

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kokoontumislain 12 §:n 2 momentin kumoamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esitys sisältää ehdotuksen kokoontumislain sisältämien niin sanotun huvikieltosäännöksen kumoamisesta. Kyseisen säännöksen nojalla yleisötilaisuuksien kuten elokuva- ja teatteriesitysten sekä taidenäyttelyiden järjestäminen on ollut mahdollista tiettyinä kirkallisina juhlapyhinä ainoastaan poliisin luvalla. Esityksellä selkeytetään yleisötilaisuuksien järjestämiseen liittyvää sääntelyä sekä parannetaan kansalaisten yhtäläisiä

mahdollisuuksia osallistua paikkakunnasta riippumatta yleisötilaisuuksiin. Esityksen tavoitteena on myös parantaa yleisötilaisuuksien järjestäjinä toimivien elinkeinonharjoittajien asemaa muihin elinkeinonharjoittajiin verrattuna, koska huvikieltosäännöksen nojalla ei ole rajoitettu esimerkiksi ravintoloiden aukioloajankohtia eikä niiden tavanomaista ohjelmatarjontaa. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

PERUSTELUT

1. Nykytila ja ehdotetut muutokset

Kokoontumislakiehdotukseen lisättiin sen eduskuntakäsittelyn yhteydessä yleisötilaisuuksien järjestämisoikeuteen liittyvä 12 §:n 2 momentti, jossa kielletään yleisötilaisuuksien järjestäminen eräinä kirkallisina juhlapyhinä ilman poliisin myöntämää lupaa. Säännöksessä on kysymys kirkollisia juhlapyyhiä koskevasta niin kutsutusta huvikiellosta ja se vastaa aikaisemmin voimassa olleen julkisista huvitilaisuuksista annetun lain (492/1968) 5 §:n 1 momenttia ja 6 §:ää. Yleisötilaisuuksien järjestämisoikeuteen liittyvä kokoontumislain 12 §:n 2 momentti edellyttää poliisin myöntämää lupaa (jäljempänä poikkeuslupa) yleisötilaisuuden järjestämiseen silloin, kun tilaisuus järjestetään kiirastorstaista, pääsiäislauantaista tai jouluaatosta kello 18:sta alkavan 24 tunnin aikana. Poliisin

myöntämää poikkeuslupaa edellytetään tällöin kaikkien kokoontumislain 2 §:n 3 momentissa määriteltyjen yleisötilaisuuksien järjestämiseen. Säännöksellä ei sen sijaan rajoiteta esimerkiksi ravintoloiden aukioloaikoja, eikä niiden tavanomaiseen toimintaan liittyvien ohjelmanumeroiden esittämistä.

Kokoontumislain 12 §:n 2 momentissa ei määritellä edellä mainitun poikkeusluvasta myöntämisen edellytyksiä. Sen sijaan perustuslakivaliokunta korosti kokoontumislakia koskevasta hallituksen esityksestä antamassaan mietinnössä (PeVM 13/1998 vp) lupakäytännön yhdenmukaisuuden tärkeyttä maan eri osissa. Perustuslakivaliokunta totesi edelleen, että lupakäytännön yhdenmukaisuuden edistämiseksi sisäasiainministeriö voi antaa yleisohjeen poikkeuslupien myöntämisperusteista. Kokoontumislain soveltamisesta annetun sisäasiainministeriön ohjeen 27.8.1999 (SM-1999-612/Tu-53)

mukaan poikkeuslupa voidaan myöntää, jos tilaisuus on koko perheelle tarkoitettu elokuva-, teatteri-, ooppera- tai vastaava näytös, konsertti tai näyttely taikka urheilutai muu siihen rinnasteinen kilpailu, jonka oheistapahtumana voi olla tanssia. Poikkeuslupa voidaan myöntää myös tanssiaisiin, jos järjestäjänä on yhteisö tai muu yksityinen taho, jonka toimintaan tällaisten tilaisuuksien järjestäminen kuuluu. Poikkeuslupa voidaan myöntää myös muunlaisiin, lähinnä koko perheelle tarkoitettuihin tilaisuuksiin sekä sellaisiin tilaisuuksiin, joiden ohjelmaan ei kuulu edes oheistapahtumana raaistavia tai epäsiiveellisiä sisältöjä. Lisäksi ohjeessa painotetaan, ettei tilaisuuksista saa aiheutua häiriötä sivullisille esimerkiksi melun vuoksi, jonka johdosta muun muassa äänenvahvistimen käytölle on ohjeen mukaan asetettava rajoituksia.

