Hallituksen esitys Eduskunnalle kokoontumislaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi erilaisia yleisölle avoimia tilaisuuksia koskeva kokoontumislaki. Lailla turvattaisiin hallitusmuodossa säädetyn kokoontumisvapauden käyttämistä sekä ohjattaisiin tilaisuuksien järjestämistä tarpeellisilla järjestysluontoisilla säännöksillä.

Ehdotettuun lakiin koottaisiin nykyinen yleisiä kokouksia ja julkisia huvitilaisuuksia koskeva lainsäädäntö. Laissa yhdenmukaistettaisiin näiden tilaisuuksien sääntely siten, ettei tilaisuuden tarkoitus vaikuttaisi tarpeettomasti sen järjestämisen ehtoihin. Tilaisuudet jaettaisiin kuitenkin edelleen kahteen ryhmään, yleisiin kokouksiin ja yleisötilaisuuksiin, joita säänneltäisiin tietyissä kysymyksissä eri tavoin.

Yleisillä kokouksilla tarkoitetaan ehdotuksessa mielenosoituksia tai muita kokoontumisvapauden käyttämiseksi järjestettyjä yleisölle avoimia tilaisuuksia. Oikeus osallistua yleiseen kokoukseen kuuluisi kaikille kuten nykyisinkin. Ulkomaalaisten, vajaavaltaisten sekä erilaisten yhteisöjen järjestämisoikeutta ehdotetaan laajennettavaksi. Ulkona yleisellä paikalla järjestettävästä yleisestä kokouksesta tulisi edelleen ilmoittaa ennalta poliisille. Kokoustarkoitukseen soveltuvalla yleisellä paikalla saisi järjestää kokouksen ilman omistajan tai haltijan nimenomaista lupaa. Omistajalla tai haltijalla olisi kuitenkin tietyin edellytyksin oikeus rajoittaa alueen käyttöä kokoustarkoitukseen. Lisäksi laissa määriteltäisiin tyhjentävästi ne perusteet, joiden nojalla poliisi voisi osoittaa ulkona yleisellä paikalla järjestettävän kokouksen siirrettäväksi toiseen paikkaan. Ehdotuksessa turvattaisiin oikeus käyttää tavanomaisia kokousvälineitä suoraan lain nojalla.

Yleisötilaisuudella tarkoitetaan ehdotuksessa yleisölle avoimia huvitilaisuuksia, kilpailuja, näytöksiä ja muita näihin rinnastettavia tilaisuuksia. Yleisötilaisuudet vastaisivat pääosin nykyisen julkisista huvitilaisuuksista annetun lain soveltamisalaan kuuluvia tilaisuuksia. Huvitilaisuuksien luvanvaraisuudesta ehdotetaan luovuttavaksi kokonaan. Yleisötilaisuudet jakautuisivat ilmoituksenvaraisiin ja vapaasti järjestettäviin tilaisuuksiin. Viimeksi mainitut olisivat tilaisuuksia, jotka eivät edellytä toimenpiteitä järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi tai sivullisille ja ympäristölle aiheutuvan haitan estämiseksi taikka erityisiä liikennejärjestelyjä. Poliisi voisi antaa tarpeellisia ohjeita ja määräyksiä järjestäjälle ilmoituksen yhteydessä sekä eräissä poikkeuksellisissa tilanteissa kieltää ennalta tilaisuuden järjestämisen laissa säädetyin perustein, jos muut toimenpiteet eivät olisi riittäviä.

Nykyisiä järjestyksenpitoa koskevia säännöksiä täsmennettäisiin erityisesti poliisin toimivaltuuksien osalta. Järjestysmiehiä koskeva sääntely siirrettäisiin erilliseen järjestyksenvalvojista annettavaan lakiin. Tältä osin esitys liittyy hallituksen esitykseen laiksi järjestyksenvalvojista sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

Kokoontumislaki ja siihen liittyvät lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan noin kolmen kuukauden kuluttua niiden hyväksymisestä ja vahvistamisesta. Tarkoitus on myös, että lait tulisivat voimaan samanaikaisesti järjestyksenvalvojista annettavan lain ja siihen liittyvien lakien kanssa.

380305G

SISÄLLYSLUETTELO

Sivu

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ 1

SISÄLLYSLUETTELO 2

YLEISPERUSTELUT 4

1. Johdanto 4

2. Nykytila 4
2.1. Lainsäädäntö ja käytäntö 4
Hallitusmuoto 4
Laki yleisistä kokouksista 5
Julkisia huvitilaisuuksia koskeva lainsäädäntö 6
Muu kokoontumiseen liittyvä lainsäädäntö 8
2.2. Kansainvälinen kehitys ja ulkomainen lainsäädäntö 9
Suomen kansainväliset sopimusvelvoitteet 9
Kokoontumisen sääntely eräissä muissa maissa 10
2.3. Nykytilan arviointi 11

3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset 12
3.1. Tavoitteet 12
3.2. Keskeiset ehdotukset 13
Kokouslain ja huvilainsäädännön kokoaminen 13
Yleiset kokoukset 13
Yleisötilaisuudet 14
Järjestyksenpito 14
Muut keskeiset ehdotukset 15

4. Esityksen vaikutukset 15
4.1. Vaikutukset yksilöiden asemaan 15
4.2. Taloudelliset vaikutukset 15
4.3. Hallinnolliset vaikutukset 16
4.4. Ympäristövaikutukset 16

5. Asian valmistelu 16
5.1. Valmisteluvaiheet ja -aineisto 16
5.2. Lausunnot 17

6. Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja 17
6.1. Riippuvuus muista esityksistä 17
6.2. Riippuvuus kansainvälisistä sopimuksista ja velvoitteista 17
6.3. Ahvenanmaan maakuntaa koskeva lainsäädäntö 18

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT 18

1. Lakiehdotusten perustelut 18
1.1. Kokoontumislaki 18
1 luku. Yleiset säännökset 18

2 luku. Yleiset kokoukset 22
3 luku. Yleisötilaisuudet 27
4 luku. Järjestyksenpito 30
5 luku. Seuraamukset 36
6 luku. Erinäiset säännökset 37
7 luku. Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset 38
1.2. Poliisilaki 39
1.3. Uskonnonvapauslaki 39

2. Tarkemmat säännökset 39

3. Voimaantulo 40

4. Säätämisjärjestys 40

LAKIEHDOTUKSET 41

1. Kokoontumislaki 41

2. Laki poliisilain 18 ja 19 §:n muuttamisesta 46

3. Laki uskonnonvapauslain 3 §:n muuttamisesta 47

LIITE 48

Rinnakkaistekstit 48
2. Laki poliisilain 18 ja 19 §:n muuttamisesta 48
3. Laki uskonnonvapauslain 3 §:n muuttamisesta 49

YLEISPERUSTELUT

1. Johdanto

Erilaisista yleisölle avoimista tilaisuuksista säädetään nykyisin yleisistä kokouksista annetussa laissa ja julkisia huvitilaisuuksia koskevassa lainsäädännössä.

Vuonna 1907 yleisistä kokouksista annetun lain vanhentuneisuuteen on kiinnitetty huomiota useassa yhteydessä. Erityisesti mielenosoitusten kannalta lain säännökset ovat käytännössä osoittautuneet riittämättömiksi ja epätäsmällisiksi. Eduskunnan oikeusasiamies on ratkaisukäytännössään joutunut toistuvasti ottamaan kantaa lain aukollisuudesta aiheutuviin epäselvyyksiin. Oikeusasiamies esittikin jo vuonna 1971 valtioneuvostolle lainsäädännön täsmentämistä. Sääntelyn vanhentuneisuuteen kiinnitettiin huomiota myös hallituksen esityksessä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta (HE 309/1993 vp).

Julkisten huvitilaisuuksien järjestäminen on edelleen varsin laajasti luvanvaraista. Tarpeettoman lupahallinnon purkamisen lisäksi huvitilaisuuksien sääntelyä tulisi muiltakin osin ajanmukaistaa. Nykyinen yleisiä kokouksia ja julkisia huvitilaisuuksia koskeva lainsäädäntö sisältää myös tarpeetonta päällekkäisyyttä ja epäyhdenmukaisuutta.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan kokoontumista koskeva lainsäädäntö koottavaksi uuteen kokoontumislakiin. Uudella lailla turvattaisiin hallitusmuodossa säädetyn kokoontumisvapauden käyttämistä sekä ohjattaisiin tilaisuuksien järjestämistä tarpeellisilla järjestysluontoisilla säännöksillä. Lakiehdotuksen tavoitteena on turvata kokoontumisvapauden tosiasiallinen toteutuminen ja säätää täsmällisesti ja kattavasti tilaisuuksien järjestäjien, osanottajien ja poliisin oikeudet ja velvollisuudet nykyisten epäselvyyksien poistamiseksi.

Ehdotuksessa yhdenmukaistettaisiin erilaisten yleisölle avoimien tilaisuuksien sääntely siten, ettei tilaisuuden tarkoitus vaikuttaisi tarpeettomasti sen järjestämisen ehtoihin. Tilaisuudet jaettaisiin kuitenkin edelleen kahteen ryhmään, yleisiin kokouksiin ja yleisötilaisuuksiin, joita säänneltäisiin tietyissä kysymyksissä eri tavoin. Tämä on välttämätöntä niiden erilaisten perusoikeuskytkentöjen vuoksi.

Lisäksi ehdotuksella pyritään purkamaan tilaisuuksien järjestämiselle asetettuja tarpeettomia rajoituksia. Ehdotetut järjestysluonteiset säännökset perustuisivat siihen, että ne ovat välttämättömiä järjestyksen ja turvallisuuden, osanottajien ja sivullisten oikeuksien tai ympäristön kannalta.

Nykyisin järjestysmiehiä koskevat säännökset sisältyvät pääosin julkisista huvitilaisuuksista annettuun lakiin. Kokoontumislainsäädännön uudistuksen yhteydessä säännökset siirrettäisiin erilliseen järjestyksenvalvojista annettavaan lakiin sisäasiainministeriössä valmistellun hallituksen esityksen mukaisesti.

2. Nykytila

2.1. Lainsäädäntö ja käytäntö

Hallitusmuoto

Kokoontumisvapaus on turvattu perusoikeutena vuonna 1995 uudistetuissa hallitusmuodon perusoikeussäännöksissä (969/1995). Hallitusmuodon 10 a §:n 1 momentissa säädetään, että jokaisella on oikeus lupaa hankkimatta järjestää kokouksia ja mielenosoituksia sekä osallistua niihin. Pykälän 3 momentin mukaan tarkempia säännöksiä kokoontumisvapauden käyttämisestä annetaan lailla.

Hallitusmuodon säännös ei rajoitu pelkästään Suomen kansalaisiin, kuten aikaisemmin, vaan perusoikeutena turvattu kokoontumisvapaus ulottuu nyt kaikkiin Suomen oikeudenkäyttöpiirissä oleviin henkilöihin kansalaisuudesta riippumatta. Säännöksessä kielletään nimenomaisesti kokoontumista koskevan ennakkoluvan vaatiminen, mutta säännös ei estä antamasta kokoontumisvapautta koskevia järjestysluontoisia säännöksiä. Kokoontumisvapauden tarkemmalta sääntelyltä edellytetään kuitenkin laintasoisuutta. Uudessa hallitusmuodon säännöksessä mainitaan erikseen mielenosoitukset, sillä mielenosoitusoikeus ei liity kaikissa tilanteissa pelkästään kokoontumisvapauden käyttämiseen. Mielenosoituksissa on usein kyse myös sananvapauden käytöstä. Säännöksessä ei ole rajattu perustuslain suojaa nauttivien kokousten piiriä esimerkiksi käsiteltävien asioiden pohjalta. Säännöksen kat-

sotaan turvaavan yleisten kokousten ja mielenosoitusten lisäksi myös yksityisiä kokouksia.

Kokoukset ja mielenosoitukset muodostavat perustuslaissa turvatun kokoontumisvapauden ydinalueen. Muiden tilaisuuksien yhteys kokoontumisvapauteen on löyhempi. Julkiset huvitilaisuudet ovat luonteeltaan usein elinkeinotoimintaa, joten niiden järjestäminen kuuluu pikemminkin hallitusmuodon ammatin ja elinkeinon harjoittamisen vapautta koskevan 15 §:n 1 momentin piiriin. Taiteen esittämiseen liittyvissä julkisissa huvitilaisuuksissa on puolestaan pääosin kyse hallitusmuodon 10 §:ssä turvatun sananvapauden käyttämisestä. Uskonnolliset tilaisuudet nauttivat perustuslain turvaa erityisesti uskonnonvapautta koskevan hallitusmuodon 9 §:n pohjalta.

Laki yleisistä kokouksista

Kokoontumisvapauden piiriin kuuluvia yleisiä kokouksia ja mielenosoituksia säännellään yleisistä kokouksista 20 päivänä helmikuuta 1907 annetulla lailla (6/1907, jäljempänä *kokouslaki*). Kokouslaki pohjautuu 20 päivänä elokuuta 1906 annettuun perustuslaintasoiseen lakiin lausunto-, kokoontumis- ja yhdistymisvapaudesta. Lain taustalla olivat ennen kaikkea ensimmäisen sortokauden aikana hallinnollisessa järjestyksessä toteutetut kokoontumisvapauden pitkälle menevät rajoitukset. Kokouslaki on säilynyt lähes kokonaisuudessaan alkuperäisessä muodossaan.

