

14.12.2006

Dnro 3329/4/04

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Erkki Hännikäinen

LIIKKUMISVAPAUDEN JA JOKAMIEHENOIKEUDEN RAJOITTAMINEN RALLIKILPAILUJEN AIKANA

1 KANTELU

Kantelija arvostelee oikeusasiamiehelle 30.11. ja 12.12.2004 osoittamissaan kirjoituksissa nopeuskilpailujen (jäljempänä ralli/rallikilpailu) järjestäjiä siitä, että nämä pakottavat ostamaan pääsylipun kilometrien päässä erikoiskoelueilta. Esimerkkinä kantelija mainitsee vuonna 2004 järjestetyn Neste Rallin, nykyisin Neste Oil Ralli, jonka yhteydessä järjestäjät pakottivat ostamaan lipun jo kilometrejä ennen erikoiskoetta, vaikka sille johtavalle tielle ei ollut edes sulkulupaa. Lippuja myytiin pakolla myös ennen erikoiskokeeseen käytettävän yleisen tien sulkemista. Erikoiskokeeseen käytettävälle yleiselle tielle ei päästetty ajamaan ennen sen sulkemistakaan ilman että asianomainen osti lipun. Kantelijan mielestä selkeästi määrätyn ja rajatun rallin toimeenpanoalueen ulkopuolella rallikilpailuja pitää saada seurata jokamiehenoikeuden perusteella eikä siitä saa periä maksua.

Kantelija arvostelee myös lääninhallituksia ja kihlakuntien poliisilaitoksia, jotka myöntävät tieliikennelain ja tieliikenneasetuksen nojalla luvat teiden sulkemiseen rallikilpailuja varten. Lisäksi poliisilaitokset tekevät kokoontumislain nojalla päätökset rallikilpailuja ja muita yleisötilaisuuksia koskevien ilmoitusten johdosta. Kantelija katsoo, että lääninhallitukset ja poliisilaitokset ovat käytännössä antaneet luvan pääsymaksujen perimiseen edellä mainituissa tilanteissa ja että ne ovat menettelleet siinä lainvastaisesti. Kantelija katsoo, että maksujen perimiskäytäntö loukkaa jokamiehenoikeuteen perustuvaa ja kansalaisten perusoikeuksiin kuuluvaa vapaata liikkumista maastossa.

2 SELVITYS

Sisäasiainministeriö on antanut lausunnon ja Länsi-Suomen lääninhallitus ja Jyväskylän, Jämsän, Keuruun, Kangasalan ja Äänekosken kihlakuntien poliisilaitokset ovat antaneet selvityksen kantelun johdosta. Sisäasiainministeriö on hankkinut Länsi-Suomen lääninhallituksen selvityksen ohella myös muiden lääninhallitusten (pl. Ahvenanmaa) lausunnot, jotka on liitetty sisäasiainministeriön lausuntoon.

Ympäristöministeriö on antanut lausunnon asiassa siltä osin kuin kysymys on noudatetun menettelyn suhteesta jokamiehenoikeuksiin.

AKK-Motorsport ry ja AKK Sports Oy ovat antaneet yhteisen lausunnon asiassa.

Kantelija on antanut vastineensa asiassa saatujen lausuntojen ja selvitysten johdosta.

Lisäksi tämän kanteluasian esittelijä on ollut puhelimitse yhteydessä Jyväskylän kihlakunnan poliisilaitoksen lupapalveluyksikön päällikköön, tiemestariin Keski-Suomen tiepiiristä ja AKK-Motorsport ry:stä rallin lajipäällikköön, joka samalla toimii Neste Oil Rallin kilpailupäällikkönä AKK Sports Oy:ssä.

Sisäasiainministeriön lausunto

Sisäasiainministeriön poliisiosasto on esittänyt lausunnossaan seuraavaa:

"Eduskunnan oikeusasiamies haluaa ministeriötä antamaan lausuntonsa nopeuskilpailuja koskevasta lupakäytännöstä ja siitä, näkeekö ministeriö mahdolliseksi, että lupamääräyksiä voitaisiin antaa myös jokamiehen oikeudella tapahtuvasta liikkumisesta kilpailualueen tuntumassa.

Nopeuskilpailuja koskevan lupakäytännön osalta poliisin lääninjohdot tai kihlakunnan poliisilaitokset eivät ole nähneet huomautettavaa. Myös poliisiosaston käsityksen mukaan nykyiset lupaehdot palvelevat niitä perustuslaista johdettavia tavoitteita eli oikeutta perustuslain 7 §:ssä mukaiseen turvallisuuteen ja oikeutta perustuslain 13 §:n mukaiseen yleisötilaisuuden järjestämiseen. Poliisiosaston käsityksen mukaan lupamenettelyn muuttamiseen ei tällä hetkellä ole tarvetta.

Apulaisoikeusasiamiehen kysymykseen siitä, pitäisikö lupaehtoihin sisällyttää myös määräyksiä jokamiehen oikeudella tapahtuvasta liikkumisesta kilpailualueen tuntumassa, ministeriö toteaa ensinnäkin, että maastossa tapahtuvat nopeuskilpailut ja niiden olosuhteet poikkeavat huomattavasti toisistaan. Tämän vuoksi jokamiehen oikeuksista annettavat määräykset poikkeaisivat kilpailukohtaisesti toisistaan. Tästä syystä jokamiehen oikeuksien lisääminen lupaehtoihin aiheuttaisi toisaalta kilpailun järjestäjän ja toisaalta jokamiehen oikeuden käyttäjän näkökulmasta erittäin suuria jos ei ratkaisemattomia yhdenvertaisuusongelmia.

Suomessa järjestetään hyvin paljon maastossa erilaisia nopeuskilpailuja, Sisäasiainministeriön käsityksen mukaan nopeuskilpailut eivät ole aiheuttaneet juurikaan ongelmia jokamiehen oikeuksiin perustuvalla oikeuden käyttämiselle. Ministeriön käsityksen mukaan kyse on enemmän teoreettisesta oikeuksien tarkastelusta kuin todellisesta oikeusturvaongelmasta. Tästä syystä sisäasiainministeriö ei näe tarpeelliseksi muuttaa nykyistä lupakäytäntöä."

Länsi-Suomen lääninhallituksen selvitys ja muiden lääninhallitusten lausunnot

Luvan teiden sulkemiseen (sulkulupa) Neste Rallia 2004 varten myöntänyt *Länsi-Suomen lääninhallitus* on esittänyt selvityksessään, että tien sulkulupa perustuu yksityisteiden osalta tehtyihin sopimuksiin ja yleisten teiden osalta tienpitäjän lupalausuntoon. Tien sulkupäätöksellä suljettu tie ja turvallisuussyistä eristetty vaara-alue ovat erityisalueita, joiden erityinen käyttö

syRJäyttää jokamiehen oikeuden. Suljettu tieosuus ja kilpailureitillä olevat vaara-alueet veloitetaan selkeästi merkitsemään ja valvomaan. Osin nämä alueet sisältyvät myös kokoontumislaissa tarkoitettuun yleisötilaisuuden toimeenpanoalueeseen. Tien sulkupäätös ei ole lupa myydä pääsylippuja.

