

20.11.2008

Dnro 2936/4/06

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jukka Lindstedt

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Juha Haapamäki

MIELENOSOITUKSEN SIIRTÄMINEN

1

KANTELU

Kantelija arvosteli eduskunnan oikeusasiamiehelle 13.9.2006 osoittamassaan kantelussa poliisin menettelyä.

Kantelija kertoi, että Aseistakieltäytyjäliitto ry järjesti 10.9.2006 mielenosoituksen Korean tasavallassa vangittujen aseistakieltäytyjien puolesta. Mielenosoitus oli tarkoitus järjestää Messukeskuksen läheisyydessä paikassa, josta Asem6-kokoukseen osallistuvat Korean tasavallan ja muiden osallistujavaltioiden edustajat huomaavat sen.

Kantelijan mukaan poliisi määräsi heidät perusteetta poistumaan paikasta, joka oli etukäteen ilmoitettu poliisille mielenosoituksen pitopaikaksi. Mielenosoittajat siirtyivät toiseen paikkaan, josta oli näköyhteys kokouspaikan pääsisäänkäynnille. Poliisi määräsi mielenosoittajat poistumaan tästäkin paikasta, mikä oli kantelijan mukaan perusteetonta. Tällöin poliisi osoitti mielenosoitukselle paikan, joka ei ollut mielenosoituksen tarkoituksen kannalta sopiva.

- - -

3

RATKAISU

Perustuslain 13 §:n mukaan jokaisella on oikeus lupaa hankkimatta järjestää kokouksia ja mielenosoituksia sekä osallistua niihin. Tarkempia säännöksiä kokoontumisvapauden käyttämisestä annetaan lailla. Nämä tarkemmat säännökset sisältyvät ennen kaikkea kokoontumislakiin.

Kokoontumislain 4 §:n mukaan julkisen vallan on edistettävä kokoontumisvapauden käyttämistä turvaamalla oikeus kokoontua ilman ulkopuolista häiriötä ja luomalla edellytyksiä yleisten kokousten järjestämiselle. Mainitun lain 19 §:ssä on vielä erityisesti todettu, että poliisin tehtävä on turvata kokoontumisvapauden käyttämistä. Nämä velvoitteet korostavat perustuslain 22 §:ssä julkiselle vallalle säädettyä velvoitetta turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

3.1

Ilmoitus mielenosoituksesta

Oikeusohjeita

Kokoontumislain 7 §:n mukaan järjestäjän on tehtävä ulkona yleisellä paikalla järjestettävästä yleisestä kokouksesta suullisesti tai kirjallisesti ilmoitus kokouspaikan poliisille vähintään kuusi tuntia ennen kokouksen alkamista. Myöhemminkin tehtyä ilmoitusta voidaan pitää päteväenä,

jos kokouksen järjestämisestä ei aiheudu kohtuutonta haittaa yleiselle järjestykselle.

Saman lain 8 §:n mukaan ilmoituksen tulee sisältää seuraavat tiedot:

- 1) kokouksen järjestäjä;
- 2) kokouksen tarkoitus;
- 3) kokouspaikka tai kulkueen reitti;
- 4) kokouksen alkamisaika ja arvioitu päättymisaika;
- 5) järjestäjän asettamat järjestyksenvälvojat; sekä
- 6) kokouksessa käytettävät rakennelmat ja muut erityisvälineet.

Kokouksen järjestäjän on lisäksi nimettävä ilmoituksessa yhteydenpitoa varten henkilö, jonka on oltava poliisin tavoitettavissa kokouksen järjestämistä koskevissa asioissa (yhteyshenkilö).

Kannanotto

Helsingin kihlakunnan poliisilaitokselle tuli selvityksen mukaan 8.9.2006 ilmoitus puheena olevasta Aseistakieltäytyjäliitto ry:n mielenosoituksesta. Sen mukaan mielenosoituskulkueen reitti tulisi olemaan "Veturitori-Junailijankatu 11 (Rautatieläisenkadun puoli, ylätaso)". Ilmoituksen mukaan mielenosoitus pidettäisiin 10.9.2008 klo 12.45–14.15 ja siihen odotettiin 10-20 osallistujaa.

