

18.12.2019

EOAK/5998/2017

**Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen**

**Esittelijä: Esittelijäneuvos Mikko Eteläpää**

## **POLIISIN MENETTELY RAUTATIENTORIN MIELENOSOITUSTEN YHTEYDESSÄ**

### **1 OMA ALOITE**

Oikeusasiamiehelle ja valtioneuvoston oikeuskanslerille saapui lukuisia kanteluita Helsingin poliisilaitoksen poliisimiesten toiminnasta Helsingin Rautatientorilla järjestettyjen yleisten kokousten lopettamisesta ja siirtämisestä kesäkuun lopulla 2017. Apulaisoikeuskanslerin sijainen siirsi valtioneuvoston oikeuskanslerille osoitetut kantelut oikeusasiamiehen käsiteltäviksi valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annetun lain 3 §:n nojalla.

Kanteluissa arvosteltiin sekä ns. Suomi Ensin (Laittomat palautettava) -mielenosoituksen lopettamista että turvapaikanhakijoiden (Seis karkotuksille Stop käännytyksille/Oikeus elää) mielenosoituksen siirtämistä perusteettomiksi. Suomi Ensin -mielenosoituksen lopettamista koskevissa kanteluissa arvosteltiin myös sitä, että poliisi esti ainakin mainittuun mielenosoitukseen osallistuneiden tai sitä ”kannattaneiden” henkilöiden liikkumisen Rautatientorilla mielenosoituksen lopettamisen jälkeen samana ja sitä seuraavana päivänä.

Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen ei ryhtynyt tutkimaan asiaa mainittujen yksittäisten kanteluiden perusteella, vaan otti asian selvitettäväkseen eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 4 §:n mukaisesti omana aloitteena. Asian selvitettäväkseen ottaessaan Pölösellä oli käytössään Helsingin poliisilaitoksen 26.6.2017 ja 30.6.2017 antamat määräykset mielenosoitusten päättämisestä ja siirtämisestä.

Oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten keskinäisen tehtävänjaon muuttumisen vuoksi asia on siirtynyt käsiteltäväkseni.

### **2 SELVITYS**

Poliisihallitukselle osoitettu selvitys- ja lausuntopyyntö kuului:

1. Pyydän kiinnittämään huomiota 26.6.2017 annetun päätöksen 1-kohdassa mainittuun perusteeseen.
  - a. Mikä on ollut epäiltyjen pahoinpitelyjen suhde järjestettyyn mielenosoitukseen?
  - b. Kuinka paljon mainittuja pahoinpitelyjä on ollut; onko niistä tehty rikosilmoituksia?
  - c. Onko mielenosoituksen päättäminen ollut ainoa käytettävissä oleva keino päätöksessä mainitun välittömän vaaran ehkäisyyn?
  - d. Mitä muita mahdollisia keinoja olisi ollut käytettävissä?
  - e. Kuvaamisen aiheuttama ”turvattomuus ja pelko” mielenosoituksen päättämisen perusteena?
2. 26.6.2017 annetun päätöksen 2 kohdassa mainitaan mielenosoituksessa toimitun olennaisesti lainvastaisesti.
  - a. Pyydän selvitystä siitä, mitä nämä lainvastaisuudet ovat olleet.
  - b. Mitä päätöksessä mainittu 16.6.2017 annettu määräys on sisältänyt?
  - c. Kenelle 16.6.2017 annettu määräys on annettu tiedoksi?
  - d. Millä tavalla mielenosoittajat ovat jatkaneet puuttumista sivullisten oikeuksiin mielenosoituksen puitteissa?

3. Kenelle 26.6.2017 tehty päätös on annettu tiedoksi?
4. Kanteluissa kerrottiin, että liikkuminen Rautatientorilla kiellettiin mielenosoituksen lopettamispäivänä 26.6.2017 ja sitä seuraavana päivänä.
  - a. Mihin tämä liikkumiskielto perustui?
  - b. Kohdistuiko kielto kaikkiin vai jollain perusteella valikoituihin henkilöihin ja jos, niin miten nämä henkilöt valikoituivat?
5. Miksi 30.6.2017 annetussa määräyksessä mainittu ”yleisen järjestyksen ja turvallisuuden varmistaminen” on vaatinut mielenosoituksen siirtämistä? Miten tilanne on muuttunut siihen nähden, että mielenosoitus oli jatkunut jo useita kuukausia?
6. Mihin perustuu päätöksessä rajattu aika klo 8.00–21.00, kun aiemmin mielenosoituksen oli käsitykseni mukaan sallittu jatkua ympäri vuorokauden?
7. Kenelle 30.6.2017 annettu määräys on annettu tiedoksi?
8. Kummassakin määräyksessä/päätöksessä on todettu, että poliisin antamasta siirtomääräyksestä ja kokoontumisaikaa koskevasta määräyksestä ei voi valittaa. Pyydän selvityksessä ja lausunnossa arviota siitä, miten tämä suhtautuu kokoontumislain 28 §:n 1 momenttiin: *”Poliisin päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.”*

Asiassa selvityksensä antoi 27.12.2017 Helsingin poliisilaitoksen apulaispoliisipäällikkö. Lausuntonsa antoivat 3.1.2018 Helsingin poliisilaitos ja 27.2.2018 Poliisihallitus. Poliisilaitos antoi lisälausunnon 19.4.2018.

### 3 RATKAISU

#### 3.1 Saaduista selvityksistä

Apulaispoliisipäällikön selvityksestä ilmenee muun muassa seuraavaa.

Apulaispoliisipäällikkö vastaa poliisilaitoksen kaikesta operatiivisesta toiminnasta mukaan lukien tähän asiakokonaisuuteen liittyvistä alaisuuteensa kuuluvista poliisilaitoksen toiminnoista, kuten hälytys- ja valvontatoiminnosta.

Aloittaessaan tässä tehtävässä 1.6.2017 apulaispoliisipäällikön ratkaistavaksi tuli lukuisia erilaisia asioita, jotka liittyivät Rautatientorille pystytettyihin mielenosoitusleireihin. Tilanne torilla oli kesäkuussa 2017 sellainen, että torin eteläosassa sijaitsi Oikeus Elää -mielenosoitusleiri myötäpuoliseen ja torin pohjoisosassa vastamielenosoittajat eli Suomi Ensin -mielenosoitusleiri myötäpuoliseen. Leirit oli aiemmin jo päätetty määrätä silloisille sijoittautumispaikoilleen johtuen siitä, että poliisi oli joutunut puuttumaan erilaisiin häiriöihin aikaisemmin keväällä. Häiriöt olivat erilaatuisia kunnianloukkauksia, laittomia uhkauksia, pahoinpitelyjä ja muita väkivallantekoja.

Leirien ohikulkijat ja muutoin torilla kulkevat kansalaiset kokivat Rautatientorin turvattomaksi paikaksi, koska leirien toimintaan taikka niiden välittömään läheisyyteen liittyi mahdollisuus joutua muun muassa pahoinpitelyjen taikka kunnianloukkausten kohteeksi. Leirien toiminnan yhteydessä myös valokuvattiin ja videoitiin aktiivisesti niin tapahtumiin osallistuvia mielenosoittajia kuin muitakin torilla kulkevia/oleskeleviä kansalaisia sekä virkatehtävissään asioiden kulkuun puuttumaan joutuneita poliisimiehiä.

Hätäkeskukseen oli ilmoitettu lukuisia kertoja erilaisista häiriötapahtumista (pahoinpitelyjä, kunnianloukkauksia), joita poliisi joutui erikseen selvittämään. Lisäksi kansalaisilta saatu yleinen palaute liittyi yleiseen turvattomuuden ja levottomuuden lisääntymiseen.

Oikeus Elää mielenosoitusleirin edustajat myötäpuoliseen eivät syyllistyneet pahoinpitelyihin taikka muihin rikoksiin siinä määrin kuin mitä Suomi Ensin -mielenosoittajat. Kuukaudesta toiseen jatkuva vastakkainasettelu ja leirien sijainti lähellä toisiaan jo sinänsä provosoi mielenosoittajia ja eri leirien kannattajiaakin väkivalantekoihin. Poliisin tehtävänä Rautatientorilla oli taata sekä Oikeus Elää -mielenosoittajien että Suomi Ensin -mielenosoittajien kuin myös satunnaisten ohikulkijoiden ja muiden torilla liikkuvien ja oleskelevien turvallisuus.