Etelä-Suomen lääninhallitus on esittänyt lausunnossaan muassa seuraavaa:

”Lääninhallituksen antaman päätöksen ratkaisun ehdoissa korostetaan kilpailun järjestäjän erityistä vastuuta kilpailua seuraamaan saapuvien katsojien ja alueen asukkaiden turvallisuudesta. Yleistä järjestystä ja turvallisuutta yllä pitää luvan myöntävän poliisilaitoksen määräämä ja hyväksymä määrä järjestyksenvalvoja. Ehdoissa korostetaan yleisön turvaamiseksi riittävien turva-alueiden määräämistä ja merkitsemistä. Määrätyt turva-alueet tulee pitää, eikä erikoiskoetta saa aloittaa tai se on keskeytettävä ehtojen mukaan, mikäli sen suorittaminen aiheuttaa varaa yleisölle. Turva-alueet sijaitsevat suljettujen tieosuuksien reunoilla, ja niitä hallitsee tai omistaa pääasiassa joko yksityinen tai kunta/valtio. Kilpailujen järjestäjillä tulee olla lupa alueiden käyttöön maanomistajalta tai haltijalta.

Nopeuskilpailujen järjestäjän poliisille tekemästä kirjallisesta ilmoituksesta ilmenee mahdolliset kilpailuun liittyvät yleisötilaisuudet, joiden järjestämiseen on hankittava järjestämispaikan omistajan tai haltijan antamat suostumukset paikan käyttämisestä kyseistä tilaisuutta varten. Poliisi voi kokoontumislain 15 §:n perusteella kieltää yleisötilaisuuden järjestämisen. Antaessa luvan yleisötilaisuuden järjestämiseen poliisi antaa järjestäjälle ohjeita ja määräyksiä, jotka saattavat jo turvallisuussyistä rajoittaa ihmisten vapaata liikkumista alueella. Mitä tulee maksulliseen liikkumiseen yleiseen liikenteeseen tarkoitetuilla teillä, ei ole poliisin lääninjohdon päätöksessä mainittujen ehtojen mukaan edes mahdollista. Päätöksessä on mainittu teiden sulkemisajat sekä koska ja kenelle ”Suljetulle tieosuuksille on varattava vapaa kulkuoikeus”. Lisäksi ehtojen mukaan teiden sulkemisesta on alueen asukkaille järjestäjän toimesta ilmoitettava viimeistään seitsemää (7) vuorokautta ennen sulun alkamista. Lääninhallituksen päätös valitusosoituksineen on esillä kunnan ilmoitustaululla hyvissä ajoin ennen nopeuskilpailua.

Etelä-Suomen läänin alueella tapahtuvien nopeuskilpailujen yhteydessä kansalaisten jokamiehen oikeudella tapahtuvaa liikkumista ei rajoita muu, kuin yleisöltä suljettu turva-alue ja mahdolliset yleisötilaisuudet.”

Itä-Suomen lääninhallitus on esittänyt lausunnossaan, että kokoontumislain nojalla annettavien määräysten tulee olla niin yksiselitteiset ja selkeät, että jokamiehen oikeudella tapahtuvan liikkumisen rajoittamisesta ei synny epäselvyyttä. Rallikilpailujen yhteydessä tämä tarkoittaa sitä, että ne alueet, joihin pääsylippuja myydään, on merkittävä nauhoilla yms. merkitsemisvälineillä. Merkittyjen alueiden tulee olla sellaisia, että niistä voi tosiasiallisesti seurata nopeuskilpailuja ja ettei niitä ole merkitty niin laajoiksi, että jokamiehen oikeudella tapahtuva liikkuminen tosiasiallisesti vaikeutuu. Sellainen menettely, jossa tietyille, eristämättömälle alueelle vaaditaan pääsymaksu, on perustuslaissa säädetyn liikkumisvapauden vastaista. Liikkumisvapautta voidaan säädellä lailla ja kokoontumislain mukaisin määräyksin voidaan yleisölle tarkoitettut alueet määritellä nopeuskilpailujen yhteydessä.

Oulun lääninhallituksen hallinto-osasto on todennut lausunnossaan, että lääninhallituksella ei ole mitään lakiin perustuvaa oikeutta määrätä jokamiehenoikeuden käyttämisestä. Lääninhallituksen mukaan on huomattava, että ehdon asettaminen edellyttää tietynlaista syy-yhteyttä luvan ja ehdon välillä ja että on tulkinnanvaraista, onko tien sulkupäätöksellä ja metsässä tai ojan laidalla olemisella sellaista yhteyttä, jotta ehto voitaisiin asettaa lupapäätökseen. Lääninhallituksen käsityksen mukaan lupapäätöksessä voitaisiin kuitenkin todeta, että tämä lupapäätös koskee ainoastaan tien sulkemista ja liikkumista tiellä ja että päätöksellä ei puututa jokamiehenoikeuksiin.

Lapin lääninhallitus on todennut lausunnossaan, että poliisin lääninjohdon mielestä jokamiehenoikeudella tapahtuvan liikkumisen rajoittamisen kilpailualueen tuntumassa tulisi tapahtua lausunnon liitteenä olevissa Rovaniemen kihlakunnan ja Koillis-Lapin kihlakuntien poliisilaitosten lausunnoissa esitetyllä tavalla.

Rovaniemen kihlakunnan poliisilaitos on lausunnossaan käsitellyt asiaa lähinnä vaara-alueiden merkitsemis- ja turvallisuuskysymyksenä. Poliisilaitos on todennut lausunnossaan muun muassa, että rallin seuraaminen muualla kuin järjestäjän takaamalla turvallisella katselupaikalla on täysin jokamiehenoikeuksilla liikkuvan omalla vastuulla. Poliisilaitoksen mukaan jokamiehenoikeuden rajaaminen turvallisuuden takaamiseksi on täysin perusteltua nykypäivän rallien osalta. Tosin rajaus velvoittaisi järjestäjiä varaamaan entistä ammattimaisemmin yleisökatselualueet sekä tiedottamaan ja merkitsemään kielletyt katselualueet (vaara-alueet).

Koillis-Lapin kihlakunnan poliisilaitos on todennut lausunnossaan, että jokamiehenoikeus määritellyllä kilpailualueella tulee rajoittumaan. Lähtökohtana on kansalaisten ja kilpailuun osallistuvien turvallisuus ja tapahtuman häiriötön kulku. Liikkumisrajoitukset koskevat ennakkoon sovittuja paikkoja, missä asiasta kiinnostuneet voivat seurata kilpailua ja suosikkiensa menestymistä. Koska kysymys on yleensä suurella vaivalla ja useitten ihmisten työllä aikaan saaduista tapahtumista, poliisi ei näe ristiriitaa siinä, jos järjestäjät perivät pientä maksua kustannusten kattamiseksi. Lunastettu maksu velvoittaa järjestäjiä huolehtimaan tapahtumaa seuraamaan tulleiden lipun lunastaneiden turvallisuudesta. Käsite kilpailualueen tuntuma on laaja ja usein vaikeasti määriteltävissä. Jos alueen välittömässä läheisyydessä liikkuminen ei ole kilpailun seuraamista, pitää järjestäjien koettaa ennakkosuunnitelman mukaan taata liikkumiseen mahdollisimman häiriötön mahdollisuus.