Laki ei sisällä varsinaista yleisen kokouksen määritelmää. Kokouslaki on alunperin tarkoitettu sovellettavaksi lähinnä sellaisiin yleisölle avoimiin kokouksiin, joissa keskustellaan ja tehdään päätöksiä. Lain piiriin kuuluvat sekä ulkona että sisätiloissa järjestettävät yleiset kokoukset. Lain soveltamisalan ulkopuolelle jäävät yksityiset kokoukset (1 §:n 2 mom.). Vakiintuneen tulkinnan mukaan lakia sovelletaan myös mielenosoituksiin, vaikkei siitä olekaan laissa nimenomaisesti säädetty (ks. eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 1971 s. 23). Käytännössä suuri osa yleisistä kokouksista onkin juuri mielenosoituksia. Yksittäisten henkilöiden mielenosoitusten on katsottu jäävän lain soveltamisalan ulkopuolelle (ks. eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 1990 s. 71 ja vuodelta 1992 s. 125). Myöskään niin sanotun kansalaistottelemattomuuden piiriin luettavat mielenosoituksen kaltaiset tilaisuudet, joiden tarkoitus on lainvastainen tai joissa käytetään olennaisesti lainvastaisia menettelytapoja, eivät ole kokouslaissa tarkoitettuja yleisiä kokouksia (esim. ns. Koijärvi-tapaus KKO 1983 II 159 ja Porkkasalo-tapaus, eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 1993, s. 81). Lain 10 §:n nojalla lakia sovelletaan myös erilaisiin kulkueisiin, sekä mielenosoituskulkueisiin että muussakin tarkoituksessa järjestettyihin kulkueisiin. Lain ulkopuolelle jäävät muun muassa uskonnollisten yhdyskuntien hartaustilaisuudet (15 §). Uskonnonvapauslain (267/1922) 3 §:n nojalla kokouslakia sovelletaan kuitenkin sellaisiin julkista uskonnonharjoittamista koskeviin tilaisuuksiin, joita järjestävät uskonnollisiin yhdyskuntiin kuulumattomat henkilöt.

Oikeus osallistua yleiseen kokoukseen kuuluu kaikille (1 §). Osallistumisoikeus koskee siis kaikkia ihmisiä vajaavaltaisuudesta, kansalaisuudesta, kotipaikasta tai muista ominaisuuksista riippumatta. Järjestämisoikeus on rajattu täysivaltaisiin Suomen kansalaisiin sekä täysivaltaisiin ulkomaalaisiin, joilla on kotipaikka Suomessa. Myös Suomessa rekisteröidyllä yhdistyksellä on oikeus järjestää yleinen kokous (2 §). Osallistumis- ja järjestämisoikeutta laajennettiin ulkomaalaisiin ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen (SopS 19/1990) ratifioinnin yhteydessä (laki yleisistä kokouksista annetun lain 1 ja 2 §:n muuttamisesta, 1332/1989).

Ulkona yleisellä paikalla järjestettävistä kokouksista täytyy pääsääntöisesti ilmoittaa ennakolta kirjallisesti tai suullisesti poliisille. Käytännössä ilmoitus tehdään siihen varatulla erityisellä lomakkeella tai puhelimitse. Ilmoitus on tehtävä viimeistään kuusi tuntia ennen kokouksen alkua, mutta myöhemminkin tehtyä ilmoitusta voidaan pitää pätevänä, jos poliisi ei katso siitä olevan haittaa (3 §). Ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönti on säädetty rangaistavaksi (12 §).

Kokouslaissa ei ole tarkempia säännöksiä kokouspaikasta. Lähtökohtaisesti kokouksen järjestäminen edellyttää aina lupaa kokouspaikan omistajalta tai haltijalta, joka voi siis rajoittaa paikan käyttöä kokoustarkoitukseen. Käytännössä omistajan tai haltijan suostumusta ei useinkaan erikseen hankita, jos on kyse ulkona yleisessä käytössä olevasta alueesta. Tällaisten alueiden omistajalla tai haltijalla ei yleensä ole syytä evätä suostumus-

taan kokouksen järjestämiseltä. Yleisten alueiden käyttö kokoustarkoituksiin ei ole kuitenkaan käytännössä ollut täysin ongelmatonta. Poliisin oikeudesta antaa kokouspaikkaa koskevia määräyksiä on esiintynyt epäselvyyttä, johon ylimmät laillisuusvalvojat, erityisesti eduskunnan oikeusasiamies, ovat ratkaisuissaan joutuneet ottamaan kantaa. Näissä tilanteissa poliisi on määräyksillään rajoittanut kokouspaikaksi valitun yleisen alueen käyttöä tai siirtänyt kokouksen kokonaan toiseen paikkaan.

Tapauksissa on usein ollut kyse tilanteesta, jossa samalla alueella on järjestetty samanaikaisesti jokin muu tilaisuus, kuten valtiovierailuun liittyvä tapahtuma (eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 1971 s. 23), kaupungin järjestämä virallinen juhlavastaanotto (eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 1982 s. 73), asevelvollisten kutsuntatilaisuus (eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 1983 s. 115 ja s. 119) tai uskonnollisen yhdyskunnan valtakunnallinen kokous (valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 1990 s. 121). Yleisten alueiden käyttöä koskevat rajoitukset ovat saattaneet kohdistua myös ulkovallan edustuston tai eduskuntatalon lähialueisiin (eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 1990 s. 71 ja vuodelta 1992 s. 125).

Eduskunnan oikeusasiamies on ratkaisuissaan todennut, ettei laissa säädetyn kokousilmoituksen tekeminen sinänsä perusta kokouksen järjestäjälle oikeutta varata kokouspaikaksi ilmoitettua paikkaa ainoastaan kokouksen käyttöön. Alueen omistaja voi omistusoikeutensa nojalla antaa määräyksiä ja rajoituksia alueen käytöstä. Myös poliisi voi antaa tarpeellisia määräyksiä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden varalta sekä poliisilain (493/1995) nojalla eristää alueen tai rajoittaa sen käyttöä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi. Sekä oikeusasiamies että oikeuskansleri ovat kuitenkin painottaneet, että kokouspaikkaa koskevista poliisin määräyksistä tulisi antaa ennalta tieto kokouksen järjestäjälle (eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 1971 s. 36 ja valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 1990 s. 123).

Kokouslaki sääntelee myös järjestyksenpitoa yleisissä kokouksissa. Järjestyksenpito kokouksissa kuuluu lain mukaan ensisijaisesti puheenjohtajalle (7 §). Järjestäjä vastaa järjestyksestä vain puheenjohtajan valintaan saakka. Lain mukaan puheenjohtajalla on myös eräissä tilanteissa velvollisuus hajottaa kokous. Käytännössä melko suuri osa yleisistä kokouksista, lähinnä mielenosoitukset, järjestetään ilman puheenjohtajaa. Mahdollisuudesta asettaa kokoukseen järjestysmiehiä säädetään erikseen yleisten kokousten järjestysmiehistä annetulla asetuksella (190/1933). Yleiseen kokoukseen ei saa tulla aseellisena (6 §). Ainoastaan rauhanomaiset kokoukset nauttivat kokoontumisvapaudelle annettua turvaa.

Kokouslaissa ei ole yleistä säännöstä poliisin määräysvallasta kokouksissa. Käytännössä poliisin antamat määräykset koskevat yleensä kokouspaikkaa, kulkueen reittiä, kokousvälineiden käyttöä tai kokousta varten asetettavia järjestysmiehiä. Päällystöön kuuluvalla poliisilla on oikeus hajottaa kokous, jos poliisilta kielletään pääsy kokoukseen, jos poliisin yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi antamia määräyksiä ei noudateta ulkona yleisellä paikalla järjestettävässä kokouksessa, jos puheenjohtaja tai järjestäjä laiminlyö järjestyksenpitovelvollisuutensa tai heidän määräystään kokouksen hajottamisesta ei noudateta taikka jos kokouksen järjestäjä ei ole oikeutettu järjestämään yleistä kokousta (9 §). Käytännössä yleisen kokouksen hajottaminen on hyvin harvinaista. Poliisi ohjaa kokousten järjestämistä ensisijaisesti ohjein ja määräyksin. Yleiset kokoukset sujuvat pääsääntöisesti ilman merkittäviä järjestyksenpitoon liittyviä ongelmia.

Mielenosoitukset ovat olleet yleensä kestoltaan melko lyhyitä ja kertaluonteisia. Viime vuosina on kuitenkin järjestetty myös jatkuvia tai säännöllisesti toistuvia mielenosoituksia erityisesti eräiden liikeyritysten läheisyydessä. Poliisi on eräissä tapauksissa määrännyt kokouksen siirrettäväksi toiseen paikkaan.

Julkisia huvitilaisuuksia koskeva lainsäädäntö

Keskeisimmät julkisia huvitilaisuuksia koskevat säännökset sisältyvät julkisista huvitilaisuuksista annettuun lakiin (492/1968, jäljempänä *huvilaki*) ja asetukseen (687/1968, jäljempänä *huviasetus*). Lisäksi huvitilaisuuksia säännellään seuraavissa, sisällöltään pääosin jo varsin vanhentuneissa asetuksissa: asetus sisältävä poikkeussäännöksiä eräänlaatuisista huvitilaisuuksista (570/1943), ase-

tus luvan hankkimisesta eräiden huvitusten järjestämiseen ja peliautomaattien pitämiseen (400/1937), asetus elokuvanäytännöistä (809/1978) ja asetus kokoontumishuoneistoista ja kokoontumisalueista (238/1978).

Julkisia huvitilaisuuksia ovat lain 2 §:n mukaan julkiset juhlat, konsertit, näytännöt, näyttelyt, näytökset, iltamat, kilpailut ja muut niihin rinnastettavat yleisölle avoimet tilaisuudet riippumatta siitä, peritäänkö tilaisuudessa pääsymaksua vai ei. Niiden järjestäminen muussa tarkoituksessa kuin huvituksen tai viihteen järjestämiseksi tilaisuuden osanottajille ei sulje niitä lain ulkopuolelle (2 §:n 2 mom.). Tämän säännöksen tarkoituksena oli alunperin estää huvitilaisuuksien määrittely verotuksellisista syistä yleisiksi kokouksiksi.

Nykyisin järjestetään aiempaa runsaammin erilaisia sekamuotoisia tilaisuuksia, joiden oikeudellista luonnetta voi olla hankala määritellä. Esimerkiksi viihteellisiä aineksia sisältyy huvitilaisuuksien ohella yhä useammin myös yleisiin kokouksiin. Lisäksi kaupallisuus on muodostunut yhä keskeisemmäksi piirteeksi muissakin kuin puhtaasti markkinointitarkoituksessa järjestetyissä tilaisuuksissa. Käytännössä on esiintynyt ongelmia myös yksityistilaisuuksien ja huvilain piiriin kuuluvien julkisten huvitilaisuuksien välisessä rajanvedossa (esim. KKO 1983 II 64 ja KKO 1984 II 2). Asiaa on pyritty selventämään säätämällä laissa perusteet, joilla eräisiin suljettuihinkin tilaisuuksiin sovelletaan huvilakia (2 §:n 3 mom.). Myös sellaiseen majoitus- ja ravitsemisliikkeessä järjestettyyn huvitilaisuuteen, jonka ei katsota kuuluvan majoitus- ja ravitsemisliikkeen tavanomaiseen toimintaan, sovelletaan julkisia huvitilaisuuksia koskevaa lainsäädäntöä (asetus majoitus- ja ravitsemisliikkeistä 727/1991, 9 §).

Julkisen huvitilaisuuden saa järjestää täysivaltainen henkilö, rekisteröity yhdistys tai muu oikeustoimikelpoinen yhteisö. Oikeudesta osallistua huvitilaisuuteen ei ole erityistä sääntelyä. Käytännössä sisäänpääsyä huvitilaisuuksiin voidaan rajoittaa hyväksyttävillä perusteilla, esimerkiksi ikärajoja asettamalla.

Huvitilaisuuden järjestäminen edellyttää pääsääntöisesti poliisin lupaa (1 §). Luvanvaraisia ovat esimerkiksi tanssit, useimmat elokuvanäytännöt, erilaiset juhlat, kevyen musiikin konsertit ja moottoriurheilukilpailut. Lukuisa joukko huvitilaisuuksia on kuitenkin huviasetuksen 1 §:ssä säädetty ilmoituksenvaraisiksi. Tällaisia ovat esimerkiksi teatterinäytännöt, muut kuin kevyen musiikin konsertit, näyttelyt, mainostilaisuudet sekä eräät urheilutilaisuudet. Huviasetukseen sisältyvä luettelo ilmoituksenvaraisista tilaisuuksista on tyhjentävä. Käytännössä ilmoituksenvaraiset huvitilaisuudet ovat yleisempiä kuin luvanvaraiset tilaisuudet. Eräät tilaisuudet, kuten viranomaisten järjestämät viralliset tilaisuudet, voidaan järjestää huvilain 3 §:n nojalla ilman luvan hakemista tai ilmoituksen tekemistä.

Lupaa huvitilaisuuden järjestämiseen on haettava kirjallisesti järjestämispaikan poliisilta viimeistään kolme päivää ennen tilaisuuden järjestämistä. Myöhemminkin tehty hakemus voidaan käsitellä (huviasetus 4 §). Ilmoitusta koskevat pääosin samat säännökset kuin lupahakemusta. Ilmoitus voidaan tehdä myös suullisesti (huviasetus 9 §).