Tilanne johti siihen, että juhannuksen aikoihin torilla oli tapahtunut Suomi Ensin -mielenosoitusleirin välittömässä läheisyydessä ja osin leiriin liittyen kolme erillistä pahoinpitelytapausta hyvin lyhyen ajanjakson sisällä. Näitä tapahtumia ennen poliisi oli käynyt lukuisia keskusteluja molempien leirejä edustavien tahojen kanssa ja ohjannut neuvoin, kehotuksin ja käskyin toimintaa paikan päällä. Poliisin edustajat kokivat Suomi Ensin -mielenosoitusleirin toiminnasta vastuussa olevan tahon suhtautumisen olevan toisinaan melkoisen aggressiivista. Suomi Ensin -leirin edustajat videoivat/valokuvasivat kaikkea torilla tapahtuvaa toimintaa, myös poliisin virkatoimia, ja videoaineiston he jakoivat usein reaaliajassa sosiaaliseen mediaan, editoituna omia tarkoituksiaan vastaaviksi.

Näissä olosuhteissa apulaispoliisipäällikkö päätyi siihen tulokseen, että Suomi Ensin -leirin toiminta ei toteuta enää yleisen kokouksen tarkoituksia ja koska leirin toiminta oli muuttunut edellä kuvatulla tavalla, teki apulaispoliisipäällikkö ratkaisun leirin toiminnan päättämisestä, joka toteutui sittemmin 26.6.2017 ylikomisario A:n allekirjoittamalla apulaispoliisipäällikön päätökseen perustuvalla määräyksellä. A on kirjannut päätökseen määräyksen perustelut.

Suomi Ensin -leirin edustajat myötäpuoliseen ilmoittivat tulevansa kesäkuun viimeisenä viikonloppuna lauantaina torille marssinsa päätteeksi, jolloin sinne olisi kokoontumassa ennalta arvaamattoman runsaasti väkeä. Tämä yhdistyneenä muutoinkin erittäin vilkkaaseen kesän viikonloppuun aiheutti sen, että apulaispoliisipäällikkö päätti siirtää Oikeus Elää -mielenosoituksen Rautatientorin ulkopuolelle. Perusteluna oli se, ettei poliisi etukäteisarvion mukaan kykenisikään ehkä enää takaamaan kaikkien kansalaisten henkilökohtaista koskemattomuutta ja yleistä järjestystä ja turvallisuutta kaupungissa.

Oikeus Elää -mielenosoituksen siirtämisestä tehtiin kirjallinen päätös, jonka apulaispoliisipäällikkö antoi henkilökohtaisesti 30.6. tiedoksi Oikeus Elää -leirin edustajille yhdessä ylikomisario B:n kanssa.

Oikeus Elää -mielenosoituksen järjestäjien kanssa jatkettiin neuvotteluja uudesta mielenosoituksen sijaintipaikasta mm. 3.7. ja johon kokoukseen osallistuivat myös Helsingin kaupungin edustajat. Näiden neuvotteluiden tuloksena Oikeus Elää -mielenosoitus siirtyi Kiasman aukiolle. Suomi Ensin -vastamielenosoitusleiri sijoittui Paasikivenaukiolle.

Apulaispoliisipäällikön mukaan Suomi Ensin -leirin alueella oli tapahtunut mielenosoituksen aikana parisen kymmentä pahoinpitelyä, joissa osassa oli epäiltyinä leirin järjestyksestä vastaavat henkilöt. Lisäksi oli rikosilmoituksia laittomista uhkauksista, vahingonteoista, niskoitteluista poliisia vastaan, kunnianloukkauksista jne.

Apulaispoliisipäällikkö ei nähnyt mielenosoituksen päättämiseksi enää muita mahdollisia keinoja, joilla olisi kyetty turvaamaan tilanne. Mielenosoitusleirit oli pyritty sijoittamaan niin kauas toisistaan kuin mahdollista. ja ennen mielenosoituksen päättämistä mielenosoitusten järjestäjien kanssa oli turvallisuuden säilymiseksi neuvoteltu, heille oli annettu suullisia neuvoja ja ohjeita. Koko kevään ajan oli käyty useita keskusteluja järjestäjien ja vastuuhenkilöiden kanssa heidän vastuistaan ja mielenosoituksen järjestelyistä ja havaituista epäkohdista. Mielenosoituksen siir-

täminen toisaalle ja toisaalta päättäminen ovat olleet viimesijaisia keinoja, joilla on pyritty turvaamaan kansalaisten turvallisuus sekä muutoinkin yleinen järjestys ja turvallisuus Helsingin Rautatientorilla.

Apulaispoliisipäällikkö kiistää antaneensa oleskelu- taikka liikkumiskieltoa Rautatientorille.

Apulaispoliisipäällikön mukaan Oikeus Elää -leirin siirtämiseen vaikutti se, että tilanne ja väkivallan uhka alueella oli kärjistynyt kuukausi toisensa perään, mikä ilmeni muun ohella yhä röyhkeämmäksi käyvänä kuvaamisena ja järjestyshäiriöinä. Apulaispoliisipäällikkö oli saanut Oikeus Elää -leirin edustajien kanssa käymistään keskusteluista käsityksen, että heillä oli tavoitteena saada paikalle pysyvä kokoontumispaikka, ”sosiaalikeskus”, johon kaikki turvapaikkaa hakevat henkilöt voisivat kokoontua valtakunnallisesti ja jossa he saisivat asiaan liittyvää neuvontaa. Tällöin varsinaisen mielenilmaisun tarkoitus ei apulaispoliisipäällikön mukaan enää ollut mielenosoituksen alkamisen yhteydessä mainittu.

Siirtopäätöksessä rajoitettua mielenosoitusaikaa apulaispoliisipäällikkö perustelee järjestyshäiriöiden, rikosten ja hätäkeskukseen soitettujen hätäpuheluiden jatkumisella.

Apulaispoliisipäällikkö katsoo, että mielenosoituksen päättämistä ja siirtämistä koskevissa päätöksissä on kysymys hallinnon sisäisestä määräyksestä, joka koskee tehtävän tai toimenpiteen suorittamista ja josta ei hallintolainkäyttölain 5 §:n perusteella saa valittaa.

Helsingin poliisilaitos kertoo lausunnossaan, että ennen Rautatientorin mielenosoituksia turvapaikanhakijoiden mielenosoitus järjestettiin 10.2.–13.2.2017 Mannerheiminaukiolla Kiasman edustalla ja Suomi Ensin ry:n vastamielenosoitus 10.2.–13.2.2017 Paasikivenaukiolla Kiasman lähellä.

13.2.2017 jälkeen mielenosoituksia jatkettiin päivittäin suullisilla ja kirjallisilla ilmoituksilla ja ne muuttuivat ympärivuorokautiseksi leiriytymiseksi. Poliisille alkoi tulla valituksia kummastakin mielenosoituksesta. Kiasman edustalla turvapaikanhakijoiden toiminta ja heidän pystyttämänsä telta kaminalämmityksineen aiheutti Kiasman ja Postitalon toiminnalle huomattavaa savu- ja liikennehäiriötä. Suomi ensin -mielenosoitus asuntoautoineen ja teltoineen aiheutti melu- ja savuhäiriötä sekä liikenteellisiä häiriötä. Valitusten määrä kasvoi päivä päivältä.

Hälytys- ja valvontayksikön johtaja, ylikomisario C antoi 16.2.2017 kokoontumislain nojalla kirjallisen päätöksen, että molempien mielenosoitusten täytyi siirtyä kello 22:00:n mennessä sopivampaan paikkaan silloisilla mielenosoitusalueilla aiheutuvien huomattavien häiriöiden lopettamiseksi.

Molemmat mielenosoitukset siirtyivät Rautatientorille.

Suomi Ensin -mielenosoituksen päättäminen 26.6.2017 on perustunut välittömän vaaran aiheuttamiseen turvallisuudelle mielenosoituksen järjestäjien laiminlyötyä poliisin 16.6.2017 antaman kirjallisen määräyksen noudattamisen. Määräyksessä oli kysymys muun muassa mielenosoituksen pysymisestä sille osoitetulla paikalla ja järjestäjän velvollisuudesta huolehtia siitä, ettei mielenosoituksessa ole kokoontumislaisissa kiellettyjä toisen vahingoittamiseen soveltuvia esineitä tai aineita.