Lääninhallitukset ovat korostaneet, ettei teiden sulkemisluvilla tai yleisötilaisuuden järjestämistä koskevien ilmoitusten johdosta tehdyillä päätöksillä ole päätetty tai otettu kantaa pääsylippujen myymiseen.

Poliisilaitosten selvitykset

Jyväskylän kihlakunnan poliisilaitos on esittänyt selvityksessään muun muassa seuraavaa:

"Yleisötilaisuuden järjestämistä koskevassa luvassa poliisi voi antaa tilaisuuden järjestäjälle ennakolta kokoontumislain 20 §:n mukaisia ohjeita ja määräyksiä. Pykälän sisällön perusteella voidaan todeta, että säännöksen tarkoituksena on turvata ennen kaikkea yleisön turvallisuus ja tilaisuuden sujuvuus tapahtuman aikana. Tämä ilmenee myös 4.8.2004 annetusta Neste rallia koskevasta päätöksestä. Kyseinen päätös sisältää määräyksen toimeenpanoalueesta, mutta siinä ei ole kannanottoa tai ratkaisua siihen missä, millä tavoin tai minkä suuruisena pääsymaksu voidaan periä.

Kokoontumislain 20 §:n 1 momentin 3-kohdan mukaan poliisi voi tarvittaessa antaa ohjeita tai määräyksiä sivullisten oikeuksien turvaamiseksi. Sivullisten oikeuksia ei ole tarkemmin määritelty pykälässä eikä myöskään lain esitöissä. Säännöstä ei voitane tulkita siten, että sen perusteella voitaisiin antaa suoranaisia määräyksiä pääsylippujen perimisestä ottaen huomioon jokamiehen oikeudet."

Poliisilaitos katsoo, että koska lupapäätös ei sisällä kannanottoa tai ratkaisua pääsymaksusta, ei lainvastaista toimintaa kantelijan esittämällä tavalla ole tapahtunut."

Jyväskylän kihlakunnan poliisilaitoksen selvitykseen sisältyy myös lupapalveluyksikön päällikön *ylikomisario Mikko Purasen* selvitys. Puranen on todennut selvityksessään yleisötilaisuuksien toimeenpanoalueen rajauksesta ja lipunmyynnistä tai etukäteen ostettujen lippujen kontrolloinnista seuraavaa:

"Yksityisten alueiden kuten esimerkiksi metsien ja peltojen käyttö yleisötilaisuusalueina on sallittu vain maanomistajan luvalla. Näin myös pääsylippujenkin myynti voi olla sallittu ko. alueille. Alue tulee tällöin olla rajattu ja merkitty sekä alueen omistajan kanssa sovitettu. On selvää, että pääsylippujen myynti tai lipuilla tulevien kontrolli tulee tapahtua alueen rajalla eikä missään satojen metrien tai kilometrien päässä alueelta."

Jämsän kihlakunnan poliisilaitos on esittänyt selvityksessään muun muassa seuraavaa:

"Yleisötilaisuuksien järjestämiseksi helposti tulkittavia alueita rallien yhteydessä ovat tietyllä rajatulla alueella toimeenpantavat tilaisuudet tai tapahtumat, kuten konsertit, näyttelyt, yleisöerikoiskokeet esim. raviradalla, Vip-teltat ja anniskelualueet sekä esim. rajoiltaan määritellyt katselualueet ja niiden pysäköintikentät. Ongelmallisempia sen sijaan ovat rallien erikoiskokeet ja niiden varrella sijaitsevat maa-alueet.

Jämsän poliisilaitoksen tulkinnan mukaan velvollisuus hankkia rallitapahtumiin liittyvien maa-alueiden käyttö-oikeudet tapahtumien ajaksi, ts. suostumukset maa-alueiden käyttämiseen maksullisen yleisötilaisuuden järjestämiseen on tilaisuuden järjestäjällä. Ellei sopimuksia ole tehty ja alueita ole selkeästi rajattu tai rajattavissa, liikutaan harmaalla alueella, jolloin vaarana on yksilön perusoikeuksien sekä mm. jokamiehen oikeuksien polkeminen.

- - -

Poliisilaitos on lisäksi omissa päätöksissään tehnyt selvän eron yhtäältä liikenteen ohjaajiksi määrättävien ja toisaalta järjestyksenvalvojien tehtävien, toimialueen, tunnusten, velvollisuuksien ja oikeuksien välillä. Lipunmyynti sinällään ei poliisilaitoksen tulkinnan mukaan ole kumpaankaan kategoriaan kuuluvaa toimintaa. Erikseen on todettava, ettei poliisilaitos ole antanut päätöksissään tai muuten rallien tai muiden vastaavien järjestäjille lupaa lipunmyyntiin - - - esittämällä tavalla.

Poliisilaitos kuitenkin ymmärtää, ettei mittavien rallitapahtumien järjestäminen ole mahdollista ilman, että tapahtumien seuraaminen olisi maksullista. Kysymys on nähdäksemme siitä, millaiset oikeudet maa-alueiden käyttöön yleisötilaisuuksien järjestäjät hankkivat ja miten ne olisi rajattavissa yleisötilaisuusalueiksi. Jämsän poliisilaitos on usein eri yhteyksissä esiintunut nämä näkemyksensä rallitapahtumien järjestäjille ja suositellut maankäytösopimusten solmimista erikoiskokeiden varsille ja ympärille sekä

puoltanut rallin seuraamiseen varattavien, helposti rajattavissa ja valvottavissa olevien anniskelu-, ruokailu- ja pysäköintialueiden perustamista.

Tämä ei kuitenkaan toteutuessaan poistaisi rallien järjestäjien velvollisuutta valvoa, ettei yleisö kulkeudu suljetulle erikoiskoealueelle ja niiden varrella suljetuille tai kielletyille alueille, joka saattaisi vaarantaa katsojien turvallisuuden (vrt. kokoontumislain 3 §).

Nykyisessä tilanteessa poliisilla tai yleisötilaisuuden järjestyksenvalvojilla tai muilla tapahtumien järjestäjien edustajilla ei ole käsityksemme mukaan oikeutta puuttua edellä mainittua laajemmin yksityisten kansalaisten liikkumisvapautteen suljettujen tieosien ja selkeästi rajattujen yleisötilaisuuksien toimeenpanoalueiden ulkopuolisilla alueilla. Kuitenkin mikäli yleisön havaitaan kulkeutuneen vaarallisille alueille tai rallin turvallisuussuunnitelmassa kielletyille alueille, joka vaarantaa katselijoiden turvallisuuden, järjestyksenvalvojilla, tilaisuuden järjestäjillä ja poliisilla on lakiin perustuva oikeus ja velvollisuus keskeyttää yleisötilaisuus ja kieltää ao. erikoiskokeen ajaminen ennen kuin tilanne on korjaantunut turvalliseksi."

