

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 26/2004 vp**

Hallituksen esitys laiksi rikoslain 17 luvun, kokoontumislain ja järjestyksenvalvojista annetun lain 8 §:n muuttamisesta

Lakivaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 11 päivänä toukokuuta 2004 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi rikoslain 17 luvun, kokoontumislain ja järjestyksenvalvojista annetun lain 8 §:n muuttamisesta (HE 81/2004 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi lakivaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto lakivaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Ilari Hannula, oikeusministeriö
- ylikomisario Pentti Pöyry, Helsingin kihlakunnan poliisilaitos
- professori Mikael Hidén
- professori Ari-Matti Nuutila
- professori Tuomas Ojanen
- professori Teuvo Pohjolainen
- professori Martin Scheinin.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan rikoslakiin otettavaksi laitonta naamioitumista koskevat rangaistus-säännökset. Rangaistavaa olisi yleisellä paikalla järjestetyn yleisen kokouksen tai yleisötilaisuuden yhteydessä taikka muussa yleisön kokoontumisessa yleisellä paikalla esiintyä kasvot osittain tai kokonaan hupun, naamion tai maalauksen tai vastaavan peittämällä tavalla, joka vaikeuttaa ko. henkilön tunnistamista. Laittomana naamioitumisena ei kuitenkaan pidettäisi naamioituneena esiintymistä, jos sen tarkoituksena on suojautua säältä tai osallistua karnevaaliin tai muuhun vastaavaan yleisötilaisuuteen tai siihen on uskonnollinen tai jokin muu hyväksyttävä syy.

Kokoontumislakiin ehdotetaan otettavaksi säännös, joka kieltäisi yleisessä kokouksessa tai yleisötilaisuudessa pitämästä hallussa esinettä, jota on perusteltua aihetta epäillä voitavan käyttää kasvojen peittämiseen tunnistamista vaikeuttavalla tavalla. Tästä säädettäisiin vastaavat poikkeukset kuin mitä edellä rikoslakiin on ehdotettu. Lainvastainen hallussapito rangaistaisiin kokoontumisrikkomuksena. Järjestyksenvalvojista annettuun lakiin ehdotetaan vähäisiä muutoksia.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa sääntelyä arvioidaan perustuslain 12 §:n 1 momentissa turvaton sananvapauden ja siihen sisältyvän ilmaisuvapauden, perustuslain 13 §:n 1 momentissa turvaton kokoontumisvapauden,

perustuslain 8 §:n mukaisen rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen sekä Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen 10 artiklassa suojatun sananvapauden ja 11 artiklassa suojatun kokoontumisvapauden kannalta. Perusteluissa katsotaan, että naamioitumiskielto on sopusuhteissa Euroopan ihmisoikeussopimuksen kanssa eikä esitys aseta sellaisia perusoikeusrajoituksia, joi-

den vuoksi esitystä ei voitaisi käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Hallitus on kuitenkin pitänyt suotavana, että asiassa pyydetään perustuslakivaliokunnalta lausunto.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Naamioinnista yleensä

Rikoslakiin lisättäväksi ehdotetun uuden 17 luvun 13 a §:n mukaan laittomana naamioitumisena pidetään eräitä tapauksia lukuun ottamatta esiintymistä kasvojen kokonaan tai osittain hupun, naamion, maalauksen tai vastaavan peittämällä tavalla, joka vaikeuttaa tunnistamista. Kokoon-tumislain 23 §:ään ehdotetaan sisällytettäväksi uusi 2 momentti, jonka mukaan yleisen kokouksen tai yleisötilaisuuden yhteydessä ei saa eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta pitää hallussa esi-
nettä, jota on perusteltua aihetta epäillä voita-
van käyttää kasvojen peittämiseen tunnistamista
vaikeuttavalla tavalla. Tämän kiellon rikkomis-
en on kokoontumislain 26 §:n 2 momentin no-
jalla kokoontumisrikkomuksena rangaistava te-
ko.

Ongelmana mielenosoituksissa on ollut, että osanottajien joukkoon on usein juuri naamioitu-
malla soluttautunut siihen alun perin kuulumat-
tomia henkilöitä, joiden toiminta on johtanut
mellakointiin ja väkivaltaisuuksiin. Tällainen on
saattanut rajoittaa mielenosoituksiin rauhan-
omaisesti osallistuvien ilmaisu- ja kokoontumis-
vapautta.