Turvapaikanhakijoiden mielenosoituksen järjestämispaikkaa ja -aikaa koskevan määräys 30.6.2017 on perustunut yleisen järjestyksen ja turvallisuuden varmistamiseen Helsingin Rautatientorilla ja sen välittömässä läheisyydessä ydinkeskustassa.

Määräykset Rautatientorin mielenosoitusten päättämisestä ja siirtämisestä ovat perustuneet lukuisiin rikosilmoituksiin ja hätäkeskukseen tehtyihin ilmoituksiin.

Poliisilaitoksen näkemyksen mukaan asian arvioinnissa on otettava huomioon kokoontumislain 3 §:n säännös siitä, että kokoontumislaki suojaa lähtökohtaisesti ainoastaan rauhanomaista kokoontumista ja että perusoikeusmyönteisen laintulkinnan periaatekaan ei saata mahdollistaa rikoksiin syyllistymistä ja väkivaltaista käyttäytymistä.

Viitaten lausuntonsa liitteenä oleviin tutkintailmoituksiin ja hätäkeskustietojärjestelmän tehtävällömoituksiin poliisilaitos katsoo, että poliisilla on ollut perusteltu syy määrätä yleinen kokous päätymään ja antaa rajoittavia määräyksiä.

Helsingin poliisilaitoksen käsityksen mukaan nyt puheena olevaa leirytyymistä ei voida pitää missään tapauksessa rauhanomaisena kokoontumisena, mitä osoittaa tutkintailmoitusten ja poliisi-tehtävien määrä.

Poliisilaitos katsoo, että valituskelpoisten päätösten antamisella ei ole käytännössä mitään merkitystä tilanteissa, joissa mielenosoittajat ovat esimerkiksi ilmoittaneet etukäteen poliisille, etteivät he tule noudattamaan mitään mielenosoituksen kulkuun, mielenosoituspaikkaan tai mitään muitakaan mielenosoitukseen liittyviä poliisin antamia käskyjä, kieltoja määräyksiä tai ohjeita.

Ainoa asia, missä valituskelpoisen päätöksen antamista voitaisiin poliisilaitoksen mukaan kenties pitää tarkoituksenmukaisena, olisi mielenosoituksen järjestämisen kieltäminen tai mielenosoituksen lopettaminen.

Helsingin poliisilaitos on antanut Poliisihallituksen lausunnon jälkeen asiassa vielä lisälausunnon päätösten muutoksenhakukelpoisuudesta. Selostan lisälausuntoa jäljempänä muutoksenhakukelpoisuutta käsittelevässä asiakohdassa.

Poliisihallituksen lausunnon arviointiosassa todettiin seuraavaa:

*Suomi Ensin -mielenosoituksen päättäminen*

Kokoontumislain 21 § 2 momentin asettamat raamit yleisen kokouksen (mielenosoituksen) päättämislle lähtevät siitä, että lopettamismääräyksen antamisen edellytyksenä on joko se, että mielenosoituksen jatkamisesta aiheutuu välitöntä vaaraa ihmisten turvallisuudelle, omaisuudelle tai ympäristölle taikka se, että mielenosoitusta järjestettäessä muutoin toimitaan olennaisesti lainvastaisesti. Molempien kriteereiden lisäedellytyksenä on se, että muiden - lievempien toimenpiteiden - on osoitauduttava tätä ennen riittämättömiksi kyseisen tavoitteen saavuttamiseksi. Kyse on näin ollen viimesijaisesta keinosta.

Edelleen asian arvioinnin kannalta on keskeistä, että EIS 11(2) artikla edellyttää, että mielenosoitusoikeutta ei saada rajoittaa muutoin kuin sellaisella laissa säädetyllä perusteella 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.

Poliisihallituksen mukaan asiassa on aluksi arvioitava, onko poliisi riittävällä tavalla pyrkinyt lievemmillä keinoilla, kuten neuvolla, ohjeilla ja määräyksillä turvaamaan yleisen järjestyksen ja turvallisuuden toteutumisen mielenosoituksissa.

Poliisihallituksen käsityksen mukaan asiassa voidaan näiltä osin panna merkille, että Helsingin poliisilaitos on asiassa saatujen selvitysten mukaan pyrkinyt monin eri tavoin edesauttamaan yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä mielenosoituksessa. Selvitysten mukaan poliisin yhteydenpito, neuvonta ja ohjaus mielenosoittajien suuntaan on ollut toistuvaa. Jo aikaisemmin, mielenosoituksen ollessa vielä sijoittuneena Paasikivenaukiolle, poliisi oli päätynt melu-, savu- ja liikennehäiriöiden vuoksi siirtämään mielenosoituksen sen viimeiseen sijaintiin Rautatien pohjoispäätyyn. Tässä yhteydessä mielenosoitukset oli ohjattu pidettäväksi mahdollisimman kauas toisistaan.

Kun muut keinot ovat osoittautuneet tehottomiksi, Helsingin poliisilaitos on antanut järjestyksen ylläpitämistä koskevan nimenomaisen kirjallisen määräyksen 16.6.2017.

Poliisihallituksen mukaan mainitut seikat osoittavat sen, että poliisi on toiminut asiassa porrastetusti ja että kokoontumislain 21 § 2 momentin mukaisesti muut toimenpiteet (ohjeet, käskyt ja määräykset) eivät enää riittäneet pitämään yllä yleistä turvallisuutta.

Asiassa on seuraavaksi arvioitava, ovatko mielenosoitukset aiheuttaneet kyseisessä lainkohdassa tarkoitettulla tavalla välitöntä vaaraa tai onko mielenosoitusta järjestettäessä toimittu olennaisesti *lainvastaisesti*.

Helsingin poliisilaitoksen lausunnon liitteenä olevien rikosilmoitus- ja tehtävälmoituskoosteiden johdosta Poliisihallitus katsoo selvitetyn, että Suomi Ensin -mielenosoituksen yhteydessä ja siihen liittyvien henkilöiden toimesta on aiheutunut lukuisia järjestyshäiriöitä mielenosoituspaikalla. Sinänsä järjestyshäiriöt eivät toimitettujen selvitysten perusteella ole yksittäistapauksina olleet pääsääntöisesti poikkeuksellisen vakavia. Häiriöiden toistuvuus osoittaa kuitenkin mielenosoituksen järjestäjien epäonnistuneen kokoontumislain 17 §:n mukaisten veloitteiden noudattamisessa. Tätä korostaa vielä erityisesti se apulaispoliisipäällikkö apulaispoliisipäällikön selvityksessä ja Helsingin poliisilaitoksen määräyksessä 16.6.2017 ilmi tuotu seikka, että mielenosoittajilla on ollut hallussaan toisen vahingoittamiseen soveltuvia esineitä.

Poliisihallituksen käsityksen mukaan asian oikeudellisen arvioinnin kannalta on keskeistä, mitä kokoontumislain 21 § 2 momentin kriteerien *välitön vaara* tai *olennainen lainvastaisuus* voidaan katsoa pitävän sisällään. Tulokinnassa on Poliisihallituksen mukaan otettava huomioon se, että arvioitaessa mielenosoituksen päättämistä koskevaa lainsäädäntöä, tulee tulkinnan perusoikeusmyönteisyyden velvoite huomioon ottaen olla joka tapauksessa ahdasta eikä laajentavaa.

Sinänsä on Poliisihallituksen mukaan selvää, että yksittäiset mielenosoitusten yhteydessä esiintyvät väkivallanteot tai muut häiriöt eivät lähtökohtaisesti vielä tarkoita sitä, että mielenosoitus sinällään aiheuttaisi lainkohdan tarkoittamaa välitöntä vaaraa kenellekään. Mielenosoitukset, jotka jo luonteensa puolesta ovat usein aate- ja tunnepitoisia, aiheuttavat monesti jonkinlaisia eskaloitumisia. Paitsi poliisin, myös mielenosoituksen järjestäjän on luonnollisesti puuttettava mahdollisuuksiensa mukaan kaikkiin järjestyshäiriöihin - lähtökohtaisesti tällaiset yksittäiset häiriöt eivät kuitenkaan voi toimia perusteena päättää mielenosoitus.

Toisaalta asian arvioinnissa tulee huomioida kunkin mielenosoituksen itsenäinen luonne. Tyypillisesti erilaiset mielenosoitukset kestävät joitakin tunteja tai enintään muutamia päiviä, johon nähden niiden yhteydessä mahdollisesti tapahtuvaa "väkivallan välittömyyttä" on arvioitava. Sitä vastoin nyt puheena olevassa tapauksessa mielenosoitus on ollut luonteeltaan hyvin pitkäkestoinen ja tietyille alueelle sijoittuva. Mielenosoittajia on ollut suhteellisen rajallinen määrä ja Poliisihallituksen arvion mukaan mielenosoitus on tästä syystä ollut myös keskimääräistä helpommin järjestäjätahon kontrolloitavissa.