Komisario A kertoo selvityksessään, että hän keskusteli aamulla 10.9.2006 puhelimitse mielenosoituksen järjestäjien yhteyshenkilön kanssa. A:n mukaan yhteyshenkilö kertoi, että ennakoilmoituksesta poiketen mielenosoitus pysyisi Pasilan Rauhanaseman (eli Veturitorin) tuntumassa. A:n mukaan ei olisi sinänsä ollut estettä sille, että mielenosoittajat olisivat voineet kävellä kulkueena Junailijankuja 11:n ja Rauhanaseman välillä. A:n mukaan hän kertoi yhteyshenkilölle myös, että mielenosoittajille oli varattu erillinen alue Messukeskuksen välittömään läheisyyteen Velodromin puolelle, mutta yhteyshenkilö oli todennut, että he osoittaisivat mieluummin mieltään Rauhanasemalla.

Kantelijan mukaan yhteyshenkilö ei ollut ilmoittanut mielenosoituksen jäävän Rauhanasemalle. Hän kiistää myös sen, että mielenosoittajille varatusta erillisestä alueesta olisi ollut puheita.

Komisario A:n ja yhteyshenkilön välisen puhelinkeskustelun sisällöstä ei käsitykseni mukaan ole saatavissa sellaista riidatonta lisäselvitystä, joka voisi vaikuttaa asian ratkaisuun. Näin ollen jää epäselväksi, oliko (ja miten) kirjallista ennakoilmoitusta mahdollisesti muutettu. Väärinkäsityksenkään mahdollisuus ei mielestäni ole täysin poissuljettu.

Ilmoitus voidaan sinänsä lain mukaan tehdä sekä kirjallisesti että suullisesti. Käsitykseni mukaan olisi kuitenkin perusteltua, että poliisi kirjaisi muutokset ainakin siinä tapauksessa, että kirjallista ilmoitusta myöhemmin muutetaan suullisesti. Vaikka poliisi ei kirjaamisen osalta ole menetellyt virheellisesti, saatan tämän käsitykseni poliisilaitoksen tietoon.

3.2

Mielenosoituspaikasta määrääminen

3.2.1

Lähtökohtia

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 §:ssä säädetään kokouspaikkaa koskevista rajoituksista seuraavasti:

Jos samassa paikassa ilmoitetaan järjestettäväksi samanaikaisesti useita yleisiä kokouksia eikä niiden samanaikainen järjestäminen ole mahdollista, etusija on kokousilmoituksen ensimmäisenä tehneellä järjestäjällä, jolle kokouspaikan perinteisestä tai sopimukseen perustuvasta käytöstä muuta johdu. Poliisi voi tällöin osoittaa yhteyshenkilöiden kanssa neuvoteltuaan muut kokoukset siirrettäväksi toiseen ajankohtaan tai toiseen, kokouksen tarkoituksen kannalta sopivaan paikkaan.

Jos yleisen kokouksen järjestäminen ilmoitetussa paikassa vaarantaa ihmisten turvallisuutta, aiheuttaa huomattavaa haittaa ympäristölle tai vahinkoa omaisuudelle, häiritsee kohtuuttomasti sivullisia tai liikennettä taikka valtiotieverailuun 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.

Poliisi voi lisäksi liikenteen sujuvuuden sitä vaatiessa ja yhteyshenkilön kanssa neuvoteltuaan määrätä kulkueen reittiä muutettavaksi ottaen kuitenkin huomioon, ettei reitin muutoksella vaaranneta kulkueen tarkoitusta.

Poliisi voi ryhtyä tässä pykälässä mainittuihin toimenpiteisiin ilman neuvottelua yhteyshenkilön kanssa, jos yhteyshenkilö ei ole tavoitettavissa.