Käytännössä kokoonnutumislain 12 §:n 2 momentin mukainen lupamenettely on tullut sovellettavaksi ainoastaan pääsiäisenä, jolloin poliisilaitokset ovat myöntäneet vuosittain arviolta 100—120 lupaa yleisötilaisuuden järjestämiseen. Pääsääntöisesti poliisilaitoksilta on haettu lupaa elokuvien esittämiseen joko kiirastorstaista tai pääsiäislauantaista kello 18:sta alkavan 24 tunnin aikana. Muut lupahakemukset ovat liittyneet useimmiten joko teatteriesitysten tai urheilukilpailujen järjestämiseen. Poliisilaitokset ovat säännönmukaisesti myöntäneet hakijoille luvat edellä mainittujen yleisötilaisuuksien järjestämiseen, joskin tietyissä tapauksissa lupaa ei ole annettu poikkeuksellisen väkivaltaisina pidettävien elokuvien esittämiseen. Kyseisten elokuvien katseluun valtion elokuvatarkastamo on useimmiten asettanut 16 tai 18 vuoden alaikärajan. Muutamissa tapauksissa hakija on myös velvoitettu poistamaan yleisötilaisuuden ohjelmasisällöstä epäsiiveellisiä pidettäviä osioita. Toisaalta tietoisuus lupamenettelyn olemassaolosta sekä edellä mainitun sisäasiainministeriön ohjeen sisällöstä on voinut tosiasiallisesti vaikuttaa siihen, millaisille yleisötilaisuuksille ylipääntänsä yritetään hakea järjestämislupia.

Huolimatta aiemmin mainitusta sisäasiainministeriön antamasta varsin yksityiskohtaisesta ohjeesta, kokoonnutumislain 12 §:n 2 momentin soveltamista koskevasta lupakäytännöstä on mahdotonta päätyä täysin yhtenäiseen menettelyyn. Poliisilaitokset

suorittavat jokaisen hakemuksen osalta itseenäisen lupaharkinnan, jonka sisältöön voivat vaikuttaa muun muassa paikalliset tai yhteiskunnalliset näkemykset. Edellä tuli jo esille, että esimerkiksi elokuvien esittämisen suhteen muutamit poliisilaitokset ovat kieltäneet niin sanottujen K-16 tai K-18 elokuvien esittämisen, kun taas useimmat poliisilaitokset eivät ole asettaneet tällaisia rajoituksia. Kansalaisten kannalta katsottuna käytäntö onkin johtanut siihen, ettei heillä ole aina yhtäläisiä mahdollisuuksia osallistua paikkakunnasta riippumatta tiettyihin yleisötilaisuuksiin, esimerkiksi elokuvaesityksiin. Lisäksi ainakin elokuvien esittämisrajoitukset ovat aiheuttaneet hämmennystä yleisön keskuudessa.

Edellä mainitut, lain soveltamisesta saadut kokemukset ovatkin keskeisesti vaikuttaneet siihen, että kirkollisiin juhlapyyhiin liittyvä huvikieltosäännös ehdotetaan kumottavaksi varsin pikaisesti sen voimaantulon jälkeen.

Useimmat yleisötilaisuuksien järjestäjät, erityisesti elokuvateatteri-, teatteri- ja taidenäyttelytoiminnan edustajat ovat pitäneet jo pitkään huvikieltoa ja siihen liittyvää poikkeuslupamenettelyä epäkohtana. Vuosittain toistuvasti edellytettävistä poikkeusluvista on aiheutunut elinkeinonharjoittajille vaivaa ja kustannuksia, etenkin kun lupa tilaisuuden järjestämiseen on käytännössä lähes aina annettu. Toisaalta poliisin tietoon tulee yhä tapauksia, joissa yleisötilaisuuksien järjestäjät eivät ole olleet tietoisia järjestämisrajoituksista, jolloin tilaisuuksia on järjestetty ilman lupaa. Kieltoa voitaneenkin pitää sen tavoitteiden kannalta tarkasteltuna vähämerkityksellisenä.

Lupamenettelyn tavoitteiden ja tarkoituksenmukaisuuden arviointiin vaikuttaa myös se, että yleisötilaisuuksiin osallistuminen on vapaaehtoista, jolloin lähinnä vain sivulliset tarvitsevat tältä osin erityistä suojelua. Tällöin tilaisuuksien järjestämiselle asetettavien rajoitusten tulisi perustua niistä mahdollisesti aiheutuvaan häiriöön, haittaan, vahinkoon tai muihin vastaaviin syihin. Yksinomaan tapahtumajakokohdan perusteella suoritettava rajoittamista ei voida yleensä pitää tällaisena perusteltuna rajoituksena. Huvikieltoon liittyvää säännöstä sovelletaan jouluna ja pääsiäisenä, jolloin yleisötilaisuudet pidetään sääolosuhteiden johdosta pääsääntöisesti sisätiloissa, eikä niistä siten yleensä aiheudu