Kun tätä taustaa vastaan otetaan huomioon se, että mielenosoitukseen liittyen erilaisia järjestyshäiriöitä on ollut huomattava määrä ja kun edelleen otetaan huomioon, että niihin on asiassa saatujen selvitysten mukaan liittynyt myös kyseisen mielenosoituksen järjestämisestä tai sen turvallisuudesta vastaavia henkilöitä, voidaan pitää ilmeisenä, että mielenosoituksen järjestäjä suhtautui vähintään välinpitämättömästi turvallisuuden ylläpitämistä koskeviin kokoontumislain veloitteisiinsa. Näissä olosuhteissa vastaavankaltaisten häiriöiden jatkumista on Poliisihallituksen käsityksen mukaan voitu pitää ilmeisenä.

Vaikka henkilöiden turvallisuudelle aiheutuva vaara ei ajallisesti olisikaan välitön tai välttämättä yksilöitävissä tiettyyn väkivallan- tai muuhun vastaavaan tekoon - kuten monesti lyhyempikestoisissa mielenosoituksissa voisi olla - näissä olosuhteissa häiriöiden jatkuvuus ja toistuvuus osoittavat Poliisihallituksen käsityksen mukaan sellaisen riskin häiriökäyttäytymisestä, että sitä voidaan pitää kokoontumislain 21 § 1 momentissa tarkoitettulla tavalla välittömänä.

Erikseen on vielä huomioitava, että vaikkei kyseinen välittömyyden vaatimus tapauksessa täyttyisi, on Poliisihallituksen käsityksen mukaan joka tapauksessa selvää, että mielenosoituksen järjestäjät

ovat laiminlyöneet kokoontumislain 19 §:n mukaiset velvollisuutensa sekä poliisin antamien määräysten noudattamisen tavalla, jonka osalta voidaan hyvin perusteella todeta, että mielenosoituksen järjestämisessä on menetelty olennaisesti lainvastaisesti. Tässä arvioissa on otettava huomioon edelleen esiintyneiden häiriöiden toistuvuus sekä toisaalta poliisin antamien ohjeiden ja määräysten runsaslukisuus.

Edellä mainituilla perusteilla Poliisihallitus katsoo, että mielenosoitus on aiheuttanut välitöntä vaaraa ihmisten turvallisuudelle, minkä vuoksi poliisi on kokoontumislain 21 § 2 momentin nojalla voinut määrätä sen päättymään. Mielenosoitusta järjestettäessä on joka tapauksessa toimittu olennaisen lainvastaisesti, jolloin saman lainkohdan toinen peruste täyttyy.

Tämän jälkeen asiassa on arvioitava, onko mielenosoituksen päättäminen ollut EIS 11(2) artiklassa tarkoitetulla tavalla välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen tai yleisen turvallisuuden vuoksi, epäjärjestyksen tai rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalin suojaamiseksi, tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi.

Näiden kriteerien osalta Poliisihallitus toteaa arvionaan, että asiassa tulee ennen muuta arvioida sitä, onko keskeisen perusoikeuden rajoittaminen ollut oikeasuhtaista suhteessa sillä tavoiteltuun päämäärään.

Poliisihallituksen käsityksen mukaan asian arvioinnissa voidaan panna merkille, että mielenosoitus on ennen sen päättämistä kestänyt useita kuukausia. Helsingin poliisilaitoksen lausunnossa viitatus Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisun 6.3.2007 Çiloğlu ja muut v. Turkki linjoja mukailleen myös tässä tapauksessa mielenosoittajat ovat saaneet viranomaisen estämättä "asiansa kuuluviin" hyvin pitkän ajan. Kyseisessä tapauksessa katsottiin muun ohella seuraavaa:

*As the demonstration had been held every Saturday for over three years, without any interference by the authorities, the applicants had fulfilled their aim of alerting public opinion to a topical issue. Moreover, the gathering had been disrupting the traffic and had clearly caused a breach of the peace. The authorities had reacted within the margin of appreciation afforded to them.*

Edellä esitettyyn viitaten Poliisihallitus katsoo, että kun mielenosoittajat ovat saaneet osoittaa mieltään jo huomattavan kauan ja kun lukuisista kehotuksista huolimatta mielenosoitus on selvästi aiheuttanut kokonaisuutena arvioiden huomattavana pidettäviä häiriöitä yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle, ei mielenosoitusoikeuden rajoittaminen ole ollut epäsuhtaista tavoiteltuun päämäärään nähden.

Niiltä osin, kuin asiassa on nostettu esiin kysymys siitä, voiko mielenosoituksessa julkisella paikalla sivullisiin kohdistuva kuvaaminen ja sen aiheuttama "turvattomuus ja pelko" toimia mielenosoituksen päättämisen perusteena, Poliisihallitus toteaa käsityksensä, että kuvaaminen itsessään ei täytä kokoontumislain asettamia edellytyksiä mielenosoituksen päättämiseksi. Poliisihallituksen käsityksen mukaan kyseinen toiminta voidaan kuitenkin hyväksyttävästi ottaa huomioon arvioitaessa mielenosoittajien velvollisuutta järjestää mielenosoitus kokoontumislain 3 §:n mukaisesti siten, ettei sivullisten oikeuksia loukata ja kyseisen velvollisuuden laiminlyöntiä.

Vaikka on selvää, että julkisella paikalla kuvaaminen on jokaisen sananvapauden piiriin kuuluva oikeus ja että yksityisyyden suoja suhteessa tällaiseen kuvaamiseen on lähtökohtaisesti toissijainen, on tässä tapauksessa Helsingin poliisilaitoksen lausunnosta ja sen liitteistä ilmi käyvästi käsillä lukuisia tapauksia, joissa sivullisiin kohdistuvia videoita on julkaistu joko suoratoistona tai jälkikäteen editoituna internetiin erilaisille alustoille toisinaan myös herjaavissa asiayhteyksissä. Vaikka menettelynä tällainen kuvaaminen ei olisi kriminalisoitua tai muutoin kiellettyä, on Poliisihallituksen mukaan sinänsä ymmärrettävää, että sivulliset kokevat sen yleistä turvattomuutta lisääväksi. Näiltä osin kuvatus kaltainen, ajoittain tarkoituksellisen provokatiivinen kuvaaminen voi täysin sallittunakin ilmentää mielenosoituksen järjestäjän välinpitämätöntä suhtautumista mielenosoituksen rauhanomaisuuteen ja siihen, miten mielenosoitus aiheuttaa haittaa sivullisille. Edelleen tässä yhteydessä on korostettava, että kyse ei ole yksittäisistä tapauksista vaan kuukausia kestäneen mielenosoituksen yhteydessä toistuvasti sattuneista tapahtumista.

Edellä mainituilla perusteilla Poliisihallitus katsoo, että Helsingin poliisilaitos on voinut määrätä Suomi Ensimmäisen mielenosoituksen päätettäväksi.

Niiltä osin kuin selvitys- ja lausuntopyyntöissä viitataan poliisin antamaan väitettyyn "liikkumiskielltoon" Rautatientorilla, Poliisihallitus katsoo, että Helsingin poliisilaitos on sinänsä hyväksyttävästi voinut estää juuri päätettäväksi määrätyn mielenosoituksen - tai sen toimintaan muutoin asiallisesti läheisesti liittyvän muun mielenosoituksen - selvityksessä kuvatulla tavalla tapahtumasta Rautatientorilla. Sinänsä on selvää, että poliisi ei voi estää laillisen mielenosoituksen järjestämistä ennakolta. Olosuhteet huomioon ottaen poliisi on kuitenkin voinut - antamalla asiallisesti kokoontumislain 20 §:n mukaisesti mielenosoituksen paikkaa koskevan kiellon - estää sen tapahtumasta samalla paikalla, kuin missä aikaisempi mielenosoitus oli sijainnut.

#### Turvapaikanhakijoiden mielenosoituksen siirtäminen

Poliisihallitus toteaa aluksi, että vaikka mielenosoituksen siirtäminen on sinänsä selvästi perusoikeuksiin puuttuva toimenpide, on kyseessä joka tapauksessa mielenosoituksen päättämistä lievemmästä puuttumisesta.