Ehdotuksen tarkoituksena on ehkäistä mielen-
osoituksissa ja muissa yleisön kokoontumisissa
yleisellä paikalla esiintyvää väkivaltaisuutta ja
mellakointia sekä parantaa mahdollisuuksia
saattaa rikoksista epäillyt syytteeseen. Keskeise-
nä tavoitteena on estää sellainen kasvojen peittä-
minen, jonka tarkoituksena on vaikeuttaa tunnis-

tamista selvitetessä järjestyshäiriöiden yhtey-
dessä tehdyksi epäiltyjä rikoksia.

Valiokunnan kannan mukaan lainsäätäjän
liikkumavara kriminalisointien säätämässä on
varsin väljä, joskin siihen kohdistuu rajoituksia
sekä perustuslaista että Suomea sitovista kansain-
välisistä velvoitteista. Perusoikeussäännökset
asettavat eräitä ehdottomia valtiosääntö-
oikeudellisia rajoja rangaistussäännöksille.
Nämä rajat koskevat sitä, mitä tekoja lailla voi-
daan säätää rangaistavaksi ja millaisia rangaistu-
vaatimuksia rikoksiin voidaan liittää. Yksit-
täisten perusoikeuksien käyttöön liittyvien krimi-
nalisointien sallittavuutta joudutaan arvioi-
maan samalla tavoin kuin perusoikeuksien rajoit-
uksia ylipäätään. Tällaisten rangaistussäännös-
ten tulee täyttää perusoikeuksien rajoittamiselle
asetettavat yleiset edellytykset ja kulloisestakin
perusoikeussäännöksestä mahdollisesti johtuvat
erityisedellytykset (PeVL 23/1997 vp, s. 2).

Henkilön pukeutumista voidaan arvioida pe-
rustuslain 7 §:n 1 momentissa turvatuun henkilö-
kohtaisen vapauden kannalta. Perusoikeusuudis-
tuksen esitöiden mukaan henkilökohtainen va-
paus on luonteeltaan yleisperusoikeus, joka suo-
jaa ihmisen fyysisen vapauden ohella myös hän-
nen tahdonvapauttaan ja itsemääräämisoikeut-
taan (HE 309/1993 vp, s. 46/II). Naamiointikiel-
to rajoittaisi juuri yksilön tahdonvapautta ja itse-
määräämisoikeutta, vapautta pukeutua halua-
mallaan tavalla.

Pukeutuminen ja naamiointi liittyvät myös
perustuslaissa turvattuun sananvapauteen. Pe-
rustuslain 12 §:n 1 momentin mukaan jokaisella
on oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tie-

toja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Laittomana naamioitumisena ei ehdotuksen perustelujen mukaan pidettäisi kokouksen tarkoituksen mukaista naamioitumista, kuten luurankokaapuun pukeutumista ydinvoimavastaisessa mielenosoituksessa tai poliittikkoa kuvaavan naamion käyttämistä vieraan valtion päämiehen politiikkaa vastustavassa mielenosoituksessa. Rajaa sallitun ja kielletyn pukeutumisen välillä on erittäin vaikea vetää, mikä voi johtaa lain käytännön soveltamistilanteissa mielivaltaisuuksiin.

Perustuslain 13 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus lupaa hankkimatta järjestää kokouksia ja mielenosoituksia sekä osallistua niihin. Naamiointi saattaa rohkaista ihmisiä osallistumaan mielenosoituksiin anonyymisti ja ilmaista siellä mielipiteensä. Valiokunta on äskettäin todennut sananvapauden suojaavan myös anonyymiä viestintää (PeVL 9/2004 vp, s. 7 /II). Oikeutta osallistua anonyymisti mielenosoituksiin voidaan valiokunnan mielestä lähtökohtaisesti pitää myös kokoontumisvapautteen sisältyvänä.

