

3.6.2022

EOAK/6793/2021

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Juha Haapamäki

MIELENOSOITUKSEN SIIRTÄMISPÄÄTÖS

1 KANTELU

Arvostelitte sitä, että poliisi ohjeisti Elokapinan 29.9.2021 alkaneen mielenosoituksen siirtymään Mannerheimintieltä Kansalaistorille ja pyysitte tutkimaan, onko Helsingin poliisilaitos ylittänyt valtuutensa. Totesitte, että jos poliisi säännönmukaisesti siirtää mielenosoitukset pois silmistä, ei mielenosoituksen ydintarkoitus lainkaan toteudu. Pyysitte tutkimaan poliisin menettelyä myös perusoikeuden rajoittamisen laajuuden välttämättömyyden näkökulmasta.

2 SELVITYS

Asiassa antoi selvityksensä Helsingin poliisilaitoksen ylikomisario ja lausunnon Helsingin poliisilaitos.

Jäljennökset selvityksestä ja lausunnosta liitetään oheen tiedoksenne.

Ylikomisarion selvitys

”Toimin 29.9.2021 operaation johtajana ja tilannejohtajana toimi komisario A. Tein asiaan liittyvät päätökset, joiden toteuttamisesta vastasi komisario A.

Elokapina oli etukäteen ilmoittanut järjestävänsä mielenosoituksen 29.9.–8.10.2021 Eduskuntatalon edustalla ja Mannerheimintiellä eduskuntatalon kohdalla. Etukäteisneuvotteluissa Elokapinan edustajille kerrottiin, että tällainen kymmenen päivän kestoinen liikenteen katkaiseminen aiheuttaa sivullisten oikeuksille ja liikenteelle kohtuuttoman haitan eikä siihen voida suostua.

Järjestäjän edustajia kehoitettiin katsomaan mielenosoitukselle sopivampi paikka. Pohjaehdotuksena poliisi ehdotti esimerkiksi viereistä Kansalaistoria, jossa liikennehaitta ei olisi kohtuuton. Muitakin vaihtoehtoja, joissa liikenteen estäminen kohtuuttomalla tavalla ei toteutuisi olisivat mahdollisia. Järjestäjän edustajat eivät suostuneet paikan vaihtamiseen taikka esittäneet muuta vaihtoehtoista paikkaa.

29.9.2021 kello 18.00 aikaan noin tuhannen henkilön joukko mielenosoittajia käveli Mannerheimintiellä Eduskuntatalon edustalla ajoradalle ja valtasi kadun. Poliisi pysäytti liikenteen Mannerheimintiellä, ettei ajoneuvoliikenne törmäisi kadulle istumaan asettuneiden ihmisten päälle. Kadun vallanneilla henkilöillä oli mukanaan muun muassa telttoja, makuupusseja ja tuoleja.

Poliisi ilmoitti ajoradalla oleville henkilöille, että ajoradalle asettuminen on liikenteen estämistä ja kehotti ihmisiä siirtymään ajoradalta jalkakäytävälle, jotta ajoneuvoliikenne pääsisi sujumaan. Noin kello 19 aikaan ajoradalla oleville ihmisille kuulutettiin kovaäänisin, että siirtyvät pois ajoradalta, muutoin syyllistyvät niskoitteluun poliisia vastaan ja heidät voidaan ottaa kiinni.

Määräsin kadun valtaamisen päättymään ja ihmisjoukon poistumaan ajoradalta sekä hajaantumaa. Nämä tiedot kuulutettiin ihmisille. Valtaosa ihmisistä siirtyi pois ajoradalta, mutta noin 150 henkilöä jäi valtaamaan katua, eivätkä he suostuneet siirtymään pois ajoradalta. Ajoradalle jääneiden ihmisten kiinniotto aloitettiin ja jokaiselle kerrottiin, että voivat vielä poistua, muuten heidät otetaan kiinni ja kuljetetaan poliisin säilöön rikoksilta ja häiriöltä suojaamiseksi sekä esitutkinnan toimittamiseksi. Noin kello 21.40 ajorata oli saatu tyhjäksi mielenosoittajista ja ajoneuvoliikenne saattoi palata normaaliksi. Yhteensä noin 130 henkilöä otettiin kiinni.