Asian arvioinnissa keskeinen kysymys on se, onko turvapaikanhakijoiden mielenosoitus ilmoitetussa paikassa (edelleen Rautatientorilla) vaarantanut ihmisten turvallisuutta tai häirinnyt kohtuuttomasti sivullisia.

Poliisihallituksen käsityksen mukaan apulaispoliisipäällikön selvityksessä kuvattu nimenomaan Rautatientoriin liittyvä jännitteisyys sekä Rautatientorille viikolle 26 ilmoitetut lukuisat uudet mielenosoitukset, mielenosoittajiin ja sivullisiin kohdistuneet rikokset sekä Helsingin poliisilaitoksen lausunnon liitteenä olevan operatiivisten viikkoraporttien koosteen osoittama muu Rautatientorin alueen levottomuus, osoittavat, että vaara tilanteen eskaloitumisesta on ollut olemassa.

Poliisin on kokoontumislain 4 §:n mukaisesti pyrittävä turvaamaan yleisön mahdollisuudet mielenosoitukseen sekä 19 §:n mukaisesti turvaamaan kokoontumisvapauden käyttöä. Käytettävissä olevan selvityksen perusteella Poliisihallituksella ei ole aihetta epäillä Helsingin poliisilaitoksen näkemystä, jonka mukaan se ei kyseisissä olosuhteissa enää kyennyt takaamaan yleistä järjestystä ja turvallisuutta Rautatientorilla. Kun poliisilaitoksen määräyksessä 30.6.2017 on mahdollistettu mielenosoituksen jatkaminen muussa paikassa mielenosoittajien näin halutessa, Poliisihallitus katsoo, ettei Helsingin poliisilaitos ole ylittänyt sille kuuluvaa harkintavaltaa asiassa.

Niiltä osin kuin asiassa on kyse siitä, että Helsingin poliisilaitos on rajoittanut mahdollisen uuden mielenosoituksen tapahtuvaksi ainoastaan klo 8.00 - 21.00 välisenä aikana, Poliisihallitus toteaa käsityksensä, että toimenpiteellä on pyritty osaltaan estämään mielenosoituksen yhteydessä tapahtuneiden häiriöiden toistuminen.

Poliisihallituksen käsityksen mukaan yksin sillä seikalla, että mielenosoituksen on aikaisemmin annettu jatkoa ympärivuorokautisesti, ei ole ratkaisevaa merkitystä menettelyn oikeellisuuden arvioinnissa. Kyseessä on ollut poikkeuksellisen pitkäkestoinen mielenosoitus, jonka vaikutuksia ja johon kohdistettuja tai jonka aiheuttamia häiriöitä joudutaan arvioimaan tapahtumien kestäessä. Kun otetaan huomioon se jo edellä todettu lähtökohta, että tässäkin tapauksessa mielenosoittajat ovat saaneet osoittaa mieltään jo hyvin pitkän aikaa ja kun mielenosoittajille osoitettu aikaväli on ollut sellainen, jonka aikana näiden viesti tavoittaa laajasti yleisöä, ei rajoittava toimenpide Poliisihallituksen käsityksen mukaan ole ollut epäsuhtainen tavoiteltuun päämäärään nähden. Asian arvioinnissa voidaan näiltä osin Poliisihallituksen käsityksen mukaan muutoinkin huomioida se - sinänsä molempia mielenosoittajaryhmiä koskeva tosiasia - että mielenosoitusten muodostuttua poikkeuksellisen pitkäkestoiseksi, ne ovat Helsingin poliisilaitoksen lausunnossa kuvatulla tavalla saaneet jo pikemminkin leiriytymisenomaisia, kuin aktiiviseen mielipiteenilmaisuun tähtääviä piirteitä, jolloin niiden ei voida katsoa kuuluvan mielenosoitus-oikeuden ehdottomalle ydinalueelle.



### Määräysten valituskelvottomuudesta

Kokoontumislain 28 § 1 momentissa tarkoitettussa muutoksenhakua koskevassa lainkohdassa ei tarkemmin määritellä, mitä poliisin päätöksiä kyseinen lainkohta erityisesti tarkoittaa. Sanamuotonsa mukaan se tarkoittaa siis lähtökohtaisesti kaikkia poliisin kokoontumislain nojalla tekemiä päätöksiä.

Lain esitöissä todetaan seuraavaa (HE 145/1998 vp, korostus tässä):

Pykälän 1 momentin nojalla **valituskelpoisia olisivat lähinnä lakiehdotuksen 10, 15, 16 ja 20 §:n nojalla tehdyt poliisin päätökset**. Näissä tilanteissa asianosaisella saattaa olla muutoksenhakumahdollisuutta edellyttävää oikeussuojan tarvetta. **Valitusoikeus ulottuisi pääsääntöisesti ennalta, ennen tilaisuuden alkua tehtyihin poliisin päätöksiin. Tällaiset päätökset voisivat koskea esimerkiksi kokouspaikan siirtoa, yleisötilaisuuden järjestämisen ennakkokieltoa, vastuuvakuutuksen määräämistä tai muita, lakiehdotuksen 20 §:n nojalla annettuja määräyksiä.** Poliisin päätöksen **valituskelpoisuus kussakin yksittäistapauksessa määräytyisi hallintolainkäyttölain ja yleisten hallintolainkäyttöä koskevien periaatteiden mukaisesti.** Valituksen tekeminen edellyttää kirjallista päätöstä. Valituskelpoiset päätökset annetaankin lähtökohtaisesti kirjallisina. Suullisesti annettu päätös annettaisiin pyydettyä kirjallisena.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on ratkaisussaan 4.7.2007 Dnro 3417/4/05 asiaa koskevaan oikeuskirjallisuuteen viitaten nimenomaisesti katsonut, että mielenosoituksen siirtämistä – kesken sen pitämisen – koskeva poliisin päätös on ollut valituskelpoinen ja se on siksi tullut antaa kirjallisesti.

Edellä mainituista syistä Poliisihallitus katsoo, että Helsingin poliisilaitoksen määräys 30.6.2017 on ollut muutoksenhakukelpoinen.

Sinänsä laissa tai sen esitöissä ei oteta nimenomaisesti kantaa siihen, onko myös mielenosoituksen päättämistä koskeva päätös tai määräys muutoksenhakukelpoinen. Asian arvioinnin osalta Poliisihallitus toteaa käsityksensä, että muutoksenhakukelpoisuuden puolesta puhuu ainakin se, että asiallisesti nyt puheena olevan kaltaisessa tapauksessa mielenosoituksen päättämistä koskeva ratkaisu on luonteeltaan ollut hyvin samankaltainen kuin mielenosoituksen siirtämistä koskeva ratkaisu. Molemmilla on sinänsä tehty ratkaisu, jolla on vaikutusta sen kohteen oikeuteen tai etuun. Ratkaisut eivät sinänsä rinnastu aktiivisessa poliisitoiminnallisessa tilanteessa, kuten yhtäkkisesti eskaloituneessa mielenosoituksessa annettuihin "kiiremmääräyksiin", vaan ne pikemminkin lain esitöissä tarkoitettuihin "ennakkollisiin määräyksiin". Yksin sillä seikalla, että määräyksiä on noudatettava välittömästi ja mahdollisen muutoksenhaun kautta on saatavissa vain jälkikäteistä oikeusturvaa, ei ole asian arvioinnin kannalta merkitystä.

### 3.2 Oikeusohjeita

Perustuslain 13 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus lupaa hankkimatta järjestää kokouksia ja mielenosoituksia sekä osallistua niihin. Pykälän 3 momentin mukaan tarkempia säännöksiä kokoontumisvapauden käyttämisestä annetaan lailla.

Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen 11 artiklan mukaan jokaisella on oikeus rauhanomaiseen kokoontumis- ja yhdistymisvapauteen, eikä näiden oikeuksien käyttämiselle saa asettaa muita kuin sellaisia rajoituksia, joista on säädetty laissa ja jotka ovat välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen ja yleisen turvallisuuden vuoksi, epäjärjestyksen tai rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalien suojaamiseksi, tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi.