Poliisi voi antaa lupapäätöksessä valvonnan tai järjestyksen ja turvallisuuden kannalta tarpeellisia määräyksiä tilaisuuden järjestämisestä (huvilaki 17 §, huviasetus 8 §). Käytännössä poliisin antamat määräykset koskevat lähinnä tilaisuuden lopettamisaikaa, järjestysmiesten asettamista, järjestämispaikan eristämistä muulta käytöltä, rakennelmien turvallisuutta, äänenvahvistimien käyttöä, muun lainsäädännön edellyttämien ilmoitusten tekemistä tai lupien hakemista sekä alueen omistajan luvan hakemista. Poliisi voi myös määrätä järjestäjän ottamaan vastuuvakuutuksen mahdollisen korvausvelvollisuutensa varalta (huviasetus 6 §). Järjestäjän korvausvastuuseen liittyvät kysymykset ovatkin olleet keskeisesti esillä huvitilaisuuksia koskevassa oikeuskäytännössä (esim. KKO 1975 II 30, KKO 1975 II 64, KKO 1981 II 84, KKO 1982 II 123 ja KKO 1989:129). Huvitilaisuuksien järjestämiselle on säädetty eräitä kirkollisia juhlapäiviä, sunnuntaiaamupäiviä ja tilaisuuden lopettamisaikaa koskevia rajoituksia (huvilaki 5 § ja huviasetus 15 §). Poliisi voi myöntää hakemuksesta poikkeuslupia näihin ajallisiin rajoituksiin, ja käytännössä tämä onkin muodostunut melko yleiseksi menettelyksi.

Sekä luvan- että ilmoituksenvaraisen huvitilaisuuden järjestäminen voidaan kieltää, jos tilaisuus loukkaa lakia tai hyviä tapoja taikka jos on syytä epäillä, ettei järjestystä voida ylläpitää. Se voidaan kieltää myös, jos se on tarpeen järjestämispaikan sopimattomuuden

tai muun pätevän syyn vuoksi (huvilaki 13 § ja huviasetus 7 §). Huvitilaisuuden järjestäjän on aina hankittava paikan omistajan tai haltijan suostumus. Sen puuttuessa tilaisuuden järjestäminen on kiellettävä (esim. KHO 1982 A II 99). Tilaisuuden kieltäminen on käytännössä melko harvinaista. Poliisi ohjaa tilaisuuksien järjestämistä ensisijaisesti antamalla järjestäjälle ohjeita ja määräyksiä lupa- tai ilmoitusmenettelyn yhteydessä.

Huvilaissa ja -asetuksessa säännellään myös järjestyksenpitoa. Tilaisuuden järjestäjä voi asettaa tilaisuutta varten järjestysmiehiä, joiden oikeuksista ja velvollisuuksista säädetään huvilain 10—12 §:ssä. Lain 12 §:ssä säädetään myös tilaisuuden keskeyttämiseen ja lopettamiseen liittyvistä järjestäjän, poliisin ja järjestysmiehen velvollisuuksista ja oikeuksista. Eräiden vaarallisten esineiden ja aineiden samoin kuin päihdyttävien aineiden hallussapito huvitilaisuudessa on pääsääntöisesti kielletty (huvilaki 8 ja 9 §). Huvilakiin sisältyy myös rangaistussäännös, jota tarkistettiin rikoslain uudistamisen yhteydessä poistamalla säännökseen sisältynyt vankeusuhka (588/1998).

Muu kokoontumiseen liittyvä lainsäädäntö

Hallitusmuodon sekä yleisiä kokouksia ja julkisia huvitilaisuuksia koskevan lainsäädännön ohella kokoontumista säännellään lukuisissa muissa säädöksissä. Seuraavassa tarkastellaan eräitä keskeisimpiä säännöksiä.

Useiden tilaisuuksien järjestäminen edellyttää kokouslaissa ja huvilainsäädännössä mainittujen ilmoitusten ja luvan lisäksi myös muiden ilmoitusten tekemistä tai lupien hakemista. Järjestäjälle voidaan antaa tässä yhteydessä myös tilaisuuden järjestämiseen liittyviä määräyksiä. Viranomaiselta haettavaa lupaa edellyttävät esimerkiksi moottorikilpailujen järjestäminen yleisellä tiellä (tieliikenneasetus 182/1982, 51 §), lentonäytökset ja -kilpailut (ilmailulaki 281/1995, 63 §), alkoholijuomien anniskelu (alkoholilaki 1143/1994, 21 §), rahankeräykset, lukuun ottamatta rahankeräystä yleisessä kokouksessa (rahankeräyslaki 590/1980, 3 §) sekä arpajaiset (arpajaislaki 491/1965, 1 §) ja bingopelit (bingoasetus 623/1980, 1 §). Ulkona järjestettäviä tilaisuuksia varten pystytettävät suuret rakennelmat edellyttävät rakennusviranomaisten toimenpidelupaa (rakennusasetus 266/1959, 50 ja 121 §).

Viranomaiselle tehtävää ilmoitusta edellyttävät elintarvikkeiden myynti tai tarjoilu suurissa yleisötilaisuuksissa (terveydensuojelulaki 763/1994, 37 §), erityisen häiritsevää melua aiheuttavan tilapäisen tapahtuman järjestäminen (meluntorjuntalaki 382/1987, 13—16 §) sekä ilotulitusnäytöksen järjestäminen (räjähdeasetus 473/1993, 81 §).

Erityislainsäädännössä asetetaan tilaisuuksien järjestäjille myös muita kuin lupaan tai ilmoitukseen liittyviä velvollisuuksia. Esimerkiksi jätelain (1072/1993) 20 §:ssä säädetään huvi- tai muun sellaisen tilaisuuden järjestäjän velvollisuudesta puhdistaa tilaisuuden seurauksena roskaantunut alue. Arvonlisäverolain (1501/1993) mukaan erilaisten kulttuuri-, viihde- ja urheilutilaisuuksien pääsymaksut ovat pääsääntöisesti arvonlisäveron alaisia. Julkisesti esitettävät elokuvat on tarkastettava elokuvien tarkastuksesta annetun lain (299/1965) 1 §:n mukaan.

Poliisilakiin (493/1995) sisältyy useita kokoontumiseen liittyviä säännöksiä poliisin toimivaltuuksista. Kokouspaikan valinnan kannalta keskeinen säännös on lain 18 §, jonka nojalla poliisi voi tietyissä tilanteissa eristää, sulkea tai tyhjentää yleisesti käytetyn paikan tai alueen taikka kieltää tai rajoittaa siellä liikkumista. Lain 26 §:ssä säädetyn poliisin yleisen käskyvallan nojalla poliisilla on oikeus antaa yleisissä kokouksissa ja huvitilaisuuksissa jokaista velvoittavia tarpeellisia käskyjä. Väkijoukon hajottamista koskevan 19 §:n mukaan poliisin oikeus hajottaa yleinen kokous määräytyy kokouslain 9 §:n nojalla.

Rikoslain (39/1889) 11 luvun 9 §:ssä säädetään rangaistavaksi syrjintä julkisia tilaisuuksia ja yleisiä kokouksia järjestettäessä. Rikoslain 14 lukuun sisältyvillä rangaistussäännöksillä suojataan kokoontumisvapautta. Luvun 5 §:n mukaan rangaistaan poliittisten toimintavapauksien loukkaamisena mielipiteen ilmaisemisen estäminen kokouksessa tai kokoukseen osallistumisen estäminen. Lisäksi 6 §:ssä säädetään rangaistavaksi kokouksen järjestämisen oikeudeton estäminen. Edellä mainitut rikoslain säännökset ovat vuodelta 1995 (578/1995). Kokouksen häiritseminen voidaan rangaista ilkivaltana rikoslain 17 luvun 13 §:n (563/1998) mukaan. Rikoslakiin sisältyy myös rangaistussäännökset mellakasta, väkivaltaisesta mellakasta, väkivaltaisen mellakan johtamisesta sekä uskonnonharjoituksen estämisestä (563/1998).

Kokoontumisvapautta voidaan rajoittaa

valmiuslaissa (1080/1991) säänneltyjen poikkeusolojen aikana tai puolustustilalain (1083/1991) mukaisen puolustustilan aikana. Myös tartuntataudin leviämisen estämiseksi voidaan väkeä kokoavien tilaisuuksien järjestämistä rajoittaa (tartuntatautilaki 583/1986, 14 §; laki helposti leviävien eläintautien vastustamisesta 488/1960, 5 ja 9 §). Sotilaiden osallistumista puoluepoliittisiin tilaisuuksiin on rajoitettu rikoslain 45 luvun 26 §:ssä ja asevelvollisuuslain (452/1950) 50 a §:ssä. Näistä rajoituksista on kuitenkin tarkoitus luopua uudistettaessa sotilasrikoksia koskevat säännökset (Sotilasrikokset. Rikoslakiprojektin ehdotus 1998. Oikeusministeriö).

Kokoontumista säännellään myös sisällöltään varsin vanhentuneessa asetuksessa, joka sisältää maaseudun yleisen järjestyssäännön (219/1928). Kunnalliset järjestyssäännöt sisälsivät aikaisemmin kokoontumista koskevia määräyksiä, esimerkiksi määräyksiä kulkueiden järjestämisestä ja äänenvahvistimien käytön luvanvaraisuudesta. Suomen Kuntaliitto vahvisti 2 päivänä helmikuuta 1995 uuden mallin kunnallisiksi järjestyssäännöiksi, johon ei enää ole otettu edellä mainittuja määräyksiä. Tätä ennen oli kuitenkin jo oikeuskäytännössä vahvistettu kokoontumisvapautta turvaava tulkinta, jonka mukaan äänenvahvistimen käyttöä koskeva lupa voidaan evätä vain, jos on perusteltua aihetta epäillä äänenvahvistimen käytön vaarantavan yleistä järjestystä ja turvallisuutta (KHO 1982 A II 6).

2.2. Kansainvälinen kehitys ja ulkomainen lainsäädäntö

Suomen kansainväliset sopimusvelvoitteet

Useat Suomea velvoittavat kansainväliset sopimukset sääntelevät kokoontumista. Näistä keskeisimpiä ovat eräät kansainväliset ihmisoikeussopimukset, jotka turvaavat rauhanomaisen kokoontumisvapauden. Ne eivät määrittele tarkemmin kokoontumisvapauden piiriin kuuluvia tilaisuuksia.

Vuonna 1990 ratifioitu yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi (SopS 19/1990), jäljempänä *Euroopan ihmisoikeussopimus*, turvaa 11 artiklassaan jokaiselle rauhanomaisen kokoontumisvapauden. Artiklaan sisältyy ihmisoikeussopimuksille tavanomainen lauseke, joka edellyttää kokoontumisvapauden rajoitusten perustumista lakiin. Rajoitusten on lisäksi oltava välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen ja yleisen turvallisuuden vuoksi, epäjärjestyksen tai rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalin suojaamiseksi tai muiden henkilöiden oikeuksien tai vapauksien turvaamiseksi. Lisäksi artiklassa todetaan nimenomaisesti, ettei se estä laillisten rajoitusten asettamista asevoimiin, poliisiin tai valtionhallintoon kuuluviin nähden heidän käyttäessään tätä oikeutta. Sopimuksen valvonta tuomioistuinmenettelyineen on konkretisoinut sopimuksen suojaamien oikeuksien sisältöä tavalla, joka nykyisen käytännön valossa asettaa sopimuksen osapuolille eräiltä osin pitemmälle meneviä velvoitteita kuin muut kokoontumisvapauden kannalta keskeiset ihmisoikeussopimukset. Sopimuksen 11 artiklan tulkintakäytännön mukaan valtiolla on katsottu olevan positiivinen velvoite suojella kokoontumisvapauden käyttöä ulkopuoliselta häirinnältä, esimerkiksi vastamielenosoitukselta (Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen päätös 21.6.1988 A 139, tapaus *Plattform "Ärzte für das Leben"*).

Yhdistyneiden Kansakuntien yleiskokouksen hyväksymän kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 8/1976) 21 artiklan mukaan sopimusvaltiot tunnustavat oikeuden kokoontua rauhanomaisesti. Artiklaan sisältyvä rajoituslauseke on jonkin verran yleispiirteisempi kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksessa. Lausekkeen mukaan kokoontumisvapauden rajoitusten tulee perustua lakiin sekä olla välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen tai yleisen turvallisuuden tahi yleisen järjestyksen ("ordre public") takia taikka terveydenhoidon tai moraalin tai muiden oikeuksien ja vapauksien suojelemiseksi.

Lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen (SopS 60/1991) 15 artiklassa tunnustetaan lapsen oikeus rauhanomaiseen kokoontumiseen. Artiklassa on samansisältöinen rajoituslauseke kuin kansalaisoikeuksia ja poliittisia koskevassa yleissopimuksessa.