häiriötä sivullisille. Lisäksi on otettava huomioon se, että poliisi voi antaa kokoontumislain 20 §:n nojalla määräyksiä ja ohjeita yleisötilaisuuden järjestämisestä muun muassa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi sekä sivullisten oikeuksien turvaamiseksi. Erityistä kirkkollisia juhlapyyhiä koskevaa yleistä järjestämiskieltoa voidaankin pitää myös näiden seikkojen johdosta epätarkoituksenmukaisena.

Yleisötilaisuuksien järjestämiseen liittyvää kieltoa voidaan pitää myös epäjohdonmukaisena, koska säännöstä ei edellä kuvatuin tavoin sovelleta ravintoloiden tai muiden vastaavien paikkojen järjestämiin tavanomaisiin ohjelmiin. Esimerkiksi eroottisten ohjelmanumeroiden esittäminen ravintoloissa edellä mainittuina juhlapyyhinä on ollut siten mahdollista ilman poliisin myöntämää lupaa, kun taas esimerkiksi taidenäyttelyn taikka elokuva- tai oopperaesityksen järjestämiseen on edellytetty poliisin lupa. Viimeksi mainittu epäkohta korostuu sen seikan johdosta, ettei ravintoloiden oikeutta järjestää niiden toimintaan liittyvää tavanomaista ohjelmaa ole rajoitettu myöskään tuotevalvontakeskuksen myöntämissä, alkoholilain (1143/1994) mukaisissa anniskeluluvissa. Epäjohdonmukaisuuden lisäksi huvikieltoon liittyvän säännöksen voidaankin katsoa saattavan elinkeinonharjoittajat eriarvoiseen asemaan esittämiskohdan sekä ohjelman sisällön suhteen.

Edellä mainittujen seikkojen johdosta kokoontumislain 12 §:n 2 momentti ehdotetaan kumottavaksi.

2. Esityksen vaikutukset

Esityksellä ei ole merkittäviä valtiontaloudellisia vaikutuksia, koska poliisin poikkeusluvista perimistä suoritemaksuista on kertynyt tuloa valtiolle vuosittain vain noin 15 000 markkaa. Käytännössä esityksen merkittävimmät vaikutukset liittyvät yleisötilaisuuksien järjestäjiin, joille on edellä kuvatuin tavoin aiheutunut poikkeusluvan hakemisesta tarpeetonta vaivaa ja kustannuksia. Säännöksen kumoamisella onkin tarkoitus keventää elinkeinonharjoittajille asetettuja lupamenettelyjä. Esityksellä selkeytetään myös yleisötilaisuuksien järjestämiseen liittyvää oikeudellista sääntelyä ja parannetaan kansalaisten yhtäläisiä

mahdollisuuksia osallistua paikkakunnasta riippumatta yleisötilaisuuksiin.

3. Esityksen valmistelu

Esitys on valmisteltu virkatyönä sisäasiainministeriössä.

Luonnoksesta hallituksen esitykseksi pyydettiin lausunnot 12 intressi- ja asiantuntijataholta. Ministeriöistä lausunnon antoivat oikeusministeriö ja opetusministeriö. Myös Kirkkohallitus ja Suomen ortodoksinen kirkollishallitus antoivat lausuntonsa. Poliisihallinnon osalta lausunnon antoivat Etelä-Suomen poliisin lääninjohto, sekä Helsingin, Oulun ja Turun kihlakuntien poliisilaitokset. Yksityisoikeudellisista yhteisöistä ja yhdistyksistä lausunnon antoivat Kansallinen Kulttuuriliitto ry, Suomen elokuvateatteriliitto ry, Suomen Huvijärjestäjien keskusliitto ry sekä Suomen Teatteriliitto ry.

Lausunnot olivat selkeästi kaksijakoisia. Enemmistö lausunnonantajista Kirkkohallitusta sekä Suomen ortodoksista kirkollishallitusta lukuun ottamatta kannattivat huvikieltosäännöksen kumoamista esityksessä mainituin perustein. Erityisesti poliisihallinnon edustajat toivat esille lausunnoissaan esityksen perusteluista ilmeneviä nykyisen lupakäytännön ongelmia. Yksityisoikeudellisten yhteisöjen ja yhdistysten lausunnoissa taas painotettiin elinkeinonharjoittajien tasapuolisen kohtelun merkitystä eri alojen väliseen kilpailutilanteeseen liittyen sekä tuotiin esille kansalaisten kriittinen suhtautuminen erilaisiin kieltoihin ja rajoituksiin.