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Kokoontumislain 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on turvata perustuslaissa säädetyn kokoontumisvapauden käyttämistä sekä ohjata yleisten kokousten ja yleisötilaisuuksien järjestämistä

tarpeellisilla järjestysluonteisilla säännöksillä. Lain 2 §:n 1 momentin mukaan lakia sovelletaan yleisiin kokouksiin ja yleisötilaisuuksiin. Pykälän 2 momentin mukaan yleisellä kokouksella tarkoitetaan tässä laissa mielenosoitusta tai muuta kokoontumisvapauden käyttämiseksi järjestettyä tilaisuutta, johon muutkin kuin nimenomaisesti kutsutut voivat osallistua tai jota he voivat seurata. Yleisenä kokouksena ei kuitenkaan pidetä sellaista mielenosoitusta, joka on tarkoitettu ainoastaan yksittäisten henkilöiden mielipiteen ilmaisemista varten.

Kokoontumislain 3 §:n 1 momentin mukaan 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.

Kokoontumislain 4 §:n mukaan julkisen vallan on edistettävä kokoontumisvapauden käyttämistä turvaamalla oikeus kokoontua ilman ulkopuolista häiriötä ja luomalla edellytyksiä yleisten kokousten järjestämiselle.

Kokoontumislain 10 §:n 2 momentissa säädetään poliisin yleisen kokouksen siirtämisestä: Jos yleisen kokouksen järjestäminen ilmoitetussa paikassa vaarantaa ihmisten turvallisuutta, aiheuttaa huomattavaa haittaa ympäristölle tai vahinkoa omaisuudelle, häiritsee kohtuuttomasti sivullisia tai liikennettä taikka valtiovierailuun 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.

Kokoontumislain 17 §:n mukaan yleisen kokouksen ja yleisötilaisuuden järjestäjän on huolehdittava järjestyksen ja turvallisuuden säilymisestä sekä lain noudattamisesta tilaisuudessa. Samat velvollisuudet kuuluvat myös yleisen kokouksen puheenjohtajalle, jos sellainen valitaan.

Kokoontumislain 19 §:n mukaan 1 momentin mukaan poliisin tehtävänä on turvata kokoontumisvapauden käyttämistä. Poliisin tulee myös valvoa, että järjestäjä ja puheenjohtaja täyttävät tämän lain mukaiset velvollisuutensa, sekä ryhtyä tarvittaessa toimenpiteisiin järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi yleisessä kokouksessa ja yleisötilaisuudessa.

Kokoontumislain 20 §:n mukaan poliisi voi tarvittaessa antaa yleisen kokouksen tai 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.

Kokoontumislain 21 §:n 1 momentin mukaan yleisen kokouksen puheenjohtajan tai järjestäjän on keskeytettävä kokous tai määrättävä se päättymään, jos kokouksen jatkamisesta aiheutuu välitöntä vaaraa ihmisten turvallisuudelle, omaisuudelle tai ympäristölle. Pykälän 2 momentin mukaan päällystään kuuluvalla poliisilla on oikeus keskeyttää yleinen kokous tai määrätä se päättymään, jolleivät muut toimenpiteet ole osoittautuneet riittäviksi, 1 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa sekä silloin, kun yleistä kokousta järjestettäessä muutoin toimitaan olennaisesti lainvastaisesti.

Kokoontumislain 23 §:n 1 momentin mukaan yleisessä kokouksessa tai yleisötilaisuudessa taikka niiden välittömässä läheisyydessä ei saa pitää hallussa ampuma-asetta, räjähdysainetta, teräasetta tai muuta sellaista esinettä tai ainetta, jota on perusteltua aiheuttaa epäillä voitavan käyttää henkeen tai terveyteen kohdistuvan rikoksen tekemiseen.

Kokoontumislain 28 §:n 1 momentin mukaan poliisin päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.

Poliisilain 1 luvun 2 §:n mukaan poliisin on kunnioitettava perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia sekä toimivaltuuksia käyttäessään valittava perusteltavissa olevista vaihtoehdoista se, joka parhaiten edistää näiden oikeuksien toteutumista.

Poliisilain 1 luvun 3 §:n mukaan poliisin toimenpiteiden on oltava puolustettavia suhteessa tehtävän tärkeyteen, vaarallisuuteen ja kiireellisyyteen, tavoiteltavaan päämäärään, toimenpiteen kohteena olevan henkilön käyttäytymiseen, ikään, terveyteen ja muihin vastaaviin häneen liittyviin seikkoihin sekä muihin tilanteen kokonaisarviointiin vaikuttaviin seikkoihin.

Poliisilain 1 luvun 4 §:n mukaan poliisin toimenpiteillä ei kenenkään oikeuksiin saa puuttua enempää eikä kenellekään saa aiheuttaa suurempaa vahinkoa tai haittaa kuin on välttämätöntä tehtävän suorittamiseksi.

Poliisilain 1 luvun 6 §:n mukaan poliisin on toimittava asiallisesti ja puolueettomasti sekä yhdenvertaista kohtelua ja sovinnollisuutta edistäen. Poliisin tulee ensisijaisesti neuvoin, kehotuksin ja käskyin pyrkiä ylläpitämään yleistä järjestystä ja turvallisuutta.

### 3.3 Kannanotto

#### Suomi Ensimmäiset palautettavat -mielenosoituksen päättäminen

Saadun selvityksen liitteenä olevasta poliisilaitoksen viikkoraporttikoosteesta ilmenee, että kyseisen mielenosoituksen yhteydessä ja siihen liittyvien henkilöiden toimesta on aiheutunut lukuisia järjestyshäiriöitä mielenosoituspaikalla. Viikkoraporttien perusteella häiriöt ovat olleet jatkuvia niin, että viikoittain on kirjattu lukuisia poliisitehtäviä. Liitteenä olevan rikosilmoituskoosteen (poliisilaitoksen mukaan kyse on otoksesta; mukana ei ole kaikkia ilmoituksia) perusteella mielenosoituksen aikana on kirjattu kymmeniä rikosilmoituksia, joissa suuressa osassa epäilyksi on nimetty tähän mielenosoitukseen jollain tavoin liittyvä henkilö.

Poliisihallituksen lausunnon mukaan mielenosoitukseen liittyen erilaisia järjestyshäiriöitä on ollut huomattava määrä ja niihin on liittynyt mielenosoituksen järjestämisestä tai sen turvallisuudesta vastaavia henkilöitä. Poliisihallituksen mukaan voidaan pitää ilmeisenä mielenosoituksen järjestäjän vähintään välinpitämättömyyden suhtautumista turvallisuuden ylläpitämisestä koskeviin velvoitteisiin.

Minulla ei ole perusteita arvostella poliisin kokonaisarviota siitä, että kokouksen jatkamisesta on aiheutunut välitöntä vaaraa ihmisten turvallisuudelle, vaikka yksittäiset väkivallanteot ja muut häiriöt sinällään eivät lähtökohtaisesti vielä osoittaisi kokoontumislain 21 §:ssä tarkoitettua välitöntä vaaraa. Asian arvioinnissa voidaan mielestäni ottaa huomioon tapahtumien toistuvuus.

Kokoontumislain 21 §:n 2 momentin mukainen edellytys poliisin toimivallalle päättää yleinen kokous on keinon viimesijaisuus. Laki edellyttää, että muut toimenpiteet eivät ole osoittautuneet riittäviksi. Selvityksen mukaan mielenosoituksen järjestäjät eivät olleet noudattaneet poliisin 16.6.2017 antamaa määräystä, mikä käsitykseni mukaan tukee poliisin näkemystä mielenosoituksen järjestäjien ilmeisestä välinpitämättömästä suhtautumisesta turvallisuuden ylläpitämiseen liittyviin velvoitteisiinsa. Poliisin antamien neuvojen ja ohjeiden ja määräysten antaminen on osoittautunut riittämättömäksi, kun niitä ei ole noudatettu.

Poliisilain 1 luvun 2 § velvoittaa poliisia toimivaltuuksia käyttäessään valitsemaan perusteltavissa olevista vaihtoehdoista sen, joka parhaiten edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Tämä tarkoittaa sitä, että perus- ja ihmisoikeuksiin liittyvä sääntely on huomioitava kaikessa

poliisitoiminnassa ja noudatettava mahdollisissa ristiriitatilanteissa perus- ja ihmisoikeusmyön- teistä laintulkintaa. Tehtävän suorittamiseksi käytettävissä olevista toimenpiteistä on valittava ensisijaisesti se, joka parhaiten turvaa muun muassa perustuslaissa säädettyjen perusoikeuk- sien ja ihmisoikeuksien toteutumisen.