Poliisi on vedonnut toimintansa perusteeksi myös poliisilain 18 §:ään. Siinä säädetään muun muassa seuraavaa:

Poliisimiehellä on oikeus eristää, sulkea tai tyhjentää yleisesti käytetty paikka tai alue taikka kieltää tai rajoittaa liikkumista, jos se on tarpeen yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi, tutkinnan turvaamiseksi taikka onnettomuuspaikalla suoritettavien toimenpiteiden, toimenpiteen kohteena olevan henkilön yksityisyyden tai vaaraan joutuneen omaisuuden suojaamiseksi.

Poliisimiehellä on oikeus päälylystään 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.

Poliisin oikeudesta antaa yleisen kokouksen järjestämispaikkaa koskevia määräyksiä säädetään kokoontumislain 10 §:ssä.

Kokoontumislain ja poliisilain suhteesta totean seuraavaa. Kokoontumislain säätämisen yhteydessä muutettiin poliisilain 18 §:ää. Tätä koskevassa hallituksen esityksessä (145/1998) todettiin kokouslain 10 §:stä muun muassa seuraavaa. "Poliisin toimivalta antaa ulkona yleisellä paikalla olevaa kokouspaikkaa ja kulkueen reittiä koskevia määräyksiä säädettäisiin tyhjentävästi [alleiviivaus tässä] tässä pykälässä. Näiden säännösten soveltaminen olisi ensisijaisista suhteissa lakiehdotuksen 20 §:ään, joka olisi poliisin määräysvaltaa koskeva yleinen säännös. Säännökset olisivat myös erityissäännöksiä suhteessa poliisilain 18 §:n 1 momenttiin, jonka mukaan poliisilla on oikeus eristää, sulkea tai tyhjentää yleisesti käytetty paikka tai alue taikka kieltää tai rajoittaa liikkumista, jos se on tarpeen muun muassa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi tai vaaraan joutuneen omaisuuden suojaamiseksi. Poliisi noudattaisi yleisten kokousten osalta kokoontumislain 10 §:ää ehdotetun poliisilain 18 §:n viittaus-säännöksen nojalla".

3.2.2

Kannanotto

Lähtökohtia

Komisario B:n mukaan mielenosoitusten järjestäminen muualla kuin poliisin varaamalla ja osoittamalla alueella (Messukeskuksen vieressä) ei ollut lähtökohtaisesti kiellettyä. Hän toteaa, että jos mielenosoitus haluttiin järjestää poliisin eristämän alueen välittömässä läheisyydessä, arvioitiin mielenosoituksesta kokousjärjestelyille ja yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle aiheutuvat riskit aina tapauskohtaisesti. Pidänkin tätä oikeana lähtökohtana. Tämä ei kuitenkaan näytä käytännössä toteutuneen erityisen hyvin. Poliisilta saaduissa selvityksissä on mielestäni eräitä ainakin jossain määrin ongelmallisia kannanottoja.

Ensinnäkin totean, että edellä kokoontumislain 10 §:n ja poliisilain 18 §:n suhteesta lausuttu huomioon ottaen poliisi ei voi siirtää mielenosoituksen pitopaikkaa vain sillä (muodollisella)

perusteella, että mielenosoituspaikka olisi poliisilain 18 §:n perusteella eristetyllä alueella. Siirrolla tulee olla nimenomaan kokoontumislain 10 §:n mukaiset perusteet.

Eri asia on, että eristämisen perusteet käytännössä lähes poikkeuksetta muodostanevat myös kokoontumislain 10 §:ssä säädetty siirtoerusteet. On kuitenkin huomattava, että perusteet eivät ole identtiset. Lisäksi korostan, että kokoontumislain 10 § edellyttää neuvottelua järjestäjien yhteyshenkilön kanssa, mitä taas eristämisen osalta ei vaadita.