Kangasalan kihlakunnan poliisilaitos on todennut selvityksessään, ettei se enää muutama vuoteen ole antanut omaa (kokoontumislain 20 §:n mukaista) päätöstään Neste Rallin erikoiskokeille, koska niistä vain kuusi kilometriä kuuluu kihlakunnan alueeseen. Päätöksen tekee poliisilaitosten keskinäisen sopimuksen perusteella Jämsän kihlakunnan poliisilaitos. Kangasalan kihlakunnan poliisilaitos viittaa selvityksensä Jämsän kihlakunnan poliisilaitoksen selvitykseen, johon se kaikilta osiltaan yhtyy. Poliisilaitos painottaa erityisesti rallien järjestäjien velvollisuutta hankkia rallitapahtumiin liittyvien alueiden maanomistajien suostumukset maksullisten yleisötapahtumien järjestämiseen. Jos näin on menetelty ja alue on selkeästi rajattu, tilaisuuden järjestäjällä on oikeus myydä sinne pääsylippuja. Muussa tapauksessa asian on poliisilaitoksen käsityksen mukaan jokseenkin epäselvä ja se saattaisi loukata jokamiehenoikeudella alueella kulkevan mahdollisuuksia nauttia oikeudestaan.

Keuruun kihlakunnan poliisilaitos on todennut selvityksessään muun muassa, että poliisilaitos luo osaltaan kokoontumislain hengen mukaisesti edellytyksiä kokoontumisten ja yleisötilaisuuksien järjestämiselle neuvomalla ja ohjaamalla tilaisuuksien järjestäjiä. Samalla poliisilaitos pyrkii selvittämään mahdollisimman kattavasti minkälaisia vaikutuksia tilaisuuden järjestämisellä on sivullisille, ympäristölle, turvallisuudelle, terveydelle, omaisuudelle jne. Luonnollisesti jokamiehenoikeudetkin otetaan huomioon ja erityisesti se, kuinka paljon perustuslaissa suodut oikeudet kuin myös perustuslaissa suotu oikeus yleisötilaisuuden järjestämisestä ovat ristiriidassa keskenään. Poliisilaitos on edelleen todennut, että ralleilla on oma erityisluonteensa, jossa turvallisuusnäkökohdat korostuvat. Järjestäjillä on korostunut vastuu alueella liikkuvien turvallisuudesta. Ilman tiukkaa kontrollia tämä ei ole mahdollista. Rallien luonne ja ajallinen kesto huomioon ottaen poliisilaitos katsoo, että rallit on kihlakunnan alueella järjestetty ilman että jokamiehenoikeuksia olisi liiallisesti loukattu ja rajoitettu.

Äänekosken kihlakunnan poliisilaitos on selvityksensä viitannut sulkulupahakemuksesta lääninhallitukselle antamaansa lausuntoon ja todennut, että Jyväskylän kihlakunnan poliisilaitos on tehnyt asianomaisten

poliisilaitosten keskinäisen sopimuksen perusteella yleisötilaisuutta koskevan päätöksen myös siltä noin kilometrin pituiselta osuudelta, mikä sijaitsee Äänekosken kihlakunnan alueella.

Ympäristöministeriön lausunto

Ympäristöministeriö on esittänyt lausunnossaan muun muassa seuraavaa:

"Poliisiviranomaisten lausunnoista käy ilmi, että kokoontumislain 20 §:n nojalla annettu päätös sisältää määräyksen myös ns. toimeenpanoalueesta (myös alueellisesta laajuudesta), jolle ohjeet ja määräykset kohdistetaan. Tämä tarkoittaa ministeriön käsityksen mukaan samalla tapahtuma-alueen rajaamista, jolla ko. alue otetaan erityiseen käyttöön. Erityiseen käyttöön otetulla alueella eivät jokamiehenoikeudet puolestaan ole voimassa.

Asiakirjoista ei käy selkeästi ilmi, koskevatko nopeuskilpailun toimeenpanoaluetta koskevat päätökset koko erikoiskoeluetta. Alueen rajat tulisi ministeriön käsityksen mukaan kuitenkin määritellä em. päätöksissä kattavasti ja riittävällä tarkkuudella. Rajat tulee tarvittaessa myös merkitä maastoon. Lähtökohtana voisi olla, että toimeenpanoalue käsittäisi esimerkiksi 50 metrin levyiset vyöhykkeet pikataipaleen kummallakin puolella. Varsinaisilla katselualueilla vyöhyke voisi olla huomattavasti leveämpikin. Tällöin tulisi myös lain 18 §:ssä tarkoitettu järjestyksenvalvojen toimialue, jolla he voivat käyttää järjestyksenvalvojista annetun lain mukaisia oikeuksiaan, selkeästi määritellyksi.

Yleisötilaisuuden järjestäjän harkinnassa on, peritäänkö tilaisuuden toimeenpanoalueelle maksu. Kuten poliisin lausunnoista ilmenee, viranomaisen ei tee tätä asiaa koskevaa päätöstä. Mahdollisia maksuja voidaan edellyttää vasta tapahtuma-alueelle tultaessa."

AKK-Motorsport ry:n ja AKK Sports Oy:n lausunto

AKK-Motorsport ry ja AKK Sports Oy ovat lausunnossaan perustelleet pääsymaksujen perimiskäytäntöä seuraavasti:

"Järjestäjän on varmistettava yleisön turvallinen liikkuminen ja oleskelu tapahtuma-alueella koko tapahtuman ajan ja yleisö on ohjattava kontrolloidusti turvalliselle ja valvotulle katselualueelle turvallisia ja valvottuja siirtymäreittejä käyttäen. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että yleisön liikkumisen on oltava järjestäjän kontrollissa jo itse varsinaisen tapahtuma-alueen ulkopuolella. Vastaavasti mahdollinen pääsymaksu on tarkoituksenmukaisinta periä siinä vaiheessa, kun yleisö siirtyy järjestäjän valvontaan ja kontrolliin. Lipunmyyntipisteiden sirotteleminen kilpailureitin varrelle tai katsomoalueiden läheisyyteen ei ole rallitapahtumissa tarkoituksenmukaista tai edes realistisesti mahdollista.

Rallitapahtuman kestäessä järjestäjän tulee pystyä pitämään yleisö turvallisen välimatkan päässä kilpailureitistä (ajoradasta), varsinkin hyppyreiden ja kaarteiden läheisyydessä, joissa kilpailijan ulosajon ja tähän liittyvän vakavan henkilövahingon riski on suuri. Rallikilpailut järjestetään tyypillisesti mutkaisilla ja mäkisillä tieosuuksilla, joissa ulosajotilanteisiin liittyvät riskit huomioon ottaen välttämättömät suoja-alueet ulottuvat vähimmilläänkin kymmenien

metrien päähän kilpailureitistä ja kattavat erittäin merkittävän osan kilpailureitin pituudesta. Myös tässä suhteessa yleisön liikkumisen ja oleskelun kontrollointi sekä järjestyksenvalvojien toiminta ja valvotut, turvalliset kulkureitit ja katselualueet ovat ensisijaisen tärkeitä.

- - -

Järjestäjän näkökulmasta ainakin rallitapahtuman reunustavat ja muut yleisön hallitsemiseksi kussakin yksittäistapauksessa tarpeelliset alueet voidaan katsoa jo yleisön turvallisuudelle asetettujen vaatimusten vuoksi erityiseen käyttöön otetuiksi alueiksi. Näillä alueilla liikkuminen ja oleskelu voi turvallisesti tapahtua ainoastaan järjestäjän kontrolloimalla tavalla järjestäjän maastoon tekemiä reittejä käyttäen. Vastaavasti vapaa liikkuminen näillä alueilla yleiskäyttöoikeuden perusteella ei voi olla perustellusti mahdollista."