Vaikka ehdotettu naamiointikielto rajoittaa jonkin verran ilmaisuvapautta ja kokoontumisvapautta, sen ei kuitenkaan voida katsoa puuttuvan näiden vapauksien ydinalueeseen. Kielto ei muutoin estä vapaata kokoontumista ja mielipiteenilmaisua.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklassa turvataan sananvapaus. Artiklan 2 kappaaleen mukaan sananvapauden käyttö voidaan asettaa sellaisten muodollisuuksien, ehtojen, rajoitusten ja rangaistusten alaiseksi, joista on säädetty laissa ja jotka ovat välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa muun muassa yleisen turvallisuuden vuoksi, epäjärjestyksen tai rikollisuuden estämiseksi tai muiden henkilöiden maineen tai oikeuksien turvaamiseksi. Sopimuksen 11 artiklassa turvataan oikeus rauhanomaiseen kokoontumisvapauteen. Artiklan 2 kappaaleen mukaan kokoontumisoikeuden käyttöä voidaan rajoittaa lailla samoin edellytyksin kuin sananvapautta.

Ihmisoikeussopimuksen kyseiset artiklat korostavat rajoitusten välttämättömyyttä demo-

kraattisessa yhteiskunnassa. Välttämättömyys liittyy suhteellisuusperiaatteeseen. Onko naamioitumisen ja naamioitumisvälineiden hallusapidon kriminalisointi yleisessä kokouksessa tai yleisötilaisuudessa välttämätön rikollisuuden ja järjestyshäiriöiden ehkäisemiseksi vai voidaanko tavoite saavuttaa perusoikeuksia vähemmän rajoittavalla muulla tavalla? Välttämättömyysarviointi kytkeytyy myös kysymykseen, onko sääntelylle painavaa yhteiskunnallista tarvetta.

Laiton naamioituminen

Laittomasta naamioitumisesta on ehdotetun rikoslain 17 luvun 13 a §:n 1 momentin nojalla rangaistava sitä, joka yleisellä paikalla järjestetyn yleisen kokouksen tai yleisötilaisuuden yhteydessä taikka muussa yleisön kokoontumisessa yleisellä paikalla esiintyy kasvot kokonaan tai osittain hupun, naamion, maalauksen tai vastaavan peittämällä tavalla, joka vaikeuttaa hänen tunnistamistaan.

Perustuslain 8 §:ssä säädetään rikosoikeudellisesta laillisuusperiaatteesta, joka sisältää vaatimuksen sääntelyn täsmällisyydestä. Rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava laissa riittävällä täsmällisyydellä siten, että säännöksen sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin toiminta tai laiminlyönti rangaistavaa (PeVL 40/2002 vp, s. 7/I ja PeVL 48/2002 vp, s. 2/II). Ehdotetusta säännöksestä ei riittävän yksiselitteisesti ilmene, milloin naamioitumisen katsotaan vaikeuttavan henkilön tunnistamista eli milloin harmiton naamioituminen muuttuu rangaistavaksi. Säännös ei täsmällisyyden osalta täytä rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen vaatimuksia.

Sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta on ongelmallista, että henkilön tunnistamista vaikeuttava naamioituminen on rangaistavaa ilman yhteyttä lainvastaiseen tekoon taikka järjestyksen tai turvallisuuden vaarantamiseen. Rangaistavaa olisi siis naamioituminen sinänsä. Naamioitumiskiellon keskeisenä tavoitteena on ehdotuksen perustelujen mukaan kuitenkin estää sellainen kasvojen peittäminen, jonka tarkoituksena on vaikeuttaa tunnistamista selvitetessä

järjestyshäiriöiden yhteydessä tehdyksi epäiltyjä rikoksia. Laissa ei mainita mitään järjestyshäiriöistä tai niiden yhteydessä tehdyistä rikoksista.

Valiokunnan mielestä ehdotetussa rikoslain 17 luvun 13 a §:n 1 momentissa naamioitumisen kriminalisointia tulee täsmentää. Erityisesti kasvojen maalaaminen jalkapallo-otteluissa, urheilukilpailuissa ja mielenosoituksissa on nykyisin yleistä. Kaikki kasvomaalaukset eivät estä tunnistamista, vaan kuuluvat jo tilaisuuden luonteeseen. Sääntely tulee lakiehdotuksessa kriminalisointia koskevan täsmällisyysvaatimuksen takia kytkeä henkilön tarkoitukseen loukata tai vaarantaa yleistä järjestystä ja turvallisuutta tai ryhtyä muuhun oikeudenvastaiseen tekoon. Lakiehdotusta on täsmennettävä, jotta se voitaisiin käsitellä tavallisen lain säätämisympäristössä.