Kirkkohallitus sekä Suomen ortodoksinen kirkollishallitus sen sijaan ilmoittivat vastustavansa huvikiellosta luopumista. Kyseiset tahot toivat esille sen, että kolmen tärkeimmän juhlapyyhin rauhoittaminen yleisötilaisuuksilta vastaa edelleen hyvin syvästi väestön valtaosan käsityksiä ja tunteja siitäkin huolimatta, että elämme moniarvoisessa yhteiskunnassa. Kieltoa kohtaan ei ole myöskään kansalaisten taholta esitetty juuri kritiikkiä. Nämä lausunnonantajat katsoivat edelleen, että suomalaisen kansankulttuurin juuret ovat edelleen vahvasti sidoksissa kristillisen uskon perusarvoihin, eikä tätä vuosisatojen aikana kehittyntä syvällistä asetelmaa tulisi heikentää käyttämällä perusteluina etupäässä hallinnollisuonteisia näkökohtia.

Kansalaisten elämää ohjaavien säännösten kumoamisen todettiin johtaneen myös yhteiskuntaa suojaavien arvojen kohtalokkaaseen heikentymiseen sekä turvallisuuden vahvistumiseen.

4. Säättämisyjärjestys

Yleisötilaisuuksien järjestämisoikeuteen liittyvän lupamenettelyn voidaan katsoa rajoittavan perustuslain (731/1999) 2 luvun mukaisia perusoikeuksia. Perusoikeusrajoitukset liittyvät perustuslain 12 §:n 1 momentin mukaiseen sananvapauteen, perustuslain 13 §:n 1 momentin mukaiseen kokoontumisvapauteen ja perustuslain 18 §:n 1 momentissa säädettyyn elinkeinovapauteen.

Kokoontumisvapauden osalta on huomattava, ettei yleisötilaisuuksien järjestämiseen liittyvä kieltä ulotu kokoontumislain mukaisiin yleisiin kokouksiin. Yleisötilaisuuksien järjestämiskiello tai velvoite poikkeusluvan hakemiseen kohdistuu sen sijaan myös niihinkin yleisötilaisuuksiin, jotka voitaisiin sinällään järjestää kokoontumislain 14 §:n 2 momentin nojalla vapaasti ilman erillisen ilmoituksen tekemistä poliisille.

Elinkeinovapauden osalta lupamenettelyn johdosta asetettavilla mahdollisilla rajoituksilla voi olla merkittäviäkin taloudellisia vaikutuksia erityisesti elokuvateatterialalla toimiville elinkeinonharjoittajille. Perustuslakivaliokunta toteaa kokoontu-

mislakia koskevasta hallituksen esityksestä antamassaan mietinnössä, että kokoontumisvapautta voidaan käyttää myös tieteellisen tai muun itseilmaisun tarkoitukseen ja että on perustuslain hengen mukaista, ettei puhtaiden yleisötilaisuuksien järjestämiseksi aseteta perusteettomia tai mielivaltaisia rajoituksia tai ehtoja. Elinkeinotoimintaan liittyvien perusoikeusrajoitusten osalta perustuslakivaliokunta on taas lausuntokäytännössään painottanut, että laissa säädettävien perusoikeusrajoitusten on oltava täsmällisiä ja tarkkarajaisia (mm. PeVL 15/1996 vp, PeVL 35/1998 ja PeVL 28/2001 vp.).

Molempien edellä mainittujen perusoikeusrajoitusten arvioinnin yhteydessä poikkeusluvan myöntämiseen liittyvät lupaedellytykset, sääntelyn yksityiskohtaisuus sekä ennustettavuus muodostuvat keskeisiksi. Edellä mainitun johdosta kokoontumislain 12 §:n 2 momentin nykyistä muotoilua voidaankin pitää mahdollisesti liian yleisenä. Kyseinen säännös ehdotetaan nyt kumottavaksi. Näin ollen laki kokoontumislain 12 §:n 2 momentin kumoamisesta voidaan käsitellä perustuslain 72 §:n mukaisessa järjestyksessä.

5. Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnalle hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

kokoontumislain 12 §:n 2 momentin kumoamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §	2 §
Tällä lailla kumotaan 22 päivänä huhtikuuta 1999 annetun kokoontumislain (530/1999) 12 §:n 2 momentti.	Tämä laki tulee voimaan 200 . päivänä kuuta

Helsingissä 1 päivänä helmikuuta 2002

Tasavallan Presidentti

TARJA HALONEN

Alue- ja kuntaministeri Martti Korhonen