Poliisilain 1 luvun 3 §:n säädetty suhteellisuusperiaate tarkoittaa sitä, että käytettävien keinojen ja niiden aiheuttamien haittojen tulee olla järkevässä suhteessa tavoiteltuun päämäärään. Ta- voitteen ja siihen pääsemiseksi käytettävien keinojen tulee olla tasapainossa keskenään.

Poliisilain 1 luvun 4 §:n vähimmän haitan periaatteen mukaisesti poliisi ei saa käyttää valtaa enempää kuin tilanne kulloinkin vaatii. Käytettävistä keinoista on käytettävä sitä, josta mahdol- lisesti aiheutuva haitta on vähäisin.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen 6.3.2007 (Çiloğlu and others v. Turkki) antamasta ratkai- susta on pääteltävissä, että ihmisoikeussopimuksen näkökulmasta mielenosoitukseen puuttumi- sen arvioinnissa voidaan ottaa huomioon se, kuinka kauan mielenosoitukset paikalla ovat jat- kuneet.

Saatujen selvitysten perusteella minulla ei ole perusteita arvostella poliisin päätöstä asiassa. Poliisi on toiminut asiassa harkintavallan rajoissa katsoessaan, että muut toimenpiteet eivät ole asiassa riittäviä ja mielenosoituksen päättämisen viimesijaisuusedellytys asiassa on täyttynyt. Menettelyssä ei ole arvostelun perusteita myöskään poliisitoimintaa ohjaavien, poliisilain 1 luvun 2-4 §:ssä kerrottujen periaatteiden näkökulmasta.

Mitä tulee selvityksissä vedottuun kuvaamisen aiheuttamaan turvattomuuden tunteeseen, pidän perustetta ainakin jossakin määrin ongelmallisena enkä voi kaikilta osin yhtyä selvityksissä esi- tettyyn. Kun kuitenkin edellä todetun mukaisesti katson poliisin toimet perustelluiksi ja harkinta- vallan puutteissa tehdyksi jo välittömän vaaran olemassa olon arvioin perusteella, minulla ei ole tarvetta arvioida kuvaamisen aiheuttaman turvattomuuden käyttämistä perusteena, vaikka pi- dänkin mahdollisena, että selvityksissä kerrottu häiritsevä ja provosoiva kuvaaminen voi aiheut- taa turvattomuuden tunnetta.

Arvosteluun siitä, että poliisi olisi estänyt mielenosoituksen päättämisen jälkeen mielenosoituk- seen osallistuneiden liikkumisen Rautatientorilla laajemmalti kuin mitä aiheutuu itse mielensoi- tuksen päättamisestä ei asiassa saatu selvitys anna tukea, eikä asia tältä osin anna aiheutta toimenpiteisiin.

### *Seis karkotuksille Stop käännytyksille/Oikeus elää -mielenosoituksen järjestämispaikkaa ja -ai- kaa koskeva päätös*

Apulaispoliisipäällikön selvityksen mukaan kesäkuun 2017 viimeinen viikonloppu Helsingissä oli erittäin vilkas ja erilaisia tapahtumia oli runsaasti eri puolilla keskustan aluetta. Muun ohessa Suomi Ensin -leirin edustajat olivat järjestämässä marssia ja ilmoittivat marssinsa päättyvän torille. Etukäteisarviossaan apulaispoliisipäällikkö päätyi siihen, että poliisi ei ehkä kykenisi ta- kaamaan kaikkien kansalaisten henkilökohtaista koskemattomuutta ja yleistä turvallisuutta kau- pungissa. Tämän johdosta Oikeus Elää -mielenosoituksen siirtämisestä laadittiin kirjallinen pää- tös, joka annettiin leirin edustajille tiedoksi 30.6.2017. Päätökseen on kirjattu, että siirtopäätös on tehty mielenosoituksen järjestäjien kanssa neuvottelun jälkeen.

Poliisihallituksen käsityksen mukaan apulaispoliisipäällikön selvityksessä kuvattu tilanne ja ta- pahtumat sekä operatiivisten viikkoraporttien osoittama muu Rautatientorin levottomuus osoit- tavat, että vaara tilanteen eskaloitumisesta on ollut olemassa.

Poliisihallitus katsoo, ettei Helsingin poliisilaitos ole ylittänyt sille kuuluvaa harkintavaltaa asiassa mielenosoituspaikan siirrossa. Ajallisella rajoituksella on Poliisihallituksen käsityksen mukaan pyritty osaltaan estämään mielenosoituksen yhteydessä tapahtuneiden häiriöiden toistuminen.

Totean, että vähimmän haitan periaatteen näkökulmasta arvioiden mielenosoituspaikan siirtämisessä ja ajallisen rajoituksen antamisessa on joka tapauksessa kysymys vähäisemmästä puuttumisesta mielenosoitusoikeuteen kuin jos mielenosoitus olisi päätetty kokoontumislain 21 §:n perusteella kokonaan lopettaa.

Kokoontumislakia koskevan hallituksen esityksen mukaan (HE 145/1998 vp) kokoontumislain 10 §:n 2 momentissa turvallisuuden vaarantaminen tarkoittaa niin mielenosoituksen osallistujien kuin sivullistenkin turvallisuutta (s. 26). Kokoontumislain 20 §:n kohdalla hallituksen esityksessä muun ohessa todetaan (s. 32), että poliisi voisi antaa määräyksiä myös tilaisuuden järjestämisajasta. Ne voisivat koskea esimerkiksi tilaisuuden päättymisaikaa. Ne voisivat myös sisältää alueellisia rajoituksia.

Esitystä koskevassa mietinnössään eduskunnan perustuslakivaliokunta (PeVM 13/1998 vp) toteaa, että kokouksen siirtämisvaltuuden käyttöä harkittaessa tulee ottaa asianmukaisesti huomioon se, että kokouksen järjestäminen juuri määrätyssä paikassa tietynä aikana voi olla kokouksen tarkoituksen oleellinen osa ja että kokouksen siirtäminen toisaalle voi heikentää tällöin merkittävästi kokoukseen osallistujien ilmaisemien mielipiteiden tehoa ja painoarvoa.

Saadun selvityksen perusteella – ja edellisessä kohdassa mainitut poliisitoiminnan periaatteet sekä mainittu ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisu huomioon ottaen – minulla ei ole aihetta arvostella poliisin menettelyä. Käsillä oleva aineisto huomioon ottaen asiassa ei ole ylitetty poliisille kuuluvaa harkintavaltaa.

### Päätösten muutoksenhakukelpoisuus

Kysymyksessä oleviin päätöksiin 26.6.2017 mielenosoituksen päättämisestä ja 30.6.2017 mielenosoituspaikasta ja -ajasta on poliisilaitos kirjannut ilmoituksen päätösten valituskelvottomuudesta.

Helsingin poliisilaitos on lisälausunnossaan kertonut, että nyt puheena olevassa tilanteessa on ollut kyse mielenosoituksen aikana tehdystä kokoontumislain 21 §:n mukaisesta yleisen kokouksen päättämisestä tai 10 §:n mukaisesta kokouspaikan siirrosta. Päätökset ovat perustuneet mielenosoitusten järjestämisen aikana ilmi tulleisiin seikkoihin.

Poliisilaitoksen käsityksen mukaan yleisen kokouksen aikana tehty kokouspaikan siirtoa tai kokouksen päättämistä koskeva päätös on luonteeltaan tosiasiallista hallintotoimintaa, mistä ei voi valittaa. Asiassa on poliisilaitoksen mukaan johdonmukaisuuden vuoksi huomattava, että tilaisuuden aikana poliisi voi antaa ohjeita ja määräyksiä myös osanottajille sekä sivullisille poliisilain 26 §:ssä (uudessa laissa 1 luvun 11 §) säädettyyn yleiseen käskyvaltaansa perustuen. Näistäkään määräyksistä ei voi valittaa. Poliisi voi päätöksinä toimeenpannessaan joutua käyttämään voimakeinoja, mikä sekin on selkeästi tosiasiallista poliisitoimintaa.