Pykälän 2 momentin perusteella rangaistavaa ei ole esiintynyt naamioituneena, jos tarkoituksena on suojautua säältä tai osallistua karnevaaliin tai muuhun vastaavaan yleisötilaisuuteen tai siihen on uskonnollinen tai jokin muu hyväksyttävä syy.

Kun 1 momenttia muutetaan valiokunnan edellä edellyttämällä tavalla, tulee 2 momenttia harkita uudessa valossa. Jos naamioituneena esiintyvä käyttäytymisellään karnevaaliin tai muun vastaavaan tilaisuuden yhteydessä samalla aiheuttaa järjestyksen ja turvallisuuden vaarantamisen, tulee teko aina arvioitavaksi 1 momentin perusteella. Lakivaliokunnan tulee harkita, onko 2 momenttia siksi pidettävä tarpeellisena.

Hallussapidon kriminalisointi

Kokoontumislain (530/1999) 23 §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi 2 momentti siten, että yleisen kokouksen tai yleisötilaisuuden yhteydessä ei saa pitää hallussa esinettä, jota on perusteltua aihetta epäillä voitavan käyttää kasvojen peittämiseen tunnistamista vaikeuttavalla tavalla. Tästä poikkeuksena ovat säältä suojautuminen, karnevaaliin tai muuhun vastaavaan yleisötilaisuuteen osallistuminen taikka, jos esineen hallussapitoon on uskonnollinen tai muu hyväksyttävä syy. Kiellon laiminlyönti voitaisiin rangaista

ta kokoontumislain 26 §:n mukaisesti kokoontumisrikkomuksena.

Valiokunta on aiemmin katsonut, että pelkän hallussapidon kriminalisointia on pidettävä poikkeuksellisena ja suojaamisintressin on oltava niin painava, että kriminalisoinnille on riittävät perusteet (PeVL 23/1997 vp, s. 4/I). Eduskunnan hyväksymän lausuman (EV 295/2002 vp) mukaan hallituksen edellytettiin valmistelevan naamioitumisen kieltämistä ennen kaikkea mielenosoituksissa koskeva lakiehdotus. Naamiointiin käytettävien esineiden hallussapidon kieltäminen ja kriminalisointi menevät pitemmälle kuin eduskunta on edellyttänyt.

Valiokunta pitää liian pitkälle menevänä puuttumisena perustuslain 7 §:n 1 momentin mukaiseen henkilökohtaiseen vapauteen ja siihen sisältyvään itsemääräämisoikeuteen sitä, että esineen, kuten suojakypärän, kaulahuivin, ylimääräisten sukkahousujen tai hupullisen vapaaajan asun pelkkä hallussa pitäminen voitaisiin katsoa yleisessä kokouksessa tai yleisötilaisuudessa uhkaksi turvallisuudelle ja sen vuoksi rangaistavaksi. Mainittujen esineiden hallussapitokiellon edellytyksenä on, että on perusteltua aihetta epäillä niitä voitavan käyttää kasvojen peittämiseen tunnistamista vaikeuttavalla tavalla. Tämän edellytyksen arviointi voi käytännön tilanteissa olla erittäin vaikeaa ja voi johtaa mielivaltaisuuksiin.

Valiokunta katsoo, ettei ole esitetty riittäviä perusteita naamioinnin rikoslaisissa säädettävän kriminalisoinnin lisäksi kieltää ja kriminalisoida myös naamiointiin mahdollisesti käytettävien esineiden hallussapitoa. Valiokunnan mielestä hallussapidon kriminalisointi ei ole oikeassa suhteessa kriminalisoinnin taustalla olevan intressin suojaamiseksi. Edellä olevan perusteella valiokunta toteaa, ettei ole edellytyksiä käsitellä 2. lakiehdotusta näiltä osin tavallisen lain säätämisympäristössä.

Tarkastusoikeudet

Kokoontumislain 23 §:n 5 momentin perusteella järjestyksenvalvoja voidaan määrätä tarkastamaan tilaisuuden osanottajat ja näiden mukana olevat tavarat, jos on perusteltua aihetta epäillä,

että tilaisuuteen osallistuvilla on hallussaan muun muassa esineitä, joita voidaan käyttää kasvojen peittämiseen. Järjestyksenvalvojan tekemästä tarkastuksesta säädetään järjestyksenvalvojista annetussa laissa.

