lakiin perustuvia toimivaltuuksia. Valtioneuvoston linjaukset tai suositukset eivät ole antaneet poliisille mitään lisävaltuuksia.

Kokoontumisrajoituksia koskevassa tartuntatautilain 58 §:ssä tarkoitetaan kokoontumislaissa määriteltyjä yleisiä kokouksia ja yleisötilaisuuksia. Tätä perusoikeuksiin puuttuvaa säännöstä ei voida vastoin sen selvää sanamuotoa tulkita niin, että se käsittäisi mitkä tahansa väkeä kokoavat tilaisuudet. Aluehallintovirastojen määräämät kokoontumisrajoitukset voivatkin koskea vain kokoontumislain mukaisia yleisiä kokouksia ja yleisötilaisuuksia. Poliisin toimivalta puuttua niihin on perustunut kokoontumislakiin. Lisäksi poliisilaki mahdollistaa – samoin edellytyksin kuin ennen koronaepidemiaakin – puuttumisen yleistä järjestystä ja turvallisuutta konkreettisesti vaarantaviin tilanteisiin. Tällöin ei lähtökohtaisesti ole merkitystä paikalla olijoiden määrällä.

Asiaa arvioitaessa on otettava huomioon, että poliisi ei ole aiemmin joutunut arvioimaan tartuntatautilakia ja sen nojalla tehtyjä poikkeuksellisia rajoituspäätöksiä ja niiden valvontaa. Tilanne oli varsinkin keväällä kaikille viranomaisille uusi ja vakavien uhkien torjunta edellytti ripeitä toimenpiteitä. Totean myös, että Poliisihallitus on sittemmin useita kertoja muuttanut tämän asian tutkinnan kohteena ollutta ohjauskirjettään, joka nykyisin vastaa pitkälti edellä esittämiäni käsityksiä. Pidän tärkeänä, että Poliisihallitus seuraa, että muutokset otetaan asianmukaisesti huomioon poliisin kenttätoiminnassa.

Näistä syistä katson riittäväksi, että saatan käsitykseni Poliisihallituksen tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän tämän päätökseni Poliisihallitukselle.

Lisäksi lähetän tämän päätökseni tiedoksi oikeusministeriölle ja myös sisäministeriölle.