Kokoontumisvapauden käytöllä on kytkentöjä myös diplomaattisia suhteita ja konsulisuhteita koskeviin Wienin yleissopimuksiin (SopS 4/1970 ja SopS 50/1980). Näiden sopimusten mukaan vastaanottajavaltion on estettävä toisen sopimusvaltion edustuston rauhan häiritseminen tai sen arvovallan vahingoittaminen. Käytännössä ulkovaltojen edustustojen edessä järjestetään usein sellai-

sia mielenosoituksia, jotka kohdistuvat jollain tavoin kyseiseen valtioon. Laillisesti järjestetyn mielenosoituksen ei kuitenkaan voida katsoa häiritsevän edustuston rauhaa tai vahingoittavan sen arvovaltaa siten, että mielenosoituksen sallimisesta seuraisi sopimusrikkomus. Kokoontumisen kannalta keskeisiä säännöksiä sisältyy myös kansainvälisiä konferensseja ja erityisedustustoja koskevista erioikeuksista ja vapauksista annettuun lakiin (SopS 37/1973), jonka 4 §:n mukaan kansainvälisten konferenssien järjestämisalueille pääsyä ilman lupaa sekä liikkumista konferenssitilojen välittömässä läheisyydessä voidaan tarvittaessa rajoittaa.

Erilaisten urheilutilaisuuksien järjestämistä koskee eurooppalainen yleissopimus katsojien väkivallasta ja epäsopivasta käyttäytymisestä urheilutilaisuuksissa ja erityisesti jalkapallo-otteluissa (SopS 9/1987). Sopimuksessa säännellään toimenpiteitä yleisöväkivallan ehkäisemiseksi. Sopimuksen 3 artiklan 4 kohdan mukaan mahdollisina toimenpiteinä voivat tulla kyseeseen muun muassa päihtyneiden henkilöiden pääsyn kieltäminen tilaisuuteen, alkoholijuomien hallussapidon ja myynnin kielto tai väkivallanteoissa todennäköisesti käytettävien välineiden hallussapidon kielto.

Kokoontumisen sääntely eräissä muissa maissa

Esityksen valmistelun yhteydessä on selvitetty kokoontumisen sääntelyä erityisesti muissa pohjoismaissa sekä Ranskassa, Saksassa, Itävallassa ja Isossa-Britanniassa. Kokoontumista koskeva lainsäädäntö on näissä maissa pääsääntöisesti verrattain iäkästä. Uudehkoa sääntelyä asiasta on ainoastaan Norjassa (1995), Ruotsissa (1993) ja Isossa-Britanniassa (1986 ja 1994).

Eri maissa omaksutut sääntelyratkaisut poikkeavat toisistaan jonkin verran. Kaikissa tarkastelluissa maissa yleisten kokousten kaltaiset kokoontumisvapauden ydinsisältöön kuuluvat tilaisuudet muodostavat kuitenkin oman erityisesti suojatun ryhmänsä. Pohjoismaissa yleisten kokousten ja huvitilaisuuksien sääntely sisältyy pääosin samaan säädökseen, vaikkakin tilaisuuksia säännellään sisällöllisesti hieman eri tavoin. Sitä vastoin Ranskassa, Saksassa, Itävallassa ja Isossa-Britanniassa yleisiä kokouksia ja julkisia huvitilaisuuksia säännellään erillisissä säädöksissä.

Viimeksi mainituissa maissa on yleisistä kokouksista oma lakinsa, kun taas huvitilaisuuksia koskeva sääntely on hajautunut useisiin eri säädöksiin tai niitä säännellään osavaltiotasolla. Ranskassa yleisiä kokouksia koskeva sääntely on vanhaa (Loi sur les réunions publiques 30.6.1881 ja Décret-loi 23.10.1935). Saksan ja Itävallan yleisiä kokouksia koskevat lait (Versammlungsgesetz) ovat molemmat peräisin vuodelta 1953 ja sisällöllisesti ne vastaavatkin toisiaan varsin pitkälle. Isossa-Britanniassa yleisiä kokouksia koskevat säännökset on vastikään uudistettu (Public Order Act 1986 ja Criminal Justice and Public Order Act 1994). Sääntely on luonteeltaan hyvin yksityiskohtaista ja se painottuu vahvasti valvontaan ja rangaistussäännöksiin.

Yleisten kokousten järjestämisestä ulkona on eri maissa pääsääntöisesti ilmoitettava poliisille ennakolta. Huvitilaisuuksien järjestäminen edellyttää puolestaan useimmissa maissa lupaa. Tilaisuuksien järjestäjien ja osanottajien oikeuksia säännellään melko yleispiirteisesti. Myös järjestyksenpitoa koskeva sääntely on suppeaa. Se sisältää yleensä vain keskeiset säännökset poliisin toimivaltuuksista, kuten poliisin oikeudesta kieltää, keskeyttää tai päättää tilaisuus. Seuraavassa tarkastellaan lähemmin kokoontumisen sääntelyä muissa pohjoismaissa.

Ruotsissa uudistettiin kokoontumista koskeva lainsäädäntö vuonna 1993 annetulla uudella järjestyslailla (Ordningslag 1993:1617). Aikaisemmin kokoontumisen sääntely jakautui yleisiä kokouksia koskevaan lakiin (lag om allmänna sammankomster 1956:618) ja julkisia tilaisuuksia sääntelevään yleiseen järjestysasetukseen (allmän ordningsstadga 1956:617). Uusi järjestyslaki sisältää kokoontumista koskevan sääntelyn lisäksi myös muita yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen liittyviä säännöksiä. Uudistuksessa ei juurikaan muutettu sääntelyn sisällöllisiä ratkaisuja. Laissa jaetaan tilaisuudet edelleen kahteen eri ryhmään, yleisiin kokouksiin ja julkisiin tilaisuuksiin. Yleisiä kokouksia ovat kokousten ja mielenosoitusten lisäksi myös uskonnonharjoitusta tai taiteen esittämistä varten järjestetyt tilaisuudet. Julkiset tilaisuudet vastaavat pääosin Suomessa julkisina huvitilaisuuksina säänneltyjen tilaisuuksien ryhmää.

Tilaisuuksien järjestämistä koskeva luvanvaraisuus ja ilmoitusvelvollisuus ulottuu Ruotsissa poikkeuksellisen laajalle. Järjes-

tyslain säännökset luvanvaraisuudesta ja ilmoitusvelvollisuudesta ovat hyvin yksityiskohtaiset ja moniportaiset. Pääsääntönä on, ettei yleisiä kokouksia ja julkisia tilaisuuksia saa järjestää yleisellä paikalla ilman poliisin lupaa. Huomattavan laajaan luvanvaraisuuteen on kuitenkin säädetty eräitä lievennyksiä, muun muassa taiteen esittämiseen liittyvien tilaisuuksien osalta. Sellaiset tilaisuudet, jotka eivät ole luvanvaraisia, edellyttävät yleensä ennakkoilmoitusta poliisille.

Norjassa kokoontumisen sääntely perustuu uuteen poliisilakiin vuodelta 1995 (Lov om politiet 4.8.1995 nr. 53) ja kunnallisiin poliisijärjestyksiin (kommunala politivedtekter). Kunnallisten poliisijärjestysten voimaantulo edellyttää oikeusministeriön vahvistusta. Uusi poliisilaki ei juurikaan muuttanut aikaisempaa käytäntöä tilaisuuksien järjestämisessä. Uudessa laissa on kuitenkin säädetty aikaisempaa täsmällisemmin poliisin valtuuksista tilaisuuksissa.

Uuden poliisilain mukaan yleisellä paikalla järjestettävästä mielenosoituksesta, kulkueesta, kokouksesta tai muusta vastaavasta tilaisuudesta on ilmoitettava poliisille hyvissä ajoin etukäteen. Laki jättää edelleen mahdollisuuden antaa kunnallisissa poliisijärjestyksissä keskeisiäkin kokoontumista koskevia säännöksiä. Kunnallisissa poliisijärjestyksissä voidaan esimerkiksi määrätä myös sisätiloissa järjestettävät tilaisuudet ilmoituksenvaraisiksi, jos tilaisuuden laatu tai sen aiheuttama häiriö edellyttää todennäköisesti poliisivalvontaa rauhan ja järjestyksen tai liikennejärjestelyjen vuoksi. Lisäksi kunnallisissa poliisijärjestyksissä voidaan määrätä yleisellä paikalla järjestettävät huvitilaisuudet luvanvaraisiksi, jos ne laajuutensa vuoksi edellyttävät huomattavia liikennejärjestelyjä tai järjestyksenvalvontaa.

Myös *Tanskassa* kokoontumista säännellään oikeusministeriön vahvistamissa kunnallisissa poliisijärjestyksissä, jotka eivät saa ilman erityistä syytä poiketa oikeusministeriön antamasta mallipoliisijärjestyksestä (Normalpolitivedtægt 1968 nr 203). Mallin mukaan kulkueista ja yleisellä paikalla järjestettävistä kokouksista on ilmoitettava poliisille etukäteen. Huvitilaisuuksien järjestäminen edellyttää lupaa. Eräät poliisin keskeiset toimivaltuudet, kuten oikeus keskeyttää ja päättää yleinen kokous, säännellään viime vuosisadalta peräisin olevissa laeissa, Kööpenhaminan poliisin järjestämisestä vuonna 1863 annetussa laissa ja poliisitoimen järjestämisestä muualla maassa vuonna 1871 annetussa laissa.

2.3. Nykytilan arviointi

Vuonna 1907 annetun kokouslain säännökset ovat osittain vanhentuneita eivätkä ne vastaa enää nykyisiä tarpeita. Laki tarkoitettiin alunperin lähinnä kokousten kaltaisia tilaisuuksia varten, joten sen soveltaminen mielenosoituksiin on ongelmallista. Laissa ei säännellä lainkaan eräitä mielenosoitusten kannalta keskeisiä kysymyksiä, kuten kokouspaikkaa tai kokousvälineiden käyttöä. Useissa yhteyksissä onkin kiinnitetty huomiota juuri mielenosoituksia koskevan sääntelyn puutteellisuuteen. Myös järjestyksenpitoa koskevat säännökset ovat paikoin ylimalkaisia ja puutteellisia, mikä on käytännössä aiheuttanut epäselvyyttä sekä järjestäjien että poliisien oikeuksista ja velvollisuuksista ja johtanut siten tarpeettomiin ristiriitoihin. Säännökset poliisin oikeudesta hajottaa yleinen kokous ovat liian avoimet ottaen huomioon toimenpiteen merkityksen perusoikeuden toteutumisen kannalta. Käytännössä valtaosa nykyisin järjestettävistä kokouksista on rauhallisia ja ongelmattomia, mutta järjestyksenpitoa koskevien säännösten täsmentäminen on silti tarpeen. Lain soveltamisesta niin sanottuihin yhden hengen mielenosoituksiin on myös esiintynyt epäselvyyttä.

Kokouslain soveltaminen erilaisiin kulkueisiin, siis muihinkin kuin kokoontumisvapauden käyttämiseksi järjestettyihin kulkueisiin, on epäjohdonmukaista. Selvää on, että mielenosoituskulkueet kuuluvat lain piiriin, mutta muidenkin kulkueiden, kuten paraatien, promootiokulkueiden tai mainoskulkueiden, sääntely ei luontevasti sovi tähän yhteyteen.

Alaikäisillä ja muilla vajaavaltaisilla ei ole nykyisin oikeutta järjestää yleisiä kokouksia. Sääntelyä on pidettävä tältä osin tarpeettoman tiukkana eikä se ole yhdenmukainen lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen periaatteiden kanssa. Myöskään ulkomaalaisten järjestämisoikeuden rajoittaminen ainoastaan niihin, joilla on kotipaikka Suomessa, ei vastaa nykyisiä käsityksiä perus- ja ihmisoikeuksien suojaamasta henkilöpiiristä.

Uskonnollisia tilaisuuksia koskeva sääntely ei ole nykyisin riittävän neutraalia ihmisten yhdenvertaisuuden kannalta. Tilaisuuteen kulloinkin sovellettavan lain valintaan vaikuttaa ensinnäkin se, onko järjestäjä uskon-

nollinen yhdyskunta vai muu taho, sekä tilaisuuden tarkoitus eli onko kyse uskonnollisesta tilaisuudesta vai esimerkiksi mielenosoituksesta. Ulkona yleisellä paikalla järjestettäviä tilaisuuksia, jotka edellyttävät yleensä samankaltaisia järjestelyjä, ei ole perusteltua erotella tältä pohjalta.

Kokouslain sääntelyssä painottuvat tilaisuuksien järjestämisen valvontaan liittyvät tavoitteet. Lain rangaistussäännökset ovat paikoin liian laajat, esimerkiksi ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnin rangaistavuuden osalta. Sitä vastoin laki on riittämätön kokoontumisvapauden tosiasiallisen toteutumisen ja positiivisten edistämisvelvoitteiden kannalta.

Myös julkisia huvitilaisuuksia koskeva sääntely on vanhentunutta. Erityisesti alemmanasteisiin säädöksiin sisältyy lukuisia säännöksiä, joilla ei ole enää käytännön merkitystä. Lisäksi huviasetuksessa on sellaisia yksilön oikeuksien kannalta keskeisiä säännöksiä, jotka tulisi nykyisin noudatettavien sääntelyperiaatteiden mukaan antaa lailla.