Toiseksi totean, että selvityksissä kerrotaan poliisin varanneen ensisijaiseksi mielenosoituspaikaksi Messukeskuksen itäpuolella olevan tekonurmikentän. Poliisin toissijaiseksi mielenosoituspaikaksi varaamaa Veturitoria ei selvityksen mukaan tarvittu.

On sinänsä perusteltua, että poliisi ottaa tämän tyyppisten suurten kansainvälisten kokousten suunnittelussa huomioon mahdolliset mielenosoitukset ja varautuu niihin myös tällä tavoin. Korostan kuitenkin sitä, että mielenosoituksen paikan valitsevat ensisijaisesti sen järjestäjät, ei poliisi. Vain jos järjestäjien valitsemaa paikkaa ei kokoontumislain 10 §:n perusteella voida hyväksyä, poliisi voi osoittaa yhteyshenkilön kanssa neuvoteltuaan sopivan paikan mielenosoitukselle. Myös mielenosoituksen järjestäjät voivat tässä neuvottelussa esittää uutta paikkaa, joka poliisin on käsitykseni mukaan pääsääntöisesti hyväksyttävä, jos ei ole käsillä kokoontumislain 10 §:n 2 momentissa tarkoitettua estettä. Järjestäjien esittämän uuden paikan osalta voidaan nähdäkseni soveltaa myöhässä tehtyä mielenosoitusilmoitusta koskevaa oikeusohjetta: tällaista ilmoitusta on kokoontumislain 7 §:n 1 momentin mukaisesti pätevänä, ellei kokouksen järjestämisestä järjestäjien valitsemassa uudessa paikassa aiheudu kohtuutonta haittaa yleiselle järjestykselle. Näin on varsinkin tapauksissa, joissa mielenosoitus ei pienuutensa vuoksi tai muusta syystä vaatisi poliisilta mitään mittavia tai aikaa vieviä erityisjärjestelyjä – kuten asianlaita näyttää selvitysten mukaan olleen tässä tapauksessa. Tällainen tulkinta on mielestäni myös hyvin sopusoinnussa sen kanssa, että poliisin on aktiivisesti edistettävä ja turvattava kokoontumisvapauden käyttämistä. Spontaanejakaan mielenosoituksia ei tule estää vain muodollisuuksiin vedoten (tästä ks. esim. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisu *Bukta and others* 17.7.2007).

Keskeistä on, että uudesta paikasta aidosti neuvotellaan, vaikka lopullinen päätösvalta onkin poliisilla. Kyse ei saa olla tyhjästä muodollisuudesta tai varsinkaan poliisin yksipuolisesta ilmoituksesta. Mielenosoituspaikan siirtäminen ei myöskään saa perustua esimerkiksi siihen, että mielenosoituksen kohteita suojataan kohtaamasta heille ehkä kiusallisia mielipiteitä.

Asianmukainen neuvottelu edellyttää, että selvitetään järjestäjien kanta poliisin ajattelemaan uuteen paikkaan ja toisaalta selvitetään, olisiko järjestäjillä esittää uutta paikkaa, jonka poliisi voisi hyväksyä. Näin neuvottelulle myös saadaan selkeä lopputulos eli poliisi osoittaa jomman kumman näistä paikoista uudeksi mielenosoituspaikaksi. Lakia ei voida mielestäni tulkita niin, että mielenosoittajat voisivat paikkaa toistuvasti vaihtamalla pakottaa poliisin yhä uudelleen ja uudelleen neuvottelemaan mielenosoituspaikan sopivuudesta.

Vielä totean, että poliisi on perustellut toimintaansa yhdenvertaisuuden turvaamisella. Yhdenvertainen kohtelu on tietysti tärkeää, mutta kokoontumislain 10 §:n lähtökohta kokouspaikan suhteen on osin toinen. Sen mukaan jos samassa paikassa ilmoitetaan järjestettäväksi samanaikaisesti useita yleisiä kokouksia eikä niiden samanaikainen järjestäminen ole mahdollista, etusija on kokousilmoituksen ensimmäisenä tehneellä järjestäjällä, jollei kokouspaikan perinteisestä tai sopimukseen perustuvasta käytöstä muuta johdu. Joku mielenosoitus voi saada etusijan (joko aikaprioriteetin, perinteiden tai sopimuksen perusteella) ja muut voivat joutua tällöin väistymään.