Poliisilaitos katsoo, että mikäli kokouksen aikana ilmitulleiden rikosten ja häiriöiden perusteella poliisin tekemään kokouksen siirtämistä tai päättämistä koskevaan päätökseen voitaisiin hakea muutosta, tulisi johdonmukaisesti myös poliisin muustakin tosiasiallisesta toiminnasta kuten poliisilain 2 luvun mukaisista toimenpiteistä pystyä valittamaan. Nämä toimenpiteet kajoavat selkeästi voimakkaammin yksilön oikeusasemaan ja perusoikeuksiin kuin yleisellä paikalla joukkoon kohdistuva päätöksenteko. Päätöksen valituskelpoisuuden rajaamista ennen kokouksen

alkua tehtäviin päätöksiin puoltaa paitsi lain esityöt myös se seikka, että mielenosoituksen järjestämistä ei voi juurikaan kieltää ja estää etukäteistietojen perusteella. Sen vuoksi asianosaisen oikeussuojan tarve on näissä tapauksissa korostunut verrattuna siihen, että mielenosoituksen sallitaan alkavan ja tämän jälkeen mielenosoituspaikkaa siirretään tai se päätetään mielenosoituksen aikana ilmitulleiden seikkojen perusteella. Poliisilaitos toteaa, että merkittävänkään julkisen vallan käyttö ei tarkoita siis automaattisesti sitä, että toiminnasta voisi valittaa.

Lisäksi poliisilaitos kertoo toimintaympäristön muutoksesta. Mielenosoitusten luonne on muuttunut kokoontumislain säätämisestä vuonna 1998 muun muassa niin, että monesti mielenosoituksista ei ilmoiteta poliisille laissa säädettyssä määräajassa eikä sen jälkeenkään. Poliisin saadessa tosiasiaalisesti tiedon mielenosoituksesta – esim. oman tiedustelutoimintansa johdosta – poliisi kuitenkin yrittää ottaa yhteyttä järjestäjätahoon etukäteen ja menee mielenosoituksen järjestämispaikalle ottaakseen kontaktia järjestäjätahoon keskusteluyhteyden luomiseksi. Nämkään yritykset eivät monesti tuota tulosta.

Edelleen poliisilaitos toteaa, että mielenosoituksia on alettu viime aikoina pitää ennalta määräämättömän ajan eli toistaiseksi jopa ympäri vuorokauden. Tällaiset mielenosoitukset saattavat kestää useita kuukausia. Poliisi joutuu nykyään yhä enemmän tekemään kokouksen aikana nopeitakin päätöksiä mielenosoituspaikkojen siirtämisestä kokouksen aikana esiin tulleiden seikkojen perusteella, minkä johdosta mielenosoitus saatetaan joutua jopa päättämään.

Mikäli edellä mainituista päätöksistä täytyisi automaattisesti tehdä aina kirjallinen, valituskelpoinen hallintopäätös tulisi se poliisilaitoksen mukaan lisäämään poliisin työmäärää merkittävästi. Ongelmana lisäksi on muun ohessa se, kenelle tällainen päätös tulisi antaa tiedoksi ja kenellä olisi asian johdosta valitusoikeus, kun järjestävää tahoa ei ole tunnistettu eikä tämä edes halua tulla tunnistetuksi.

Totean tältä osin seuraavan.

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että perustuslain 21 §:n 1 momentin ilmaus oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskevasta päätöksestä liittyy Suomen oikeuden mukaan oikeuksiksi ja velvollisuuksiksi tarkoitettuihin seikkoihin. Esimerkiksi mikä tahansa yksilön kannalta myönteinen viranomaistoimi ei kuitenkaan ole yksilön oikeutta koskeva päätös perustuslain mielessä. Perustuslain kannalta on edellytyksenä, että lainsäädännössä on riittävän täsmällinen perusta oikeutena pidettävän suhteen syntymiselle yksilön ja julkisen vallan välille. Sen sijaan ns. tosiasialliset hallintotoimet ovat sellaisia viranomaisen suoritettaviksi luonnehdittavia toimenpiteitä, joista ei tehdä valituskelpoista hallintopäätöstä ja joihin ei siten ole mahdollista hakea muutosta (kts. esim. PeVL 15/2018 vp, s. 9).

Käsitykseni mukaan mielenosoituksen päättämistä ja siirtämistä koskevat päätökset ovat perustuslain 21 §:ssä tarkoitettuja oikeuksia ja velvollisuuksia koskevia päätöksiä. Tällaisilla päätöksillä puututaan perusoikeuksiin kuuluvaan oikeuteen järjestää ja osallistua mielenosoitukseen eikä niitä voida pitää yksinomaan muutoksenhakukelvottomina tosiasiallisina hallintotoimina.

Kokoontumislain muutoksenhakupykälää koskevilta osin hallituksen esityksessä HE 145/1998 vp todettiin (s. 38):

Pykälän 1 momentin nojalla valituskelpoisia olisivat lähinnä lakiehdotuksen 10, 15, 16 ja 20 §:n nojalla tehdyt poliisin päätökset. Näissä tilanteissa asianosaisella saattaa olla muutoksenhakumahdollisuutta edellyttävää oikeussuojan tarvetta. Valitusoikeus ulottuisi pääsääntöisesti ennalta, ennen tilaisuuden alkua tehtyihin poliisin päätöksiin. Tällaiset päätökset voisivat koskea esimerkiksi kokouspaikan siirtoa, yleisötilaisuuden järjestämisen ennakkokieltoa, vastuuvakuutuksen määrittämisestä tai muita, lakiehdotuksen 20 §:n nojalla annettuja määräyksiä. Poliisin päätöksen valituskelpoisuus kussakin yksittäistapauksessa määräytyisi hallintolainkäyttölain ja yleisten hallintolainkäyttöä koskevien periaatteiden mukaisesti.

Valituksen tekeminen edellyttää kirjallista päätöstä. Valituskelpoiset päätökset annetaankin lähtökohtaisesti kirjallisina. Suullisesti annettu päätös annettaisiin pyydettyä kirjallisena.

Poliisin antamia ohjeita ja määräyksiä koskevan 20 §:n kohdalla hallituksen esityksessä (s. 32) todettiin:

Tilaisuuden järjestämistä varten annetut ennakkolliset määräykset tulisi tarvittaessa antaa kirjallisesti. Pykälän nojalla annetut määräykset olisivat muutoksenhakukelpoisia lakiehdotuksen 28 §:n mukaan, joten kirjallinen päätös on tarpeen tältäkin kannalta.

Hallituksen esityksen edellä lainatussa (s. 38) kohdassa ei esimerkin omaisessa pykäläluettelossa mainita kokoontumislain 21 §:n nojalla tehtyä päätöstä. Totean, että mielenosoituksen päättämistä koskevassa päätöksessä on kysymys mielenosoitusoikeuteen syvästi puuttuvasta viranomaisen toimenpiteestä, jonka muutoksenhakukelpoisuudelle on olemassa erityisen painavat perusteet ja tarve. Oikeuskirjallisuudessa onkin todettu:

Sellainenkin poliisin toiminta, jossa ei ole kyse hallinnollisen päätöksen antamisesta, on mahdollista katsoa tietyissä tilanteissa kokoontumislain 28 §:ssä säädetyn muutoksenhakuoikeuden piiriin kuuluvaksi. Esimerkkinä voidaan mainita poliisin päätös yleisen kokouksen tai yleisötilaisuuden keskeyttämisestä tai päättämisestä. Tällaisissakin tilanteissa järjestäjällä tulee olla mahdollisuus saattaa poliisin toiminta tuomioistuimen tutkittavaksi, vaikka tuomioistuimen päätöksellä ei enää olisi-kaan suoranaista vaikutusta tilaisuuden järjestämiseen. (Teuvo Pohjolainen – Tuula Majuri: Kokoon-  
tumisvapaus, 2002, s. 243).

Käsillä olevassa asiassa niin 26.6.2017 tehty päätös mielenosoituksen päättämisestä kuin 30.6.2017 tehty päätös mielenosoituksen järjestämispaikasta ja -ajasta ovat edellä esitetyillä perusteilla käsitykseni mukaan olleet muutoksenhakukelpoisia. Se-n sijaan, että päätöksiin on kirjattu valituskelvottomuus, päätöksiin olisi tullut liittää hallintolain 47 §:ssä tarkoitettu valitus-osoitus. Viime kädessä tuomioistuin ratkaisee päätöksen muutoksenhakukelpoisuuden.

Tältä osin Helsingin poliisilaitoksen menettely on käsitykseni mukaan ollut virheellistä.

#### **4 TOIMENPITEET**

Saatan edellä kohdassa 3.3 esittämäni käsityksen kokoontumislain 10, 20 ja 21 §:n perusteella tehtyjen päätösten muutoksenhakukelpoisuudesta apulaispoliisipäällikön ja Helsingin poliisilaitoksen tietoon.

Tässä tarkoituksessa lähetän päätökseni heille.

Lähetän päätökseni myös Poliisihallitukselle tiedoksi.