Huvitilaisuuksien järjestäminen on tarpeettoman laajasti luvanvaraista. Kokoontumisen tarkoituksen sinänsä ei tulisi vaikuttaa ratkaisevasti sääntelyn sisältöön. Tilaisuuden järjestämiselle asetettavien rajoitusten tulisi perustua siitä mahdollisesti aiheutuvaan häiriöön, vahinkoon tai muihin näihin rinnastettaviin syihin, eikä yksinomaan tilaisuuden tarkoitukseen. Eräiden ohjelmaltaan erityyppisten huvitilaisuuksien erilainen kohtelu luvanvaraisuuden ja ilmoitusvelvollisuuden suhteen ei myöskään vastaa nykyisiä käsityksiä. Lisäksi huvitilaisuuksien laajasta luvanvaraisuudesta aiheutuu tarpeetonta hallinnollista työtä poliisille. Huvilaki poikkeaa tältä osin niistä hallinnon kehittämistä koskevista yleisistä tavoitteista, joilla pyritään tarpeettomien lupien poistamiseen. Myös ilmoitusvelvollisuus ulottuu nykyisin liian laajasti sellaisiin tilaisuuksiin, joiden järjestämistä poliisilla ei ole erityistä tarvetta ohjata.

Huvilainsäädännön asettamat, huvitilaisuuksien järjestämistä koskevat ajalliset rajoitukset eivät ole kaikilta osin yhdenmukaisia nykyisin vallitsevien käsitysten ja uskonnollisen yhdenvertaisuuden näkökulman kanssa. Rajoitukset ovat lisäksi johtaneet epätarkoituksenmukaisen laajaan poikkeuslupamenettelyyn. Erityisesti kirkollisia juhlapäiviä ja sunnuntaipäiviä koskevat rajoitukset ovat vaikeasti perusteltavissa, sillä esimerkiksi ravintoloiden aukioloa ei ole enää vastaavalla tavalla rajoitettu.

Poliisin määräysvalta huvitilaisuuksissa on säännelty huvilainsäädännössä liian avoimesti. Esimerkiksi perusteet, joilla tilaisuuden järjestäminen voidaan kokonaan kieltää, eivät ole riittävän täsmälliset. Hyvien tapojen vastaisuus kieltoperusteena on sisällöltään epämääräinen. Myös huvilainsäädännön rangaistussäännökset ovat nykyisellään avoimet. Järjestysmiehiä koskeva sääntely huvilainsäädännön yhteydessä ei ole tarkoituksenmukaista, sillä säännökset ovat luonteeltaan yleissäännöksiä, joita sovelletaan muihinkin kuin huvitilaisuuksien järjestysmiehiin.

Nykyistä yleisten kokousten ja julkisten huvitilaisuuksien erillistä sääntelyä ei voida pitää enää tarkoituksenmukaisena. Kokouslaki ja huvilaki sisältävät useissa kohdin tarpeetonta päällekkäisyyttä, ja ne muodostavat järjestäjien, osanottajien ja viranomaisten kannalta vaikeasti hallittavan kokonaisuuden.

3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1. Tavoitteet

Ehdotuksen yleisenä tavoitteena on turvata hallitusmuodossa säädetyn kokoontumisvapauden käyttämistä ja luoda edellytykset sen mahdollisimman täysimääräiselle käytännön toteutumiselle. Ehdotuksen tavoitteena on myös ohjata yleisten kokousten ja julkisten huvitilaisuuksien järjestämistä tarpeellisilla järjestysluontoisilla säännöksillä, jotta tilaisuudet sujuisivat rauhanomaisesti, ihmisten turvallisuutta vaarantamatta ja heidän oikeuksiaan loukkaamatta sekä ympäristöä vahingoittamatta.

Nykyisin melko hajanainen kokoontumista koskeva sääntely pyritään kokoamaan tarkoituksenmukaiseksi kokonaisuudeksi. Samalla erityyppisten yleisölle avoimien tilaisuuksien sääntely yhdenmukaistetaan siten, ettei tilaisuuden tarkoitus vaikuta tarpeettomasti sen järjestämisehtoihin. Tavoitteena on myös ajanmukaistaa paikoin vanhentunut yleisten kokousten ja julkisten huvitilaisuuksien sääntely nykyisiä käsityksiä vastaavaksi.

Ehdotuksen erityisenä tavoitteena on selkeyttää yleisten kokousten ja julkisten huvitilaisuuksien järjestäjien ja osanottajien sekä vastaavasti poliisin oikeuksia ja velvolli-

suuksia nykyistä täsmällisemmillä säännöksillä, jotta vältyttäisiin käytännössä esiintyneiltä ristiriitoja aiheuttavilta tilanteilta. Toisaalta ehdotuksella pyritään purkamaan tarpeetonta valvontaa ja sääntelyä. Lähtökohtana on, ettei yleisten kokousten ja julkisten huvitilaisuuksien järjestämistä rajoitettaisi turhilla järjestysluontoisilla säännöksillä ja luvilla. Rajoitusten tulisi perustua siihen, että ne ovat välttämättömiä järjestyksen ja turvallisuuden, osanottajien ja sivullisten oikeuksien tai ympäristön kannalta.

3.2. Keskeiset ehdotukset

Kokouslain ja huvilainsäädännön kokoaminen

Nykyinen yleisiä kokouksia ja julkisia huvitilaisuuksia koskeva lainsäädäntö ehdotetaan sisällytettäväksi uuteen kokoontumislakiin. Yleisten kokousten ja julkisten huvitilaisuuksien sääntely erillisissä säädöksissä ei ole enää tarkoituksenmukaista. Säädösten yhdistämisellä karsittaisiin nykyisiä turhia päällekkäisyyksiä sekä koottaisiin keskeiset säännökset tilaisuuksien järjestäjien ja osanottajien tarpeita entistä paremmin vastaavaksi kokonaisuudeksi.

Ehdotuksella yhdenmukaistettaisiin erilaisten yleisölle avoimien tilaisuuksien sääntely niin laajasti kuin se on mahdollista. Tilaisuudet jaettaisiin kuitenkin edelleen kahteen ryhmään, yleisiin kokouksiin ja yleisötilaisuuksiin, joita säänneltäisiin tietyissä kysymyksissä eri tavoin. Tämä on välttämätöntä niiden erilaisten perusoikeuskytkentöjen vuoksi.

Yleiset kokoukset

Yleiset kokoukset ovat ehdotuksen mukaan mielenosoituksia tai muita kokoontumisvapauden käyttämiseksi järjestettyjä yleisölle avoimia tilaisuuksia. Niiden sääntelyssä otettaisiin erityisesti huomioon mielenosoituksiin liittyvät erityispiirteet, joiden osalta nykyinen kokouslaki on osoittautunut puutteelliseksi. Niin sanottuihin yhden hengen mielenosoituksiin liittyvät käytännön epäselvyydet ehdotetaan korjattaviksi nimenomaisilla säännöksillä, joiden mukaan tällaiset mielenosoitukset eivät lähtökohtaisesti kuulu lain soveltamisalaan, mutta niiden järjestämistä koskevalla vapaaehtoisella ennakkoilmoituksella ne voitaisiin saattaa lain tarjoaman suojan piiriin. Uskonnolliset tilaisuudet kuuluisivat lain soveltamisalaan lukuun ottamatta uskonnollisten yhdyskuntien tavanomaiseen toimintaan liittyviä tilaisuuksia kuten jumalanpalveluksia.

Ehdotuksella vahvistettaisiin kokoontumisvapauden tosiasiallista toteutumista säätämällä valtiolle erityinen edistämis- ja turvaamisvelvollisuus sekä laajentamalla eräitä järjestäjän ja osanottajien oikeuksia. Oikeus osallistua yleiseen kokoukseen kuuluisi kaikille kuten nykyisinkin. Ulkomaalaisten, vajaavaltaisten sekä erilaisten yhteisöjen järjestämisoikeutta ehdotetaan laajennettavaksi.

Ulkona yleisellä paikalla järjestettävistä yleisistä kokouksista tulisi edelleen ilmoittaa ennalta poliisille vähintään kuusi tuntia ennen kokouksen alkamista. Ennakkoilmoitus on tarpeen, jotta järjestäjä ja poliisi voivat sopia tarvittavista järjestelyistä ja jotta poliisi voi ryhtyä omalta osaltaan tilaisuuden edellyttämiin toimenpiteisiin.

Ulkona kokoustarkoitukseen soveltuvassa yleisessä paikassa, kuten torilla, aukiolla tai katualueella, saisi järjestää kokouksen ilman omistajan tai haltijan nimenomaista lupaa. Ehdotus vahvistaisi jo käytännössä noudatetun menettelyn, sillä tällaisen alueen omistajan tai haltijan suostumusta ei nykyisinkään yleensä erikseen hankita. Omistajan ja haltijan oikeuksien turvaamiseksi ehdotetaan, että heillä olisi tietyin edellytyksin oikeus rajoittaa alueen käyttöä kokoustarkoitukseen. Järjestäjän ja poliisin välillä käytännössä esiintyneiden ristiriitojen poistamiseksi ehdotetaan poliisin määräysvaltaa kokouspaikan valinnassa täsmennettäväksi siten, että laissa määriteltäisiin tyhjentävästi ne perusteet, joiden nojalla poliisi voisi osoittaa kokouksen siirrettäväksi toiseen paikkaan. Poliisin tulisi tällaisissa tilanteissa neuvotella asiasta ensin kokouksen yhteyshenkilön kanssa.

Ulkona järjestettävissä kokouksissa on usein välttämätöntä käyttää eräitä kokouksen kulkuun olennaisesti liittyviä apuvälineitä, kuten julisteita, tunnuksia ja äänenvahvistimia. Näiden välineiden käyttöoikeudella on keskeinen merkitys kokoontumisvapauden tosiasiallisen toteutumisen kannalta. Ehdotuksessa turvattaisiin oikeus tavanomaisten kokousvälineiden käyttöön suoraan lain nojalla. Järjestäjän tulisi kuitenkin huolehtia, etteivät kokousvälineet aiheuta vaaraa tai kohtuutonta haittaa osanottajille, sivullisille tai ympäristölle.

Yleisötilaisuudet

Yleisötilaisuudella tarkoitetaan ehdotuksessa yleisölle avoimia huvitilaisuuksia, kilpailuja, näytöksiä ja muita näihin rinnastettavia tilaisuuksia. Yleisötilaisuudet vastaisivat pääosin nykyisen huvilain soveltamisalaan kuuluvia tilaisuuksia. Niiden piiriin kuuluisivat muun muassa erilaiset juhlat, tanssit, teatteri- ja elokuvanäytökset, konsertit, näyttelyt, mainostapahtumat ja urheilutilaisuudet.

Julkisten huvitilaisuuksien luvanvaraisuudesta ehdotetaan luovuttavaksi kokonaan. Ehdotus rakentuu siten pelkästään ilmoitusmenettelyn varaan. Luvanvaraisuuden säilyttäminen nykyistä rajoitetummassakaan muodossa ei ole tarpeen yleisötilaisuuksien järjestämisen ohjaamisen kannalta, sillä poliisi voisi antaa järjestäjälle tarpeellisia ohjeita ja määräyksiä myös ilmoituksen yhteydessä. Lisäksi eräissä poikkeuksellisissa tilanteissa poliisi voisi kieltää ennalta tilaisuuden järjestämisen laissa säädetyin perustein, jos muut toimenpiteet eivät olisi riittäviä.

Lupamenettelyn säilyttäminen supistettunakin edellyttäisi ilmeisesti rinnallaan ilmoitusmenettelyä nykyiseen tapaan. Muussa tapauksessa järjestelmä merkitsisi nykyisen luvanvaraisuuden laajenemista. Riittävän täsmällistä rajanvetoa luvanvaraisten ja ilmoituksenvaraisten tilaisuuksien välillä ei kuitenkaan voitane tehdä muutoin kuin tyhjentävien luetteloiden avulla kuten nykyisin. Tätä ei voida pitää tyydyttävänä sääntelyratkaisuna. Lisäksi on huomattava, että useiden järjestyksen ja turvallisuuden tai ympäristön kannalta haitallisten tai vaarallisten tilaisuuksien järjestäminen edellyttää nykyisen huviluvan ohella myös muiden lupien hakemista tai ilmoitusten tekemistä. Ehdotuksella ei puututtaisi näihin lupa- ja ilmoitusjärjestelmiin.

Ehdotuksen mukaan yleisötilaisuudet jakautuisivat ilmoituksenvaraisiin ja vapaasti järjestettäviin tilaisuuksiin. Yleisötilaisuuden järjestämisestä tulisi ilmoittaa poliisille vähintään kolme vuorokautta ennen tilaisuuden alkamista. Ilmoitusta ei tarvitsisi tehdä sellaisista tilaisuuksista, jotka osanottajien vähäisen määrän, tilaisuuden luonteen tai järjestämispaikan vuoksi eivät edellytä toimenpiteitä järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi tai sivullisille ja ympäristölle aiheutuvan haitan estämiseksi taikka erityisiä liikennejärjestelyjä. Ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle jäisivät esimerkiksi sisätiloissa vakituisesti järjestettävät elokuva-, teatteri- ja oopperanäytökset tai näyttelyt sekä sellaiset konsertit, joissa ei tarvita järjestyksenvalvojia. Tällaiset tilaisuudet on perusteltua jättää ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle, sillä poliisilla ei ole tarvetta ohjata niiden järjestämistä.

Poliisi voisi edelleen edellyttää yleisötilaisuuksien järjestäjiltä riittävän vastuuvakuutuksen asettamista mahdollisen korvausvelvollisuuden varalle. Nykyiseen huvilainsäädäntöön sisältyvistä huvitilaisuuksien järjestämistä koskevista ajallisista rajoituksista ehdotetaan luovuttavaksi, sillä ne eivät vastaa enää nykyisiä käsityksiä. Tarvittaessa poliisi voisi yksittäistapauksessa antaa asiasta määräyksiä järjestäjälle.