Paikalle jääneet Elokapinan edustajat kävivät neuvotteluja vielä siitä, että jatkaisivat mielenosoitusta ja yöpyisivät Eduskuntatalon edustalla. Poliisi ei tähän suostunut, koska alueella olevat vastamielenosoittajat olisivat aiheuttaneet turvallisuusuhkan ja kokoontuminen oli jo alun perin järjestetty lain vastaisesti ja se oli aiheuttanut kohtuutonta haittaa liikenteelle sekä yleiselle järjestykselle. Sen sijaan sovittiin, että he voivat seuraavana päivänä tehdä uuden ilmoituksen mielenosoituksesta ja järjestää sen Eduskuntatalon edustalla ajoneuvoliikennettä häiritsemättä. Näin myös tapahtui.

Kokoontumislain mukaan poliisi voi määrätä kokouksen päättymään mm. silloin, kun kokousta järjestettäessä toimitaan olennaisesti lainvastaisesti. Kokoontumislain esitöiden mukaan olennaisella lainvastaisuudella tarkoitetaan esimerkiksi sitä, että järjestäjä rikkoo poliisin kokoontumislain 10 §:n perusteella antamaa kokouspaikkaa koskevaa määräystä.”

Ylikomisario on viitannut toimintansa perusteluna kokoontumislain 7 §:ään ja 10 §:n 2 momenttiin sekä poliisilain 2 luvun 9 §:ään.

3 VASTAUS

3.1 Oikeusohjeita

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

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

Kokoontumislain 10 §:n 2 momentin mukaan jos yleisen kokouksen järjestäminen ilmoitetussa paikassa vaarantaa ihmisten turvallisuutta, aiheuttaa huomattavaa haittaa ympäristölle tai vahinkoa omaisuudelle, häiritsee kohtuuttomasti sivullisia tai liikennettä taikka valtiovierailuun tai julkisyhteisön järjestämään kansainväliseen kokoukseen kuuluvaa tai suojelun tarpeeltaan niihin rinnastettavaa tilaisuutta, poliisi voi yhteys henkilön kanssa neuvoteltuaan osoittaa kokouksen siirrettäväksi toiseen, kokouksen tarkoituksen kannalta sopivaan paikkaan.

Tämän säännöksen 3 momentin mukaan poliisi voi lisäksi liikenteen sujuvuuden sitä vaatiessa ja yhteyshenkilön kanssa neuvoteltuaan määrätä kulkueen reittiä muutettavaksi ottaen kuitenkin huomioon, ettei reitin muutoksella vaaranneta kulkueen tarkoitusta.

Kokoontumislain 17 §:n mukaan yleisen kokouksen ja yleisötilaisuuden järjestäjän on huolehdittava järjestyksen ja turvallisuuden säilymisestä sekä lain noudattamisesta tilaisuudessa.

Kokoontumislain 19 §:n mukaan poliisin on turvattava 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 1 momentin 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 päätymään, jos kokouksen jatkamisesta aiheutuu välitöntä vaaraa ihmisten turvallisuudelle, omaisuudelle tai ympäristölle.

Tämän säännöksen 2 momentin mukaan päällystään kuuluvalla poliisilla on oikeus keskeyttää yleinen kokous tai määrätä se päätymään, jolleivät muut toimenpiteet ole osoittautuneet riittäviksi, 1 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa sekä silloin, kun yleistä kokousta järjestettäessä muutoin toimitaan olennaisesti lainvastaisesti.