AKK-Motorsport ry ja AKK Sports Oy yhtyvät sisäasiainministeriön poliisiosaston kantaan, jonka mukaan nykyinen lupakäytäntö on toimiva ja jonka mukaan lupakäytännön ja jokamiehenoikeuksien välisessä suhteessa on kyse enemmän teoreettisesta oikeuksien tarkastelusta kuin todellisesta oikeusturvaongelmasta. Ne yhtyvät myös siihen poliisiosaston käsitykseen, että jokamiehenoikeuksien ja muiden lisäehtojen lisääminen lupaehtoihin ei selventäisi nykytilannetta, vaan aiheuttaisi lisäsekaannusta ja yhdenvertaisuusongelmia sekä kilpailun järjestäjän että jokamiehenoikeuden käyttäjän näkökulmasta.

Kantelijan vastine

Kantelijan mukaan pääsylipun osto ei mitenkään takaa turvallisuutta. Turvallisuuskontrolli on sama kaikissa ralleissa siitä riippumatta, myydäänkö tapahtumaan pääsylippuja vai ei.

Kantelija korostaa myös, että ainoastaan Neste Rallissa on maastoon rajattuja ja merkittyjä katselualueita ja että muissa ralleissa niitä ei ole. Neste Rallissakin katselualueita on vain siellä täällä. Muutoin on kilometrikaupalla vapaata maastoa, minne voisi mennä, mutta näillekin alueille pakotetaan ostamaan pääsylippu.

3

RATKAISU

3.1

Oikeusasiamiehen toimivaltaan kuulumattomat asiat

Suomen perustuslain 109 §:n mukaan oikeusasiamiehen tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. AKK Sports Oy sekä muut rallikilpailujen järjestäjät eivät hoida perustuslain 109 §:ssä tarkoitettua julkista tehtävää, joten en voi puuttua niiden menettelyyn.

3.2

Lääninhallitusten ja poliisilaitosten menettely

Kantelun kysymyksenasettelu

Asiassa ei ole edes väitettykään, etteivätkö rallin lähtö-, maali-, huolto- ja katsomo- yms. alueet olisi sellaisia erityiseen käyttöön otettuja alueita, joilla jokamiehenoikeudet eivät ole voimassa. Näillä alueilla rallikilpailujen järjestäjällä on harkintansa mukaan oikeus päättää pääsymaksun perimisestä ja edellyttää pääsymaksun maksamista alueelle pääsemiseksi. Tie- ja vaara-alueet ovat puolestaan sulkupäätöksellä suljettuja alueita, joille yleisöllä ei pitäisi olla pääsyä edes pääsymaksun maksamalla.

Kantelussa on kysymys pääsymaksun perimisestä ja sitä kautta liikkumisvapauden ja jokamiehenoikeuksien rajoittamisesta maanomistajan tai haltijan suostumuksella erityiseen käyttöön otettujen lähtö-, maali-, huolto- ja katsomo- yms. alueiden sekä tie- ja vaara-alueiden ulkopuolella. Lisäksi kantelussa on kysymys liikkumisvapauden rajoittamisesta suljettavalla yleisellä tiellä sen sulkuajan ulkopuolella.

Oikeusasiamiehen toimivallan kannalta kysymys on siitä, ovatko lääninhallitukset ja poliisilaitokset teiden sulkulupapäätöksillään ja kokoontumislain mukaisilla päätöksillään tai muutoin hyväksyneet liikkumisvapauden ja jokamiehenoikeuden rajoitukset sekä ovatko ne tältä osin menettelleet lainvastaisesti tai laiminlyöneet velvollisuutensa.

Liikkumisvapaus

Perustuslain 9 §:n 1 momentin mukaan Suomen kansalaisella ja maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa. Vapaus liikkua maassa pitää sisällään oikeuden liikkua paikkakunnalta toiselle ja paikkakunnan sisällä.

Jokamiehenoikeudet

Oikeus kulkea jokamiehenoikeudella toisen maa-alueella on yksi perustuslain 9 §:ssä säädetyn liikkumisvapauden ulottuvuus. Kun liikkumisvapaus suojaa yhteiskunnan jäsenen vapautta liikkua ja valita asuinpaikkansa ennen kaikkea julkisen vallan asettamia kieltoja, määräyksiä ja rajoituksia vastaan, jokamiehen kulkemisoikeus puolestaan säätelee liikkumisvapautta lähinnä suhteessa maanomistajaan tai haltijaan.

Suomen oikeusjärjestys sisältää tavanomaiseen oikeuteen ja osin myös lainsäädäntöön perustuvia jokamiehenoikeuksia ja luonnon yleiskäyttöoikeuksia, joita jokainen voi maksutta käyttää toisen omistusoikeuden sitä estämättä. Jokamiehenoikeuksiin kuuluu oikeus kulkea tilapäisesti toisen maalla vahinkoa tai haittaa aiheuttamatta. Jokamiehen kulkemisoikeus on voimassa myös yksityistiellä.

Jokamiehenoikeus koskee kulkemista jalan, suksilla, pyöräillen, ratsain ja talvella reellä. Kahta viimeksi mainittua tapaa on toisinaan pidetty jonkinlaisina rajatapauksina jokamiehenoikeuden kannalta.

Jokamiehenoikeudet eivät kuitenkaan ole voimassa erityiseen käyttöön otetulla alueilla, joita ovat muun muassa pihamaat, tontit ja rakennuspaikat, puutarhat, viljelyksessä olevat pellot, vasta istutetut metsäalueet, uimarannat jne. Tarkkarajaisia omakotitontteja, puutarhoja yms. lukuun ottamatta aina ei ole selvää, milloin alue on otettu erityiseen käyttöön. Ratkaisu jää monesti

tapauskohtaisen arvion varaan. Arviointiin voi vaikuttaa esimerkiksi alueen aitaaminen, erilaiset erityiskäytöstä kertovat ilmoitustaulut ja muut maastossa havaittavat seikat.

Jokamiehen kulkemisoikeus ei koske kulkemista moottoriajoneuvolla. Sen rajoittaminen saattaa kuitenkin merkitä puuttumista perustuslain 9 §:ssä turvattuun liikkumisvapauteen. Lailla voidaan kuitenkin säätää liikkumisvapauden rajoituksista perusoikeuksien yleisten rajoittamisperusteiden puitteissa. Maastoliikennelain 4 §:ssä onkin säädetty, että kulkemiseen moottoriajoneuvolla maastossa tarvitaan yleensä maanomistajan tai haltijan lupa. Tien tilapäisestä sulkemisesta on puolestaan säädetty tieliikennelaissa ja -asetuksessa.

Tien sulkulupa

Tieliikennelain 54 §:n 2 momentin mukaan tien tilapäisestä sulkemisesta ja liikenteen ohjauksesta tiellä tehtävän työn, urheilukilpailun tai sotilasharjoituksen vuoksi taikka muusta niihin rinnastettavasta syyistä säädetään asetuksella.

Tieliikenneasetuksen 51 §:n 1 momentin mukaan nopeuskilpailuja henkilöautoille ja moottoripyörille saa järjestää vain suljetulla tiellä. Tien sulkemiseen tarvitaan lupa, jonka myöntää asemakaavan mukaiselle liikenneväylälle kunnanhallitus. Muulle tielle luvan myöntää kihlakunnan virasto tai kihlakunnan erillinen virasto, jos kilpailureitti on kihlakunnan alueella. Muutoin luvan myöntää se lääninhallitus, jonka alueella ajoreitti pääosin sijaitsee.