Mielenosoituksen siirtämiset

Saadun selvityksen mukaan poliisin toiminnan lähtökohtana on ollut se, että mielenosoituspaikka Junailijankuja 11:ssä oli muu kuin mitä järjestäjät olivat etukäteen ilmoittaneet. Tällä ei kuitenkaan edellä todetun perusteella tulisi mielestäni olla erityistä merkitystä asiassa.

Komisario B:n mukaan tämä ensimmäinen mielenosoituspaikka sijaitsi eristysalueen ulkopuolella. Hän toteaa viitaten muun muassa Smash Asem -mielenosoituksesta saatuihin ennakkotietoihin, että mielenosoittajien tai muiden sivullisten päästäminen heittoetäisyyden päähän kokousdelegaatioista arvioitiin liian suureksi riskiksi. B:n mukaan kyseinen paikka oli liian ahdas mielenosoituspaikaksi: se oli kapeahko jalankulkuväylä, jota delegaatioiden jäsenet ja lehdistö käyttivät kulkureittinään. Sieltä olisi myös ollut mahdollista heittää esineitä ajoneuvoista nousevia kokousvieraita kohti varsinkin, kun paikka oli kokouspaikan sisäänkäyntejä korkeammalla. Hän viittaa myös putoamisriskiin, jos paikalta olisi jouduttu poistamaan mielenosoittajia. Hän kertoo neuvoneensa mielenosoittajia menemään poliisin varaamalle mielenosoituspaikalle. Jää epäselväksi, voidaanko tätä pitää kokoontumislain tarkoittamana neuvotteluna.

Asiakirjojen perusteella on jälkikäteen vaikeaa muodostaa kovin yksityiskohtaista kuvaa tilanteesta. Pidän jossain määrin kyseenalaisena, oliko B:n esittämien seikkojen nojalla perusteltua katsoa, että kyseinen mielenosoitus olisi tuossa paikassa pidettynä vaarantanut ihmisten turvallisuutta taikka häirinnyt kohtuuttomasti sivullisia tai julkisyhteisön järjestämään kansainväliseen kokoukseen kuuluvaa tilaisuutta tai että siitä olisi aiheutunut kohtuutonta haittaa yleiselle järjestykselle. Selvityksissä ei ole viitattu siihen, että mielenosoittajat olisivat esimerkiksi käyttäytyneet jotenkin uhkaavasti tai ylipäättään muuta kuin rauhanomaisesti. En kuitenkaan katso, että B:n arvio olisi osoitettavissa vääräksi.

Kiinnitän joka tapauksessa hänen huomiotaan edellä esittämiini näkökohtiin mielenosoituksen siirtämisessä huomioon otettavista seikoista ja erityisesti neuvotteluvollisuuteen.

Kantelija on vielä arvostellut sitä, että mielenosoitus siirrettiin pois myös Asemamiehenkadulta, jonne he siirtyivät Junailijankuja 11:stä. Kantelijan arvostelemat poliisimiehet ovat kertoneet saaneensa käskyn siirtää mielenosoittajat pois tältä paikalta (ylikonstaapeli) tai pois eristetyltä alueelta (vanhempi konstaapeli).

Minulla ei ole huomauttamista vanhemman konstaapelin kertomasta eristysalueen sisäpuolelle menneiden mielenosoittajien (joita oli muutama ja joita hän tarkoittanee, kun mainitsee, että sieltä "vieraiden heittäminen esineillä oli mahdollista") poistamisesta.