Järjestyksenpito

Ehdotuksessa täsmennetään nykyisiä järjestyksenpitoa koskevia säännöksiä. Sääntelyn lähtökohtana on, että ensisijainen vastuu järjestyksestä ja turvallisuudesta sekä lain noudattamisesta tilaisuudessa on järjestäjällä ja puheenjohtajalla. Yleisen kokouksen ja yleisötilaisuuden järjestäjä voisi asettaa myös järjestyksenvalvojia, joita koskeva sääntely siirrettäisiin huvilainsäädännöstä erilliseen järjestyksenvalvojista annettavaan lakiin.

Kokoontumislaki olisi poliisin toimintaa yleisissä kokouksissa ja yleisötilaisuuksissa sääntelevä erityislaki suhteessa poliisilakiin. Eräät poliisin toimivaltuudet säänneltäisiin kokoontumislaissa tyhjentävästi, mutta muilta osin poliisilaissa ja muissa laeissa poliisille säädetyt valtuudet koskisivat luonnollisesti myös yleisiä kokouksia ja yleisötilaisuuksia. Poliisin tehtävänä olisi ehdotuksen mukaan turvata kokoontumisvapauden käyttämistä. Poliisin tulisikin käyttää valtuuksiaan yleisissä kokouksissa tämän periaatteen mukaisesti. Yleisötilaisuuksissa poliisin valtuudet olisivat jonkin verran laajemmat kuin yleisissä kokouksissa, joita koskeviin rajoituksiin on niiden perusoikeuskytkennän vuoksi suhtauduttava erityisen tiukasti.

Kokoontumislaissa säänneltäisiin poliisin oikeus antaa määräyksiä yleisten kokousten ja yleisötilaisuuksien järjestämisestä. Laissa säädettäisiin tyhjentävästi myös velvollisuudesta ja oikeudesta keskeyttää tai lopettaa tilaisuus. Nykyisiä säännöksiä täsmennettäi-

siin ja paikoin tiukennettaisiin. Järjestäjän ja puheenjohtajan velvollisuus sekä poliisin oikeus keskeyttää tai lopettaa yleinen kokous perustuisi kokouksesta aiheutuvan välittömän vaaran torjumiseen. Poliisilla olisi lisäksi keskeyttämis- ja lopettamisoikeus myös olennaisesti lainvastaisen toiminnan perusteella. Yleisötilaisuuksissa järjestäjän velvollisuudet ja poliisin oikeudet olisivat tältä osin yleisiin kokouksiin verrattuna laajemmat.

Ampuma-aseiden, teräaseiden ja muiden vastaavien vaarallisten esineiden ja aineiden hallussapito olisi edelleen kiellettyä yleisissä kokouksissa ja yleisötilaisuuksissa. Järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi järjestäjä ja poliisi voisivat kieltää myös päihdyttävien aineiden hallussapidon. Tilaisuuden päätyttyä järjestäjän olisi huolehdittava tilaisuudessa käytettyjen kokousvälineiden ja rakennelmien poistamisesta viivytyksettä.

Muut keskeiset ehdotukset

Ehdotuksessa uudistettaisiin nykyiset yleisiä kokouksia ja huvitilaisuuksia koskevat rangaistussäännökset rajoittamalla rangaistavuuden alaa. Kokoontumislakiin otettaisiin uusi rikosnimike, kokoontumisrikkomus, jonka seuraamuksena olisi sakko.

Muutoksenhakumahdollisuudesta ehdotetaan nimenomaista säännöstä, jossa todettaisiin kokoontumislain nojalla tehtyjen poliisin päätösten valituskelpoisuus. Tämä on tarpeen järjestäjien oikeusturvan suojaamiseksi luovuttaessa nykyisestä lupamenettelystä. Valitukset ohjattaisiin alueelliseen hallintotuomioistuimeen nykyisten hallintolainkäytön periaatteiden mukaisesti.

Kokoontumislain säätäminen edellyttää eräitä teknisluonteisia tarkistuksia muussa lainsäädännössä. Tämän perusteella ehdotetaan poliisilain 18 §:n ja 19 §:n sekä uskonnonvapauslain 3 §:n muuttamista.

4. Esityksen vaikutukset

4.1. Vaikutukset yksilöiden asemaan

Useat ehdotuksen yksityiskohdat selkeyttäisivät nykyisin epätäsmällisesti ja puutteellisesti säänneltyjä yksilön oikeuksia ja velvollisuuksia sekä parantaisivat siten yksilön asemaa yleisten kokousten ja yleisötilaisuuksien järjestämisessä ja niihin osallistumisessa. Ehdotukseen sisältyy myös yleisiä kokouksia koskevia uusia oikeuksia, jotka turvaavat kokoontumisvapauden tosiasiallista toteutumista. Säännösehdotukset kokouspaikasta ja kokousvälineiden käyttöoikeudesta ovat näistä keskeisimmät. Myös yksittäisten henkilöiden mielipiteen ilmaisemista varten järjestetyt mielenosoitukset saisivat nykyistä paremman suojan.

Ulkomaalaisten oikeusasema yhdenmukaistettaisiin Suomen kansalaisten kokoontumisvapautta vastaavaksi. Yleisten kokousten järjestämisoikeuteen ei enää vaikuttaisi järjestäjän kansalaisuus. Ehdotuksella parannettaisiin myös vajaavaltaisten oikeusasemaa laajentamalla heidän järjestämisoikeuttaan siten, että 15 vuotta täyttäneet vajaavaltaiset saisivat pääsääntöisesti järjestää yleisen kokouksen.

Huvitilaisuuksien luvanvaraisuudesta luopuminen ja yleisötilaisuuksien ilmoitusvelvollisuuden rajaaminen siten, että järjestyksen ja turvallisuuden kannalta ongelmattomat tilaisuudet voidaan järjestää ilman ennakkoilmoitusta, vähentäisivät tilaisuuksien järjestäjien tarvetta asioida viranomaisten kanssa. Jotta lupamenettelyn poistaminen ei johtaisi järjestäjän oikeusturvan heikkenemiseen, laissa säädettäisiin nimenomaisesti poliisin päätöksiä koskevasta valitusmahdollisuudesta.

4.2. Taloudelliset vaikutukset

Ehdotuksella ei ole merkittäviä taloudellisia vaikutuksia. Huvitilaisuuksista tehtyjen lupien ja ilmoitusten vuosittainen määrä on tasaisesti vähentynyt. Huvilupapäätöksistä valtiolle vuosittain kertyvä tulo on määrältään nykyisin varsin vähäinen. Lupien ja ilmoitusten hallinnollisesta käsittelystä aiheutuu valtiolle kustannuksia, joiden tarkka arviointi ei ole mahdollista. Ehdotus lupamenettelystä luopumiseksi poistaisi huvilupapäätökset kokonaan ja samalla niistä saatavat tulot valtiolle. Yleisötilaisuuksien ilmoitusvelvollisuuden rajoittaminen ehdotetulla tavalla vähentäisi poliisille tehtyjen ilmoitusten määrää sekä niiden käsittelystä aiheutuvia hallintokustannuksia. Ilmoituksen perusteella annettujen, yleisötilaisuuden järjestämisessä noudatettavia poliisin määräyksiä koskevien päätösten maksullisuudesta päätettäisiin erikseen poliisin suoritteiden maksullisuudesta annetussa sisäasiainministeriön päätöksessä (1252/1996).

Yleisiä kokouksia koskevien ilmoitusten

vuosittainen määrä on hyvin vähäinen verrattuna huvitilaisuuksiin eivätkä niistä aiheutuvan hallinnollisen työn kustannukset ole merkittäviä. Ehdotuksen toteutuminen ei muuttaisi nykyistä tilannetta tältä osin.

4.3. Hallinnolliset vaikutukset

Huvitilaisuuksien luvanvaraisuus poistettaisiin. Ehdotuksen mukaan osa yleisötilaisuuksista edellyttäisi ilmoitusta ja osa voitaisiin järjestää vapaasti. Tämä muuttaisi hallinnollisia menettelyjä tilaisuuksien järjestämisessä. Poliisin ei enää tarvitsisi tehdä erityistä päätöstä yleisötilaisuuden järjestämistä koskevan ilmoituksen johdosta, ellei se katsoisi tarpeelliseksi antaa tilaisuuden järjestämistä koskevia kirjallisia määräyksiä tai kieltää sen järjestämisen kokonaan. Luvanvaraisuuden poistamisen ja ilmoitusvelvollisuuden rajoittamisen johdosta ehdotus vähentäisi poliisin hallinnollista työtä.

Muutoksenhaku yleisten kokousten ja yleisötilaisuuksien järjestämiseen liittyvistä poliisin päätöksistä ohjautuisi ehdotuksen mukaan alueelliseen hallintotuomioistuimeen. Poliisin päätökset tulisivat myös nykyistä laajemmin muutoksenhaun piiriin. Tämä voi yksittäistapauksissa merkitä, että aiemmin suullisesti annetut määräykset annettaisiin kirjallisesti. Yleisten kokousten kokouspaikkaa koskevia määräyksiä antaessaan poliisin olisi ensin neuvoteltava kokouksen yhteyshenkilön kanssa.

4.4. Ympäristövaikutukset

Ehdotuksessa on otettu huomioon tilaisuuksien järjestämisestä ympäristölle mahdollisesti aiheutuvat haitat, ja ehdotuksen eräissä yksityiskohdissa, muun muassa poliisin määräysvallan sääntelyssä, on pyritty niiden rajoittamiseen tai estämiseen. Lisäksi tilaisuuden järjestäjälle säädettäisiin laissa velvollisuus huolehtia kokousvälineiden ja tilaisuudessa käytettyjen rakennelmien poistamisesta tilaisuuden päätyttyä.

5. Asian valmistelu

5.1. Valmisteluvaiheet ja -aineisto

Oikeusministeriössä käynnistettiin yleisiä kokouksia koskevan lainsäädännön valmistelu vuonna 1973. Hanketta edelsi oikeusministeriön vuosina 1970 ja 1971 teettämä tutkimus mielenosoituksista. Tutkimuksen tulokset on julkaistu oikeusministeriön lainsäädäntöosaston julkaisusarjassa (oikeusministeriön lainsäädäntöosaston julkaisut 10/1973 ja 19/1974).

Oikeusministeriön asettaman työryhmän ehdotus kokoontumislaiksi valmistui vuonna 1975 (oikeusministeriön lainsäädäntöosaston julkaisu 6/1975). Ehdotus pohjautui keskeisiltä osiltaan voimassa olevan lain periaatteisiin. Yleisen kokouksen järjestäminen ulkona edellytti ehdotuksen mukaan ennakkoilmoitusta. Ehdotuksessa laajennettiin yleisten kokousten osallistumis- ja järjestämisoikeutta, säänneltiin kokouspaikkaa ja kokousvälineiden käyttöä sekä täsmennettiin järjestysmiesten ja poliisin oikeuksia. Ehdotuksesta järjestettiin lausuntokierros, jonka tuloksista laadittiin tiivistelmä (oikeusministeriön lainsäädäntöosaston julkaisu 1/1976). Valtaosa lausunnonantajista suhtautui ehdotukseen kokonaisuutena myönteisesti. Erimielisyyttä aiheutti lähinnä ulkomaalaisten ja vajaavaltaisten oikeus järjestää kokouksia sekä kokouspaikkaa koskevat säännösehdotukset. Lausuntojen pohjalta valmisteltiin luonnos laiksi yleisistä kokouksista, mutta se ei kuitenkaan johtanut lainsäädäntötoimiin.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen ratifioinnin yhteydessä kokouslakia uudistettiin vuonna 1989 poistamalla ulkomaalaisten osallistumisrajoitukset ja laajentamalla heidän oikeuttaan järjestää yleisiä kokouksia.

Sisäasiainministeriössä vuonna 1991 käynnistetyn poliisin lupahankkeen yhteydessä valmisteltiin myös julkisia huvitilaisuuksia koskevan lainsäädännön uudistamista. Tavoitteena oli purkaa huvitilaisuuksien järjestämiseen liittyvää turhaa lupahallintoa ja ajanmukaistaa huvitilaisuuksien sääntelyä yleisemminkin. Valmistelun yhteydessä nousi esiin kysymys yleisiä kokouksia ja julkisia huvitilaisuuksia koskevan lainsäädännön yhdistämisestä. Sääntelyn yhdistäminen arvioitiin tarkoituksenmukaiseksi, sillä nykyisten säädösten katsottiin sisältävän tarpeetonta päällekkäisyyttä ja epäyhdenmukaisuutta. Huvitilaisuuksia koskevan lainsäädännön uudistusta valmistellut poliisin lupahankkeen I projektiryhmä luovutti vuoden 1993 lopulla sisäasiainministeriölle muistionsa (Kokoontumislain perusteista 16.12.1993). Työryhmä ehdotti yleisiä kokouksia ja julkisia huvitilaisuuksia koskevan sääntelyn yhdistämistä.

Oikeusministeriö asetti 11 päivänä

toukokuuta 1994 työryhmän, jonka tehtävänä oli laatia ehdotus kokoontumista ja mielenosoituksia koskevan lainsäädännön uudistamiseksi. Työryhmän oli lisäksi selvitettävä, onko perusteltua kytkeä julkisia huvitilaisuuksia koskevan lainsäädännön uudistaminen kokoontumista ja mielenosoituksia koskevan lainsäädännön uudistamiseen, sekä tehdä tarvittaessa myös sitä koskevat ehdotukset.