Rallikilpailuja harvemmin järjestetään asemakaavan mukaisella liikenneväylällä, jolla tieliikenneasetuksen 51 §:ssä on katsottava tarkoitettun katuja. Sulkuluvan myöntääkin yleensä kihlakunnan poliisilaitos tai lääninhallitus.

Sulkuluvan Neste Rallia 2004 varten on 12.7.2004 (pääosin) myöntänyt Länsi-Suomen lääninhallitus, koska kilpailu pidettiin useamman kihlakunnan alueella ja koska ajoreitti pääosin sijaitsi Länsi-Suomen läänin alueella.

Sulkulupa koskee päätöksessä määriteltujen teiden tai tieosien tiealuetta päätöksessä mainittuna aikana (sulkuaika). Lupapäätökseen liitetään tarpeelliset ehdot liittyen muun muassa turvallisuus- ja liikennejärjestelyihin sekä paikallisten asukkaiden kulkumahdollisuuksien turvaamiseen.

Länsi-Suomen lääninhallituksen lupapäätökseen 12.7.2004 sisältyi muun muassa seuraavat tämän kanteluasian kannalta merkitykselliset ehdot:

2.2 Hakijan on huolehdittava yleisön turvallisuudesta pitämällä se riittävän kaukana ajoradalta järjestyksenvalvojavoimin tai muulla tehokkaalla tavalla. Yleisörajat on merkittävä selvästi ja ne on pystyttävä pitämään. Erikoiskoetta ei saa aloittaa tai se on keskeytettävä, jos on ilmeistä, että sen suorittaminen aiheuttaa vaaraa kilpailua seuraavalle yleisölle.

2.3 Hakijan on huolehdittava tarvittavien pysäköintialueiden varaamisesta, liikenteen ohjaamisesta ja pysäköinnin valvonnasta. Kirjallinen suunnitelma

pysäköinnistä on tarvittaessa toimitettava järjestämispaikan poliisiviranomaiselle. Yksityisiä alueita saa käyttää vain omistajan luvalla."

Yleisötilaisuuden järjestämistä koskevan ilmoituksen johdosta annettava päätös

Rallikilpailun järjestäjän on tehtävä myös kokoontumislain 14 §:n mukainen ilmoitus yleisötilaisuuden järjestämisestä järjestämispaikan poliisille vähintään viisi vuorokautta ennen tilaisuuden alkamista. Poliisi tekee ilmoituksen johdosta päätöksen, jossa määritellään tilaisuuden toimenpanoalue ja -aika sekä annetaan tarpeelliset määräykset ilmoituksen johdosta.

Kokoontumislain 20 §:n 1 momentin mukaan poliisi voi tarvittaessa antaa yleisötilaisuuden järjestämisestä ennakolta tai tilaisuuden aikana ohjeita ja määräyksiä perusteilla, jotka tarkemmin ilmenevät kyseisestä säännöksestä.

Neste Rallin 2004 osalta asianomaiset poliisilaitokset ovat tehneet kokoontumislain 14 §:n mukaisten ilmoitusten johdosta päätökset ja antaneet niissä kokoontumislain 20 §:n nojalla määräykset. Esimerkiksi Jyväskylän kihlakunnan poliisilaitoksen päätöksessä 4.8.2004 oli annettu seuraavat tämän kanteluasian kannalta merkitykselliset määräykset:

"3. Yleisön pääsy kilpailuradalle on estettävä ja turvallisuusjärjestelyt toteutettava tarkoin hakemukseen liitettyjen suunnitelmien mukaisesti ja muutoinkin rallikilpailujen järjestämis- ja turvaohjeiden mukaisesti.

4. Tilaisuuden toimeenpanoalueena ovat suljettavat tieosat sekä ne hakemuksessa mainitut alueet, joiden käyttöön järjestäjä on saanut asianmukaiset luvat."

Päätöksessä oli määrätty, että yleisötilaisuus alkaa tuntia ennen kyseisen tieosuuden sulkuajan alkamista ja päättyy sulkuajan päättyessä. Huoltotaukojen osalta yleisötilaisuus alkaa tuntia ennen tauon alkamista ja päättyy viimeisen kilpailijan poistuttua. Lähtö- ja maalialueilla yleisötilaisuus alkaa tuntia ennen ensimmäisen kilpailijan lähtöä/saapumista ja päättyy viimeisen kilpailijan lähdettyä/saavuttua.

Kokoontumislain mukaisen ilmoituksen johdosta annettava päätös sisältää yleensä myös järjestyksenvalvojista annetun lain 10 §:n 2 momentin mukaisen järjestyksenvalvojen hyväksynnän kyseiseen tilaisuuteen. Tilaisuuden toimeenpanoalue muodostaa myös järjestyksenvalvojista annetun lain 2 §:ssä tarkoitetun tilaisuuden järjestyksenvalvojen toimialueen.

Noudatetun menettelyn arviointi

Kantelijan mukaan lääninhallitukset ja poliisilaitokset olisivat teiden sulkulupapäätöksillään ja kokoontumislain mukaisilla päätöksillään käytännössä antaneet luvan pääsymaksujen perimiseen maastoon selkeästi määrätyn ja rajatun toimeenpanoalueen ulkopuolella ja hyväksyneet siitä johtuvat liikkumisvapauden ja jokamiehen kulkemisoikeuden rajoitukset.

Teiden sulkulupapäätöksiin ja kokoontumislain mukaisten ilmoitusten johdosta tehtyihin päätöksiin sisällytetyt määräykset noudattavat valtakunnallisesti

pitkälti samaa kaavaa ja ovat periaatteessa jokseenkin yhteneväiset. Näin ollen edellä mainitut Neste Rallia 2004 koskevat päätökset sopivat yleisemminkin kuvaamaan sitä, mitä tämän kanteluasian kannalta merkityksellisiä määräyksiä päätöksiin on sisällytetty.

Teiden sulkuluissa tai kokoontumislain 20 §:n mukaisissa päätöksissä ei ole millään tavoin määrätty tai otettu kantaa pääsymaksujen perimiseen tai määrätty liikkumisrajoituksista muuta kuin siltä osin, mitä rallien järjestämiseen liittyvät turvallisuuskohdat sitä edellyttävät. Mielestäni Länsi-Suomen lääninhallitus ja asianomaiset poliisilaitokset eivät lääninhallitukset ja poliisilaitokset yleensäkin ole menetelleet kantelijan mainitsemilla perusteilla lainvastaisesti tai laiminlyöneet velvollisuuksiaan.

Poliisijohtaja Jorma Toivasen ja ylitarkastaja Keijo Suuripään allekirjoittamassa sisäasiainministeriön poliisiosaston lausunnossa on katsottu, että kantelussa on kysymys on enemmän teoreettisesta oikeuksien tarkastelusta kuin todellisesta oikeusturvaongelmasta.