Poliisilain 2 luvun 9 §:n 1 momentin mukaan poliisimiehellä on oikeus määrätä väkijoukko hajaantumaan tai siirtymään muun muassa, jos kokoontuminen vaarantaa yleistä järjestystä ja turvallisuutta tai on esteenä liikenteelle. Jollei hajaantumis- tai siirtymismääräystä noudateta, poliisimiehellä on oikeus hajottaa väkijoukko voimakeinoin sekä ottaa niskoitteleva henkilö kiinni. Poliisin tulee mahdollisuuksien mukaan rajata toimenpiteensä koskemaan niitä henkilöitä, joiden menettelystä väkijoukon hajottamisen tai siirtämisen tarve aiheutuu.

3.2 Kannanotot

Kantelussa on kyseenalaistettu ylikomisarion kokoontumislain 10 §:n 2 momentin tekemä päätös olla hyväksymättä mielenosoituksen järjestäjien ilmoittamaa paikkaa.

Ylikomisarion mukaan kymmenen päivää kestävä liikenteen katkaiseminen aiheuttaisi sivullisten oikeuksille ja liikenteelle kohtuuttoman haitan eikä siihen voitu suostua. Järjestäjän edustajia kehoitettiin katsomaan mielenosoitukselle sopivampi paikka. Yhtenä vaihtoehtona poliisi on selvityksen mukaan tarjonnut mielenosoituksen pitopaikaksi Kansalaistoria.

Kokoontumislain esitöissä on sen 10 §:stä todettu muun muassa, että ”Säännöksessä tarkoitettu huomattava haitta ympäristölle voisi olla esimerkiksi puistoalueella järjestettävästä suuresta kokouksesta aiheutuva nurmikον merkittävä vaurioituminen. Häiriötä sivullisille voisi puolestaan aiheutua kohtuuttomasta kotirauhan, työnteon tai elinkeinon harjoittamisen häiritsemisestä. Edellytyksenä kuitenkin on, että häiriön voidaan katsoa objektiivisin perustein ylittävän kohtuuden rajat. Kohtuuttomuuden arviointiin vaikuttaisi muun muassa häiriön jatkuvuus tai säännöllisyys. Kohtuuttomana häiriönä liikenteelle voitaisiin pitää esimerkiksi kokouksen järjestämistä jalkakäytävällä jonkin liikkeen edessä siten, että jalankulku ja liikkeessä asiointi estyy.” ... Edellä selvitettyt rajoitusperusteet koskisivat kaikkia ulkona yleisellä paikalla järjestettäviä yleisiä kokouksia, siis myös kulkuemuotoisia kokouksia. Kulkueita varten säädettäisiin kuitenkin 3 momentissa lisäksi erityinen rajoitusperuste, joka olisi 2 momentissa säädetyjä perusteita joustavampi.

Ehdotuksen mukaan poliisi voisi määrätä kulkueen reittiä muutettavaksi liikenteen sujuvuuden sitä vaatiessa, sillä liikkuva kulkue häiritsee liikennettä yleensä enemmän kuin paikallaan pysyvä kokous. Kulkueen tarkoitusta ei saisi kuitenkaan reitin muutoksella vaarantaa” (hallituksen esitys 145/1998 s.26–27).

Perustuslakivaliokunta totesi mietinnössään (PeVM 13/1998) kokoontumislain 10 §:stä muun seuraavaa.

”Poliisi voi pykälän 2 momentin nojalla osoittaa kokouksen siirrettäväksi toiseen, kokouksen tarkoituksen kannalta sopivaan paikkaan. Kokouksen siirtämisvaltuuden käyttöä harkittaessa tulee valiokunnan mielestä ottaa asianmukaisesti huomioon se, että kokouksen järjestäminen juuri määrättyssä paikassa tiettyä aikana voi olla kokoontumisen tarkoituksen oleellinen osa ja että kokouksen siirtäminen toisaalle voi heikentää tällöin merkittävästi kokoontujien ilmaisemien mielipiteiden tehoa ja painoarvoa.