Selvityksistä ei käy ilmi, keneltä alun perin oli peräisin ylikonstaapelille välitetty käsky poistaa mielenosoittajat. En kuitenkaan katso olevan aiheellista selvittää tätä tarkemmin, kun tuolla seikalla ei mielestäni ole vaikutusta asian lopputulokseen.

Sinänsä poliisi ei ole selvittänyt, että olisi ollut olemassa kokoontumislain 10 §:n tarkoittamia perusteita mielenosoittajien poistamiseen Kellosillan ja Asemamiehenkadun risteyksestä. Sieltä olisi käsitykseni mukaan ollut mahdollista heittää esineitä Messukeskuksen edustalle lähinnä teoriassa, eikä mitään tällaiseen konkreettiseen vaaraan viittaavaa tietoa ole ylipäättään esitettykään ainakaan nyt kyseessä olevan mielenosoituksen osalta. Pelkästään se seikka, että tuota paikkaa ei ollut etukäteen ilmoitettu mielenosoituspaikaksi, ei edellä esittämäni nojalla ole peruste siirtää mielenosoitusta. Kuten olen edellä todennut, myöhässäkin tehty ilmoitus mielenosoituksesta on tietysin edellytyksin pätevä eikä spontaanejakaan mielenosoituksia tule estää vain muodollisuuksiin vedoten. Tässä vaiheessa mitään neuvottelua ei myöskään selvitysten mukaan ole käyty, ylikonstaapeli näyttää vain toteuttaneen saamansa käskyn.

Totean myös, että poliisin mielenosoitukselle osoittamaa paikkaa ei minun mielestäni voi pitää

erityisen sopivana kyseisen mielenosoituksen tarkoituksen kannalta. Näköyhteys delegaatioiden reitille Messukeskuksen pääsisäänkäynnille on hyvin huono, vaikkakin Messukeskuksen sisältä delegaatiot varmasti pystyivät halutessaan seuraamaan mielenosoitusta. Perustuslaki-valiokunnan mukaan kokoontumislain 10 §:ää tulkittaessa on otettava huomioon, että kokouksen järjestäminen juuri määrättyssä paikassa voi olla kokoontumisen tarkoituksen oleellinen osa ja paikan siirtäminen voi merkittävästi heikentää kokoontujien ilmaisemien mielipiteiden tehoa ja painoarvoa (PeVM 13/1998 vp). Tämän näkökohdan huomioiminen on yksi osa julkiselle vallalle kuuluvaa velvollisuutta turvata kokoontumisvapauden käyttämistä.

Totean kuitenkin, että osa mielenosoittajista näyttää menneen eristetylle alueelle sen jälkeen, kun heitä oli jo kerran neuvottu poistumaan poliisin varaamalle alueelle. Vailla perusteita ei ole myöskään sellainen tulkinta, että poliisi (komisario B) oli jo osoittanut mielenosoittajat uuteen paikkaan (kokoontumislain 10 §:n 2 momentin mukaisesti) em. tekonurmikentälle ja kysymys uudesta paikasta oli siten jo ratkaistu. En katso poliisin menetelleen tässäkään vaiheessa lainvastaisesti. Kiinnitän kuitenkin poliisilaitoksen huomiota edellä esittämiini näkökohtiin.

Ylikonstaapelin ja vanhemman konstaapelin osalta ei ole tullut ilmi sellaista menettelyä, joka antaisi minulle aihetta toimenpiteisiin. He ovat selvityksen mukaan toimineet saamiensa käsien mukaan eikä heillä ole ollut perustetta olla niitä tottelematta. Lähetän kuitenkin jäljennöksen tästä päätöksestä myös heille tiedoksi.

4

TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.1 esittämäni käsityksen mielenosoitusta koskevan ilmoituksen muutosten kirjaamisesta Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksen tietoon ja kohdassa 3.2.2 esittämäni käsitykset mielenosoituksen siirtämisessä huomioon otettavista seikoista poliisilaitoksen ja komisario B:n tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestä poliisilaitokselle ja B:lle.

Muihin toimenpiteisiin kantelu ei anna aihetta.