Työryhmän mietintö valmistui toukokuussa 1995 (oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 4/1995). Työryhmä ehdotti selvityksensä pohjalta uuden, yleisiä kokouksia ja yleisötilaisuuksia koskevan kokoontumislain säätämistä.

5.2. Lausunnot

Työryhmän mietinnöstä pyydettiin lausunto 42 viranomaiselta ja järjestöltä. Lausunto saatiin yhteensä 34 lausunnonantajalta. Lausunnoista on laadittu oikeusministeriössä tiivistelmä.

Työryhmän ehdotus sai lausunnonantajilta laajan kannatuksen. Lausunnonantajat pitivät uudistusta tarpeellisena sekä kokouslain ja julkisia huvitilaisuuksia koskevan lainsäädännön yhdistämistä tarkoituksenmukaisena. Lausunnoissa esitetyt huomautukset kohdistuivat lähinnä lakiehdotuksen yksityiskohtiin. Lausunnoissa kiinnitettiin huomiota erityisesti yleisiä kokouspaikkoja ja kokouspaikan rajoittamista koskeviin säännöksiin sekä yleisötilaisuuksien ilmoitusvelvollisuuden sääntelyyn.

Lausunnonantajat kannattivat lähes poikkeuksetta yleisen kokouksen järjestämisoikeuden laajentamista ehdotetulla tavalla. Lausunnoissa suhtauduttiin myönteisesti myös yleisiä kokouspaikkoja koskevaan ehdotukseen. Vain yksi lausunnonantaja arvioi ehdotusta varauksellisesti. Eräät lausunnonantajat pitivät yleisötilaisuuksien ilmoitusvelvollisuuden määrittelyä epätäsmällisenä. Muutamissa lausunnoissa katsottiin tarpeelliseksi ilmoitusvelvollisuuden säilyttäminen laajempana kuin työryhmän ehdotuksessa.

Hallituksen esitys on valmisteltu oikeusministeriön työryhmän mietinnön ja siitä saatujen lausuntojen pohjalta virkatyönä oikeusministeriössä. Esitysehdotuksesta on pyydetty viimeistelyvaiheessa lausunto sisäasiainministeriöltä erityisesti yleisötilaisuuksia koskevista säännöksistä ja poliisilain muuttamista koskevasta ehdotuksesta sekä opetusministeriöltä uskonnonvapauslain muuttamista koskevasta ehdotuksesta.

6. Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja

6.1. Riippuvuus muista esityksistä

Kokoontumislakiin ei otettaisi nykyiseen huvilainsäädäntöön sisältyviä säännöksiä järjestysmiehistä. Asiasta säädettäisiin erillisessä järjestyksenvalvojista annettavassa laissa, jota koskeva hallituksen esitys annetaan eduskunnalle siten, että laki voisi tulla voimaan samanaikaisesti kokoontumislain kanssa.

6.2. Riippuvuus kansainvälisistä sopimuksista ja velvoitteista

Kokoontumisvapauden sääntelyn kannalta keskeisiä ovat eräät kansainväliset ihmisoikeussopimukset. Niiden sisältöä on selostettu tarkemmin edellä alajaksossa 2.2.

Euroopan ihmisoikeussopimus, kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus ja yleissopimus lapsen oikeuksista turvaavat rauhanomaisen kokoontumisvapauden. Sopimukset eivät määrittele tarkemmin kokoontumisvapauden piiriin kuuluvia tilaisuuksia. Kokoontumislakiehdotuksessa säännellyistä tilaisuuksista ainoastaan yleiset kokoukset kuuluvat kokoontumisvapauden ydinalueeseen. Sopimukset jättävät valtioille tietyn harkintamarginaalin kokoontumisvapauden sääntelyssä, mutta edellyttävät kokoontumisvapauden rajoitusten perustumista lakiin. Lisäksi niiden on oltava välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa sopimuksissa lueteltujen tarkoitusten saavuttamiseksi. Ehdotuksessa on otettu nämä velvoitteet huomioon. Lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen periaatteiden mukaisesti yleisten kokousten järjestämisoikeus ehdotetaan laajennettavaksi rajoitetusti myös alaikäisiin kokoontumislakiehdotuksen 5 §:ssä.

Ihmisoikeussopimusten määräysten tulkinta määräytyy viime kädessä kansainvälisten valvontaelinten ratkaisutoiminnassa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytäntö asettaa sopimusvaltiolle positiivisen velvoitteen suojella kokoontumisvapauden käyttöä ulkopuoliselta häirinnältä, esimerkiksi vastamielenosoitukselta. Tämä on otet-

tu huomioon kokoontumislakiehdotuksen 4, 10 ja 19 §:ssä.

Diplomaattisia suhteita ja konsulisuhteita koskevien Wienin yleissopimusten määräykset ulkovaltojen edustustojen suojelemisesta eivät aseta erityisiä vaatimuksia rauhanomaisen kokoontumisvapauden käytölle esimerkiksi edustustojen läheisyydessä. Sitä vastoin kansainvälisiä konferensseja ja erityisedustustoja koskevista erioikeuksista ja vapauksista annettu laki edellyttää mahdollisuutta rajoittaa kansainvälisten konferenssien järjestämisalueiden käyttöä kokoustarkoituksiin. Tämä on otettu huomioon kokouspaikkaa koskevassa kokoontumislakiehdotuksen 10 §:ssä. Lakiehdotuksen 23 §:n säännös kielletyistä esineistä ja aineista vastaa katsojien väkivaltaa ja epäsopivaa käyttäytymistä urheilutilaisuuksissa ja erityisesti jalkapallo-otteluissa koskevan eurooppalaisen yleissopimuksen vaatimuksia.

6.3. Ahvenanmaan maakuntaa koskeva lainsäädäntö

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 ja 27 §:n mukaan lainsäädäntövalta maakunnan ja valtakunnan välillä jakautuu siten, että maakunnalle kuuluvat pääsääntöisesti yleistä järjestystä ja turvallisuutta koskevat asiat ja valtakunnalle kokoontumisvapauden käyttämistä koskevat asiat. Tämän perusteella maakunnassa on julkisista huvitilaisuuksista nykyisin voimassa oma maakuntalaki (landskapslag om offentliga nöjestillställningar 28/1969) ja yleisistä kokouksista valtakunnan laki (laki yleisistä kokouksista 6/1907).

Ehdotettu kokoontumislaki olisi voimassa Ahvenanmaan maakunnassa ainoastaan yleisiä kokouksia koskevilta osiltaan. Yleisötilaisuuksien sääntely perustuisi edelleen maakunnan omaan lainsäädäntöön.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotusten perustelut

1.1. Kokoontumislaki

1 luku. Yleiset säännökset

1 §. *Lain tarkoitus.* Kokoontumislailla on kaksi pääasiallista tarkoitusta. Tarkoituksena on turvata hallitusmuodossa säädetyn kokoontumisvapauden käyttämistä sekä ohjata yleisten kokousten ja yleisötilaisuuksien järjestämistä tarpeellisilla järjestysluontoisilla säännöksillä.

Hallitusmuodon 10 a §:n 1 momentissa säädetään, että jokaisella on oikeus lupaa hankkimatta järjestää kokouksia ja mielenosoituksia sekä osallistua niihin. Pykälän 3 momentin mukaan tarkempia säännöksiä kokoontumisvapauden käyttämisestä annetaan lailla. Kokoontumislaki sääntelisi hallitusmuodossa säädetyn kokoontumisvapauden käyttämistä siltä osin kuin on kyse yleisistä kokouksista. Kokoontumisvapauden piiriin kuuluvia yksityisiä kokouksia säännellään pääosin yhteisölainsäädännössä, kuten yhdistyslaissa (503/1989) ja osakeyhtiölaissa (734/1978). Hallitusmuodossa turvatun kokoontumisvapauden yhteys kokoontumislain sääntelemiin yleisötilaisuuksiin on sitä vastoin löyhempi. Näiden tilaisuuksien ei katsota kuuluvan kokoontumisvapauden ydinalueeseen.

Kokoontumislaissa annettaisiin tarpeellisia järjestysluontoisia säännöksiä yleisten kokousten ja yleisötilaisuuksien järjestämistä varten. Laki pyrkii sääntelemään nykyistä täsmällisemmin järjestyksenpitoa yleisötilaisuuksissa sekä erityisesti yleisissä kokouksissa, joiden osalta nykyinen lainsäädäntö on käytännössä osoittautunut puutteelliseksi. Sääntelyn lähtökohtana on kuitenkin, ettei yleisten kokousten ja yleisötilaisuuksien järjestämistä tarpeettomasti rajoiteta järjestysluontoisilla säännöksillä. Kokoontumislaki sisältäisi lähinnä sellaisia järjestysluontoisia säännöksiä, joita voidaan pitää välttämättö-

minä järjestyksen ja turvallisuuden, osanottajien ja sivullisten oikeuksien tai ympäristön kannalta.

2 §. *Soveltamisala.* Kokoontumislakia sovellettaisiin nykyisen kokouslain piiriin kuuluviin yleisiin kokouksiin sekä yleisötilaisuuksiin, joita nykyisin säännellään pääosin julkisina huvitilaisuuksina huvilaissa. Erilaiset yleisölle avoimet tilaisuudet jaettaisiin siis edelleen kahteen ryhmään, yleisiin kokouksiin ja yleisötilaisuuksiin. Lähtökohtana on, ettei tilaisuuden luonne sinänsä vaikuttaisi tarpeettomasti sääntelyn sisältöön, esimerkiksi tilaisuuden järjestämistä rajoittaen. Tilaisuuksien erilainen suhde perusoikeutena turvattuun kokoontumisvapauteen edellyttää kuitenkin niiden erillistä sääntelyä.

Yleisellä kokouksella tarkoitetaan mielenosoitusta tai muuta kokoontumisvapauden käyttämiseksi järjestettyä tilaisuutta, johon muutkin kuin nimenomaisesti kutsutut voivat osallistua tai jota he voivat seurata. Kyse voi olla sekä sisätiloissa että ulkona järjestettävästä yleisölle avoimesta kokouksesta. Kokoontumisvapauden sisältö hallitusmuodossa turvattuna perusoikeutena sekä kansainvälisissä sopimuksissa turvattuna ihmisoikeutena voidaan katsoa vakiintuneeksi. Ehdotettu määritelmä vastaa painotuksiltaan nykytilannetta siinäkin mielessä, että suurin osa käytännössä järjestettävistä yleisistä kokouksista on nimenomaan mielenosoituksia eikä niinkään kokousten kaltaisia tilaisuuksia, joihin kokoonnutaan keskustelemaan ja mahdollisesti tekemään yhteisiä päätöksiä. Viimeksi mainittuja tilaisuuksia ovat esimerkiksi useat vaalitilaisuudet sekä erilaiset valistustarkoituksessa järjestetyt tilaisuudet.

Yleisiä kokouksia olisivat myös kokoontumisvapauden käyttämiseksi järjestetyt kulkueet, kuten vappumarssit ja muut mielenosoituskulkueet. Muut kulkueet olisivat yleisötilaisuuksia. Yleisten kokousten piiriin kuuluisivat myös eräät uskonnolliset tilaisuudet, joita käsitellään tarkemmin pykälän 4 momentin perusteluissa.

Mielenosoitusten ja muiden yleisten kokousten muodot saattavat vaihdella paljonkin asian, paikan ja tilanteen mukaan. Mielenosoituksessa kokoontumisen tarkoituksena voidaan kuitenkin pitää julkista mielipiteiden ilmaisua tai vaatimusten esittämistä jostakin asiasta joko halutulle kohderyhmälle tai ennalta määräämättömälle yleisölle. Harkittaessa kokoontumislain soveltuvuutta erilaisiin mielenosoitusten kaltaisiin tilaisuuksiin keskeistä olisi ihmisten kokoontuminen yhteen tilapäisesti yhteisessä tarkoituksessa. Vain tällaisten tilaisuuksien osalta on nähtävissä erityisiä sääntelytarpeita.

Niin sanotut yhden hengen mielenosoitukset ovat käytännössä aiheuttaneet epäselvyyttä kokouslain soveltamisalasta. Tämän vuoksi pykälän 2 momenttiin ehdotetaan otettavaksi nimenomainen säännös, jonka nojalla yhden tai muutaman henkilön mielipiteen ilmaisemista varten järjestettyihin mielenosoituksiin ei sovellettaisi kokoontumislakia. Ehdotus vastaa käytännössä omaksuttua tulkintaa nykyisen kokouslain soveltamisalasta (ks. eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 1990 s. 71 ja vuodelta 1992 s. 125). Koska kokoontumislaissa säädettäisiin yleisten kokousten järjestäjälle ja osanottajille tiettyjä oikeuksia, esimerkiksi kokouspaikan osalta, ei olisi perusteltua jättää yksittäisten henkilöiden mielenilmauksia kokonaan lain ulkopuolelle. Sen vuoksi 7 §:n 2 momentissa ehdotetaan, että myös tällaisesta mielenosoituksesta voitaisiin haluttaessa tehdä ilmoitus poliisille, jolloin siihen sovellettaisiin yleisiä kokouksia koskevia kokoontumislain säännöksiä lain 5 §:ää lukuun ottamatta.