Kokouksen siirtämisperusteet on mainittu yksityiskohtaisesti momentissa. Säännöksen avulla suojaa annetaan ihmisille – sekä osanottajille että sivullisille – ja ympäristölle sekä omaisuudelle ja liikenteelle samoin kuin kansainväliseen kokoukseen kuuluvalla tilaisuudelle. Kokouksen siirtäminen voi tulla kysymykseen muun muassa siitä syystä, että sen järjestäminen ilmoitetussa paikassa häiritsisi kohtuuttomasti sivullisia. Esityksen perustelujen mukaan häiriö, joka suuntautuu kotirauhaan, työntekoon tai elinkeinon harjoittamiseen, voi osoittautua tarkoitetulla tavalla kohtuuttomaksi, jos se objektiivisin perustein ylittää kohtuuden rajat. Arvioinnissa on merkitystä muun muassa häiriön jatkuvuudella tai säännöllisyydellä.

Valiokunta huomauttaa, että jonkin kokoontumisen tarkoituksena saattaa olla nimenomaan mielipiteiden ilmaiseminen muun muassa tietyn elinkeinon harjoittamisesta. Tällaisessa tapauksessa esimerkiksi jonkin liikehuoneiston luona kokoontumisesta elinkeinon harjoittamiselle aiheutuvan häiriön kohtuuttomuutta tulee arvioida tavanomaista korkeamman mittapuun mukaan.”

Valiokunta tähdensi, että kokoontumisvapauden käyttämisen turvaamiseen (19 §) kuuluu edellä esitetyn kaltaisten tulkintanäkökohtien huomioon ottaminen.

Totean, että tässä tapauksessa mielenosoitusta on ollut tarkoitus pitää 10 päivää Helsingin hyvin keskeisellä liikenneväylällä. On selvää, että tästä olisi aiheutunut merkittävää pitkäkestoista haittaa ja häiriötä liikenteelle, millä puolestaan olisi ollut moninaisia heijastusvaikutuksia. Katson, että ylikomisario ei ole ylittänyt harkintavaltaansa tai käyttänyt sitä väärin, kun hän katsoi, että kokoontumislain 10 §:n 2 momentissa säädetyt kokouspaikan siirtämisen edellytykset olivat käsillä.

Mielenosoituksen järjestäjän edustajat eivät ole suostuneet paikan vaihtamiseen taikka esittäneet muuta vaihtoehtoista paikkaa. Se, että poliisi on esittänyt mielenosoituksen siirtämistä esimerkiksi nähdäkseni varsin keskeisellä paikalla sijaitsevalle Kansalaistorille ei anna aihetta arvosteluun; tällainen siirto ei nähdäkseni olisi vesittänyt mielenosoituksen tarkoitusta. Sinänsä Mannerheimintien sulkeminen kymmeneksi päiväksi olisi varmasti lisännyt mielenosoituksen saamaa huomiota, mutta tämä ei sinänsä ole peruste sallia mielenosoitusta paikassa, jossa siitä aiheutuu kokoontumislain 10 §:n 2 momentissa tarkoitettuja seurauksia.

Edellä todetuista syistä kantelu ei anna minulle aihetta toimenpiteisiin.

Vaikka kantelu ei ole koskenut mielenosoituksen lopettamista, niin totean lyhyesti, että poliisi voi määrätä mielenosoituksen päättymään muun muassa silloin, kun yleistä kokousta järjestettäessä toimitaan olennaisesti lainvastaisesti, eivätkä muut toimenpiteet ole osoittautuneet riittäviksi. Kokoontumislain esitöissä on esimerkkinä olennaisesta lainvastaisuudesta nimenomaisesti mainittu se, että järjestäjä rikkoo 10 §:n nojalla annettua kokouspaikkaa koskevaa poliisin määräystä (hallituksen esitys 145/1998 s.33).