Jokamiehen oikeudella tapahtuvan liikkumisen rajoittaminen muualla kuin yleisötilaisuuden toimeenpanoalueella merkitsee kuitenkin puuttumista perustuslain 9 §:ssä perusoikeutena turvattuun liikkumisvapauteen. Tämän vuoksi on mielestäni syytä selvittää toimeenpanoalueen tarkempaa määrittelyä sekä liikkumisvapauden ja jokamiehen oikeuksien turvaamista koskevien määräysten tai ohjeiden sisällyttämistä rallin järjestämistä koskeviin viranomaispäätöksiin.

Käytännössä on toisinaan ilmennyt epäselvyyttä siitä, millä alueella ja milloin liikkumisvapautta voidaan rallikilpailun toimeenpanon johdosta rajoittaa. Toimeenpanoaluetta kokonaisuudessaan on vaikea mieltää erityiseen käyttöön otetuksi alueeksi, jolle sitä ole maastoon rajattu tai jolle se ole muutoin sellaiseksi havaittavissa. Sulkupäätöksen mukainen tiealue sekä lähtö-, maali-, huolto-, pysäköinti- ja erikseen rajatut katsomoalueet lienee helppo mieltää erityiseen käyttöön otetuiksi alueiksi. Sen sijaan on vaikea mieltää erityiseen käyttöön otetuiksi alueiksi erikoiskokeisiin liittyviä laajojakin "metsätaipaleita", joita ei ole mitenkään maastoon rajattu tai esimerkiksi kyltein merkitty. Rajatunkin katsomoalueen ulottuvuutta on vaikea mieltää, jos rajausta esimerkiksi syvyysuunnassa takamaastoon nähden puuttuu.

Niin ikään jokamiehen oikeudella kulkemisen rajoittaminen yleisötilaisuuden toimeenpanoalueella, mutta toimeenpanoajan ulkopuolella saattaa merkitä perusteetonta puuttumista liikkumisvapauteen. Ratkaisevaa on nimenomaan tilaisuuden toimeenpanoaika eikä tien sulkuaika. Nykyisin yleisötilaisuuden toimeenpanoaika määrätään yleensä alkavaksi jo ennen tien sulkuaikaa. Tällöin järjestäjä voi mielestäni jo toimeenpanoajan alettua periä pääsymaksua myös kulkemisesta toimeenpanoalueelle, jos se tapahtuu alkamassa olevan rallin katsomista varten.

Olen Oulun lääninhallituksen hallinto-osaston kanssa samaa mieltä siitä, että tieliikenneasetuksen 51 §:n mukaiseen tien sulkulupa-asettavien ehtojen tulee liittyä nimenomaan tien sulkemiseen. Mahdolliset ehdot liikkumisvapauden ja jokamiehen oikeuksien turvaamisesta rallin toimeenpanoalueen ja -ajan ulkopuolella tulisikin mielestäni tarvittaessa

sisällyttää lähinnä kokoontumislain mukaisten ilmoitusten johdosta annettaviin päätöksiin.

Kokoontumislain 3 §:n 1 momentissa on säädetty kokousten ja yleisötilaisuuksien yleisistä periaatteista, että yleinen kokous ja yleisötilaisuus on järjestettävä rauhanomaisesti sekä osanottajien tai sivullisten turvallisuutta vaarantamatta ja heidän oikeuksiaan loukkaamatta. Tällaista tilaisuutta järjestettäessä on huolehdittava siitä, ettei kokoontumisesta aiheudu huomattavaa haittaa ympäristölle.

Kokoontumislakia koskevan hallituksen esityksen (HE 145/1998 vp) 3 §:n erityisperusteluissa on todettu muun muassa seuraavaa:

"Toiseksi tilaisuus on järjestettävä osanottajien tai sivullisten turvallisuutta vaarantamatta ja heidän oikeuksiaan loukkaamatta. Tämä periaate edellyttää muun muassa, että järjestäjä huolehtii tarpeellisista turvallisuustoimenpiteistä tilaisuuksissa, joissa on tarjolla vahingonvaara, sekä ottaa huomioon sivullisten oikeudet pyrkien rajoittamaan tilaisuudesta ulkopuolisille aiheutuvan haitan mahdollisimman vähäiseksi. Haitta voi olla häiriötä tai konkreettista vahinkoa. Sivullisten oikeuksiin kuuluu myös hallitusmuodon 8 §:ssä ja rikoslain 24 luvun säännöksillä turvattu kotirauha, jota ei saa tilaisuutta järjestettäessä loukata. Kotirauhan loukkaamisena ei kuitenkaan voida pitää tilaisuudesta aiheutuvaa tilapäistä ja kohtuullista häiriötä."

Kokoontumislain 20 §:n 1 momentin mukaan poliisi voi tarvittaessa antaa yleisötilaisuuden järjestämisestä ennakolta tai tilaisuuden aikana ohjeita ja määräyksiä:

- "1) yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi;
- 2) terveyden, omaisuuden tai ympäristön vahingoittumisen estämiseksi taikka ympäristölle aiheutuvan haitan rajoittamiseksi;
- 3) sivullisten oikeuksien turvaamiseksi; sekä
- 4) liikenteen sujuvuuden turvaamiseksi."

Hallituksen esityksen 20 §:n 1 momentin erityisperusteluissa on esitetty muun muassa seuraavaa:

"Pykälässä määriteltäisiin tyhjentävästi ne perusteet, joiden nojalla poliisi voi antaa määräyksiä yleisten kokousten ja yleisötilaisuuksien järjestämisestä. Luettelo vastaisi pääpiirteiltään poliisin nykyisin antamien yleisiä kokouksia ja julkisia huvitilaisuuksia koskevien määräysten alaa. Poliisi voisi pykälän perusteella antaa määräyksiä muun muassa järjestyksenvälvojen asettamisesta. Asettamisvelvollisuuden lisäksi määräykset voisivat koskea järjestyksenvälvojen lukumäärää sekä järjestyksenvälvojiksi hyväksyttäviä henkilöitä. Poliisi voisi antaa määräyksiä myös tilaisuuden järjestämisaikasta. Ne voisivat koskea esimerkiksi tilaisuuden päättymisaikaa sekä eräissä poikkeuksellisissa yksittäistapauksissa myös tilaisuuden ajoittumista kirkollisiin juhlapäiviin. Nykyiseen huvilainsäädäntöön sisältyvät yleiset ajalliset rajoitukset poistettaisiin. Niin ikään voitaisiin pykälän nojalla antaa määräyksiä yleisötilaisuuden järjestämispaikasta. Ne voisivat sisältää alueellisia

rajoituksia, ehdon alueen eristämisestä muulta käytöltä tai kiellon käyttäjä järjestäjän valitsemaa paikkaa yleisötilaisuuden järjestämiseen. Poliisi voisi antaa määräyksiä myös äänenvahvistimien käytöstä ja tilaisuudessa tarvittavista tilapäisistä rakennelmista ottaen kuitenkin huomioon lakiehdotuksen 11 §:n säännökset."