Naamiointiin mahdollisesti käytettävien vaatekappaleiden tarkastaminen ei ole mahdollista pelkästään metallinpaljastimella tai muulla teknisellä laitteella. Järjestyksenvalvojista annetun lain 8 §:n 1 momentissa viitataan kokoontumislain 23 §:ään. Jos on muusta syystä perusteltua aiheuttaa epäillä, että henkilöllä on hallussaan tällaisia esineitä tai aineita mukaan lukien naamiointiin käytettäviä esineitä, saadaan hänen mukanaan olevat tavarat tarkastaa, paitsi metallinpaljastimella tai muulla teknisellä laitteella, myös muulla sopivalla tavalla. Vaatekappaleiden osalta tämä edellyttää käsin tunnustelua, kassien avaamista ja niiden sisällön tutkimista. Tarkastuksen suorittaminen merkitsee puuttumista perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvattuun henkilökohtaiseen koskemattomuuteen. Perustuslain 7 §:n 3 momentin mukaan henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ei saa puuttua mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta. Asian valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on oleellista, onko tarkastusvaltuudet määritelty lakiehdotuksessa riittävän tarkkarajaisesti ja täsmällisesti ja ovatko ne oikeassa suhteessa tavoiteltavaan päämäärään.

Naamioitumisvälineiden hallussapito rinnastetaan kokoontumislain 23 §:n 1 momentissa mainittujen ampuma-aseiden, räjähdysaineiden ja teräaseiden hallussapitoon. Hupullisten ulkoiluasujen, sukkahousujen ja naamiointivälineiden hallussapidon tarkastamisen tarve yleisessä kokouksessa tai yleisötilaisuudessa on aivan eri suuruusluokan kysymys. Ehdotus ei täytä oikeasuhtaisuuden vaatimuksia, ja siltä puuttuu painava yhteiskunnallinen tarve. Siksi 2. lakiehdotus voidaan näiltäkin osin käsitellä vain perustuslain 73 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

Edellä olevan perusteella ei myöskään 3. lakiehdotuksen 8 §:n 1 momenttia voida käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Poikkeuslakien välttämisen periaate

Esityksen 2. ja 3. lakiehdotus voidaan valiokunnan edellä esittämien valtiosääntöoikeudellisten huomautusten takia käsitellä vain perustuslain 73 §:ssä säädettyssä järjestyksessä. Poikkeuslakimenettelyyn on kuitenkin suhtauduttava pidätyvästi. Uusien puhtaasti kansallisten perustuslaista poikkeavien lakien säätämistä tulee välttää (PeVL 1a/1998 vp, s. 2/II). Poikkeuslakimenettelyyn tulee turvautua vain erityisen poikkeuksellisissa tapauksissa ja pakottavista syistä (PeVM 10/1998 vp, s. 22—23). Naamiointivälineiden hallussapidon kriminalisoinnille ja hallussapitokiellon valvomiseksi ehdotetuille tarkastusvaltuuksille ei valiokunnan mielestä ole tällaisia syitä. Siksi 2. lakiehdotuksesta tulee poistaa 23 §:ään ja 26 §:n 2 momenttiin ehdotetut muutokset ja 3. lakiehdotus hylätä.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että 1. lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, jos valiokunnan sen 17 luvun 13 a §:stä tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon ja

että 2. lakiehdotus voidaan valiokunnan sen 23 §:stä ja 26 §:n 2 momentista sekä 3. lakiehdotus 8 §:n 1 momentista tekemien valtiosääntöoikeudellisten huomautusten takia käsitellä vain perustuslain 73 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

PeVL 26/2004 vp — HE 81/2004 vp

Helsingissä 30 päivänä syyskuuta 2004

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Kimmo Sasi /kok	Outi Ojala /vas
vpj.	Arja Alho /sd	Reino Ojala /sd
jäs.	Leena Harkimo /kok	Markku Rossi /kesk
	Hannu Hoskonen /kesk	Arto Satonen /kok
	Roger Jansson /r	Seppo Särkiniemi /kesk
	Irina Krohn /vihr	Ilkka Taipale /sd
	Annika Lapintie /vas	vjäs. Veijo Puhjo /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Kalevi Laaksonen.