Hallituksen esityksen erityisperustelut huomioon ottaen poliisilla on mielestäni kokoontumislain 20 §:n 1 momentin nojalla oikeus antaa ohjeita ja määräyksiä yleisötilaisuuden toimeenpanoalueesta ja sen rajaamisesta sekä tarvittaessa merkitsemisestä myös maastoon. Toimeenpanoalue pitäisi nykyistä tarkemmin pystyä määrittelemään jo kokoontumislain mukaisessa päätöksessä. Toimeenpanoaluetta määriteltäessä tulisi nähdäkseni ottaa huomioon, ettei se muodostu tapahtumaan nähden kohtuuttoman laajaksi niin, että sen varjolla voitaisiin perusteettomasti rajoittaa liikkumisvapautta ja jokamiehenoikeuksia varsinaisen tapahtuma-alueen ulkopuolella. Toimeenpanoalueen määrittelyllä on merkitystä myös järjestyksenvälvojan toimivallan kannalta.

Kokoontumislain 20 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan poliisi voi myös tarvittaessa antaa yleisötilaisuuden järjestämisestä ohjeita ja määräyksiä sivullisten oikeuksien turvaamiseksi. Lain esitöistä ei ilmene, mitä sivullisten oikeuksien turvaamiseksi annettavilla määräyksillä tarkoitetaan lain 20 §:ssä. Lain 20 §:n säännöstä tulkittaessa sitä on mielestäni luettava yhdessä lain 3 §:n säännöksen ja sen perustelujen kanssa, joissa on mainittu huomioon otettavista sivullisten oikeuksista esimerkkinä kotirauha. Tältä pohjalta on mielestäni mahdollista antaa ohjeita ja määräyksiä myös liikkumisvapauden ja jokamiehenoikeuksien turvaamiseksi. Ohje tai määräys voisi koskea esimerkiksi sitä, että tilaisuuden toimeenpanon johdosta ei saada rajoittaa liikkumisvapautta tai jokamiehenoikeuksia tilaisuuden toimeenpanoalueen tai ajan ulkopuolella.

Sulkulupiin ja kokoontumislain mukaisten ilmoitusten johdosta tehtäviin päätöksiin sisältyy jo nykyisin sellaisia lähinnä informatiivisia määräyksiä, jotka koskevat tapahtuman järjestäjälle kuuluvia velvoitteita, joita järjestäjän olisi jo muutoinkin lain tai tavanomaisen oikeuden nojalla noudatettava. Tällaisista määräyksistä mainittakoon muun muassa, että yksityisen omistaman maan alueen käyttöön tulee olla maanomistajan (tai haltijan) lupa, tarvittaviin nopeusrajoituksiin on haettava tiehallinnon asianomaisen tiepiiri lupa, järjestäjän on siistittävä ajoreittien varret maastoon jätetyistä roskista. Aikaisemmin päätöksissä yleensä määrättiin myös, että järjestäjän on tehtävä kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle tai alueelliselle ympäristökeskukselle ilmoitus tilapäisestä melua aiheuttavasta tapahtumasta.

Katson, että myös perusoikeutena turvatun liikkumisvapauden ja jokamiehenoikeuksien turvaamiseksi voitaisiin antaa määräyksiä ja ohjeita, jotka olisi saatettava kilpailun järjestyksenvälvojen ja toimitsijoiden tietoon.

4

YHTEENVETO JA TOIMENPIDE

Kantelussa on kysymys pääsymaksun perimisestä ja sitä kautta liikkumisvapauden ja jokamiehenoikeuksien rajoittamisesta nopeuskilpailun (rallin) toimeenpanoalueen ulkopuolella. Rallin lähtö-, maali-, huolto- ja katsomo- yms. alueet ovat sellaisia erityiseen käyttöön otettuja alueita, joilla

jokamiehenoikeudet eivät ole voimassa. Näillä alueilla rallikilpailujen järjestäjällä on harkintansa mukaan oikeus päättää pääsymaksun perimisestä ja edellyttää pääsymaksun maksamista alueelle pääsemiseksi. Tie- ja vaara-alueet ovat puolestaan sulkupäätöksellä suljettuja alueita, joille yleisöllä ei pitäisi olla pääsyä edes pääsymaksun maksamalla.

Saamieni selvitysten perusteella lääninhallitukset ja kihlakuntien poliisilaitokset eivät ole tieliikenneasetuksen ja kokoontumislain mukaisilla päätöksillään antaneet lupaa pääsymaksujen perimiseen toimeenpanoalueen ulkopuolella ja hyväksyneet siitä johtuvia liikkumisvapauden ja jokamiehen kulkemisoikeuden rajoituksia, kuten kantelija on esittänyt. Päätöksissä ei ole määrätty tai otettu kantaa pääsymaksujen perimiseen taikka määrätty liikkumisrajoituksista muuta kuin siltä osin, mitä rallien järjestämiseen liittyvät turvallisuusnäkökohdat sitä edellyttävät.

Ongelman muodostaa kuitenkin se, että rallin toimeenpanoaluetta ei ole aina maastossa selvästi rajattu. Erityisesti tämä koskee toimeenpanoalueeseen sisältyvien erikoiskokeiden "metsätaipaleita", joita on suljettua tietä lukuun ottamatta vaikea mieltää erityiseen käyttöön otetuksi alueeksi. Jotta toimeenpanoalue voitaisiin katsoa erityiseen käyttöön otetuksi alueeksi on mielestäni edellytettävä, että alue on jotenkin maastossa rajattu tai muutoin sellaiseksi havaittavissa. Myös lääninhallitusten ja poliisilaitosten selvityksistä ja lausunnoista käy ilmi varsin yhteneväinen näkemys toimeenpanoalueen jonkinlaisen rajauksen tarpeellisuudesta.

Rajauksen puuttuminen on voinut johtaa siihen, että rallin järjestäjän toimesta on saatettu pyrkiä rajoittamaan jokamiehenoikeudella tapahtuvaa liikkumista myös toimeenpanoalueen ulkopuolella, mikä merkitsee puuttumista perustuslain 9 §:ssä perusoikeutena turvattuun liikkumisvapauteen. Tämän vuoksi toimeenpanoalue tulisi määritellä nykyistä paremmin jo poliisilaitosten päätöksissä, jotka ne tekevät yleisötilaisuuden järjestämistä koskevien ilmoitusten johdosta. Toimeenpanoalueen määrittelyllä on merkitystä myös tilaisuuteen asetettavien järjestyksenvälvojen toimivallan kannalta.

Päätöksissä voitaisiin antaa myös määräyksiä ja ohjeita toimeenpanoalueen merkitsemisestä maastoon. Lisäksi perusoikeutena turvatun liikkumisvapauden ja jokamiehenoikeuksien turvaamiseksi voitaisiin kokoontumislain 20 §:n nojalla antaa määräyksiä ja ohjeita, jotka olisi saatettava kilpailun järjestyksenvälvojen ja toimitsijoiden tietoon. Määräys tai ohje voisi koskea esimerkiksi sitä, että tilaisuuden toimeenpanon johdosta ei saada rajoittaa liikkumisvapautta tai jokamiehenoikeuksia tilaisuuden toimeenpanoalueen tai -ajan ulkopuolella.

Saatan esittämäni käsitykset toimeenpanoalueen määrittelystä ja kokoontumislain 20 §:n nojalla annettavista määräyksistä ja ohjeista sisäasiainministeriön tietoon ja pyydän sitä toimittamaan päätöksestäni tiedon kaikille lääninhallituksille ja poliisilaitoksille.

Jäljennös tästä päätöksestäni lähetetään tiedoksi myös AKK-Motorsport ry:lle/AKK Sports Oy:lle ja ympäristöministeriölle.