Kokoontumislain tarkoittamat yleiset kokoukset ovat aina yleisölle avoimia tilaisuuksia. Yleiseen kokoukseen voidaan ennalta nimenomaisesti kutsua osanottajia, mutta se ei vaikuta tilaisuuden luonteeseen, jos se ei estä myös muita kuin kutsun saaneita osallistumasta kokoukseen tai seuraamasta sitä. Yleiseen kokoukseen osallistuminen voi kuitenkin olla maksullista.

Yleisötilaisuudella tarkoitetaan 3 momentin mukaan yleisölle avoimia huvitilaisuuksia, näytöksiä, kilpailuja ja muita niihin rinnastettavia tilaisuuksia, joita ei ole pidettävä yleisinä kokouksina. Yleisötilaisuus on käsitteenä jo osittain käytössä voimassa olevassa erityislainsäädännössä, esimerkiksi terveydensuojelulaissa ja löytötavaralaissa (778/1988). Se kuvaa yleiskäsitteenä kattavammin kyseessä olevaa tilaisuusryhmää kuin nykyisen huvilain käyttämä käsite "julkinen huvitilaisuus". Yleisötilaisuuksia olisivat muun muassa erilaiset juhlat, tanssit ja taiteen esittämiseen liittyvät näytökset kuten teatteri-, ooppera-, baletti-, sirkus- ja elokuvanäytökset sekä konsertit ja näyttelyt. Kokoontumislakia sovellettaisiin myös sellaisiin ravintoloissa järjestettäviin yleisötilaisuuksiin, jotka eivät kuulu ravintolan ta-

vanomaiseen toimintaan (asetus majoitus- ja ravitsemisliikkeistä 9 §). Muut kuin taiteen esittämistä koskevat näytökset ja näyttelyt kuuluisivat myös yleisötilaisuuksien ryhmään. Tällaisia olisivat esimerkiksi erilaiset kaupalliset tilaisuudet kuten messut ja mainostapahtumat, eläinten tai esineiden esittely arvostelua tai myyntiä varten sekä ilmailuja urheilunäytökset. Yleisötilaisuuksia olisivat myös erilaiset kilpailut ja joukkueottelut sekä huvipuisto- ja tivolitapahtumat. Lisäksi muussa kuin kokoontumisvapauden käyttämistarkoituksessa järjestetyt kulkueet, kuten juhla- ja mainoskulkueet, kuuluisivat yleisötilaisuuksien ryhmään.

Nykyisin julkisten huvitilaisuuksien ja yksityistilaisuuksien välinen rajanveto on käytännössä aiheuttanut ongelmia järjestäjien ja poliisin välillä. Huvilain 2 §:n 3 momentin nojalla laki koskee myös tilaisuuksia, joihin pääsy edellyttää kutsua tai määrätyn yhteisön jäsenyyttä, jos tilaisuus on pääsymaksullinen tai se on osa elinkeinotoimintaa taikka, jos tilaisuutta ei voida pitää kotikutsuina osanottajien lukumäärän, tilaisuuden laadun tai muiden olosuhteiden perusteella. Vastaava säännös ehdotetaan otettavaksi kokoontumislakiin. Jos tilaisuuteen osallistuminen edellyttäisi kutsua tai määrätyn yhteisön jäsenyyttä, siihen sovellettaisiin kokoontumislain säännöksiä, jollei tilaisuutta osanottajien lukumäärän, tilaisuuden laadun tai muiden erityisten syiden perusteella voitaisi pitää luonteeltaan yksityisenä. Asiaan vaikuttavia muita erityisiä syitä voisivat olla esimerkiksi tilaisuuden järjestäminen osana elinkeinotoimintaa tai tilaisuuden pääsymaksullisuus. Ehdotus vastaisi nykyisessä oikeuskäytännössä hahmotettua linjaa (esim. KKO 1983 II 64 ja KKO 1984 II 2).

Eräät tilaisuudet suljettaisiin kokonaan lain soveltamisalan ulkopuolelle. Pykälän 4 momentin mukaan lakia ei sovellettaisi julkisyhteisöjen järjestämiin virallisiin tilaisuuksiin. Tällaisia tilaisuuksia olisivat esimerkiksi puolustusvoimien paraatit, itsenäisyyspäiväjuhlat, kuntien viralliset vuosijuhlat, valtion järjestämät hautajaiset sekä yliopistojen promootiojuhlallisuudet ja lukuvuoden avajaiset kulkueineen. Myös nykyisen huvilain 3 §:n 2 momentissa säädetään vastaavia soveltamisalan rajoituksia. Viralliset tilaisuudet voidaan järjestää viranomaisten välisenä yhteistyönä eikä niihin ole tarpeen ulottaa kokoontumislain sääntelyä. Sitä vastoin muut julkisyhteisöjen järjestämät tilaisuudet kuuluisivat kokoontumislain soveltamisalaan. Tällaisia olisivat esimerkiksi kuntien järjestämät kulttuuritapahtumat. Näiden tilaisuuksien osalta ei ole perusteltua kohdella julkisyhteisöjä lainsäädännössä eri tavoin kuin muita vastaavien tilaisuuksien järjestäjiä.

Myös uskonnollisten yhdyskuntien perinteiset, julkista uskonnon harjoittamista varten järjestämät tilaisuudet jäisivät 4 momentin mukaan myös lain soveltamisalan ulkopuolelle. Uskonnollisella yhdyskunnalla tarkoitetaan tässä uskonnonvapauslain 2 §:n mukaan määräytyviä yhteisöjä, siis evankelis-luterilaista kirkkoa ja ortodoksista kirkkokuntaa sekä muita uskonnonvapauslain 2 luvun mukaisesti rekisteröityjä uskonnollisia yhdyskuntia. Kokoontumislakia ei sovellettaisi uskonnollisen yhdyskunnan tavanomaiseen, uskonnolliseen toimintaan kuuluviin tilaisuuksiin kuten jumalanpalveluksiin, messuihin, vespereihin, ristisaattoihin ja muihin näihin rinnastettaviin tilaisuuksiin, joita yleensä säännellään yhdyskunnan sisäisissä normeissa. Sitä vastoin muut uskonnollisten yhdyskuntien järjestämät tilaisuudet kuuluisivat kokoontumislain soveltamisalaan ehdotetun uskonnonvapauslain 3 §:n ja kokoontumislain säännösten mukaisesti. Tällaisia tilaisuuksia olisivat esimerkiksi ulkona tilapäisissä teltoissa järjestettävät uskonnolliset tapahtumat, joihin sovellettaisiin yleisiä kokouksia koskevia kokoontumislain säännöksiä. Ne nauttisivat siten perustuslaissa turvatun uskonnonvapauden ohella myös kokoontumisvapauden suojaa. Uskonnollisten yhdyskuntien järjestämiä yleisötilaisuuksia säänneltäisiin yleisötilaisuuksia koskevien kokoontumislain säännösten mukaisesti.

Ehdotus poikkeaisi uskonnollisten tilaisuuksien osalta jossain määrin nykyisestä tilanteesta, sillä nykyistä kokouslakia ja huvilakia ei sovelleta lainkaan uskonnollisten yhdyskuntien tai niiden jäsenten järjestämiin hartaustilaisuuksiin. Sitä vastoin nykyisen uskonnonvapauslain 3 §:n mukaan uskonnolliseen yhdyskuntaan kuulumattomien henkilöiden järjestämiin julkista uskonnonharjoitusta koskeviin tilaisuuksiin sovelletaan kokouslakia. Ehdotuksen tarkoituksena on saattaa uskonnollisten tilaisuuksien järjestäjät mahdollisimman yhdenvertaiseen asemaan sekä toisiinsa että yleisten kokousten ja mielenosoitusten järjestäjiin nähden.

Kokoontumislain lähtökohtana on, että erilaiset yleisölle avoimet tilaisuudet kuulu-

vat jompaankumpaan tässä laissa säänneltyyn tilaisuusryhmään, yleisiin kokouksiin tai yleisötilaisuuksiin, lukuun ottamatta 4 momentissa mainittuja tilaisuuksia. Nykyisin tilaisuudet muodostuvat yhä enenevässä määrin useista eri aineksista siten, että ne voivat sisältää samanaikaisesti niin kaupallisia, viihteellisiä, taiteellisia, poliittisia kuin valistuksellisiakin piirteitä. Esimerkiksi yleisten kokousten ohjelmaan saattaa sisältyä yleisötilaisuuksille tyypillisiä, luonteeltaan viihteellisiä ohjelmanumeroita, vaikka tilaisuuden pääasiallinen tarkoitus liittyy kokoontumisvapauden käyttämiseen. Tällaisten sekamuotoisten tilaisuuksien määrittely ratkaistaisiin tilaisuuden pääasiallisen tarkoituksen perusteella.

3 §. *Tilaisuuden järjestämisen yleiset periaatteet.* Pykälässä säänneltäisiin ne yleiset periaatteet, joita on noudatettava yleisen kokouksen ja yleisötilaisuuden järjestämisessä.

Pykälän 1 momentin mukaan tilaisuus olisi ensinnäkin järjestettävä rauhanomaisesti. Kokoontumisvapautta sääntelevät ihmisoikeussopimukset edellyttävät myös kokoontumisen rauhanomaisuutta. Vaatimus rauhanomaisuudesta on perusteltua ulottaa yleisötilaisuuksiinkin, vaikka ne eivät suoranaisesti kuulukaan ihmisoikeussopimusten piiriin. Kokoontumislaki turvaisi ainoastaan rauhanomaisen kokoontumisen. Väkivaltainen tai tahallista vahinkoa ihmisille tai omaisuudelle aiheuttava toiminta arvioitaisiin yleisen lainsäädännön pohjalta.

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

Kolmanneksi järjestäjän on huolehdittava siitä, ettei kokoontumisesta aiheudu huomattavaa haittaa ympäristölle. Ympäristöllä tarkoitetaan sekä rakennettua että luonnonvaraista ympäristöä. Periaate edellyttää, että järjestäjä huolehtii tarpeellisista toimenpiteistä huomattavien ympäristöhaittojen estämiseksi. Tässä tarkoitetut haitat voivat olla pysyviä tai ohimeneviä. Järjestäjän tulisi huolehtia mahdollisuuksien mukaan myös tilaisuudesta aiheutuvien vähäisempien haittojen rajoittamisesta. Vähäisenä haittana voidaan pitää esimerkiksi nurmikon tilapäistä tallaantumista.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin syrjintäkiellosta, jota on noudatettava yleisiä kokouksia ja yleisötilaisuuksia järjestettäessä. Säännös vastaisi pääosin hallitusmuodon 5 §:n 2 momenttia ja rikoslain 11 luvun 9 §:ää, joka on syrjintää koskeva yleinen rangaistussäännös. Ehdotettu kiellettyjen syrjintäperusteiden luettelo ei kuitenkaan ole samalla tavoin kattava kuin rikoslain säännöksessä, sillä kokoontumislain säännöksessä on pyritty ottamaan huomioon lähinnä yleisten kokousten ja yleisötilaisuuksien järjestämisen kannalta keskeiset syrjintäperusteet. Rangaistus syrjinnästä määräytyisi rikoslain 11 luvun 9 §:n nojalla. Käytännössä syrjintää voi esiintyä tilanteissa, joissa ilman hyväksyttävää syytä estetään henkilöä osallistumasta yleiseen kokoukseen tai yleisötilaisuuteen taikka kieltäydytään solmimasta tilaisuuden järjestäjän kanssa sopimusta järjestämispaikan käytöstä (esim. eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 1969 s. 65).

Säännösehdotuksen mukaan ihmisten erilainen kohtelu edellyttäisi hyväksyttävää syytä. Tällainen syy saattaa pohjautua oikeusjärjestykseen. Esimerkiksi elokuvanäytäntöön pääsyä voidaan rajoittaa elokuvan luonteen perusteella tiettyä ikärajaa nuoremmilta. Erilaisia hyväksyttäviä ikärajoja voidaan asettaa myös pääsylle muihin yleisötilaisuuksiin. Uskonnollisten yhdyskuntien järjestämät tilaisuudet voivat olla tarkoitettuja vain kyseisen uskonnon omaksuneille. Mielenosoitukseen osallistuminen esimerkiksi iskulausekyltejä kantaen voi olla rajattu vain tietyn mielipiteen kannattajiin, jolloin mielenosoitukseen osallistuvat vastakkaisen mielipiteen kannattajat muodostaisivat vastamielenosoituksen.

4 §. *Turvaamis- ja edistämisvelvollisuus.* Pykälässä säädettäisiin valtion velvollisuudesta turvata ja edistää kokoontumisvapauden käyttämistä. Säännös liittyy lakiehdotuksen yleisiin tavoitteisiin ja 1 §:ssä määriteltyyn lain tarkoitukseen turvata kokoontumisvapauden käyttämistä. Samansuuntai-

nen säännös sisältyy myös hallitusmuodon 16 a §:ään, joka koskee julkisen vallan velvollisuutta turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Säännösehdotuksen mukaan valtion tulisi turvata oikeus kokoontua ilman ulkopuolista häiriötä ja luoda edellytyksiä yleisten kokousten järjestämiselle. Kokoontumisvapauden käytännön toteutuminen edellyttää usein valtion aktiivisia toimenpiteitä. Myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 11 artiklan soveltamiskäytännössä on Euroopan ihmisoikeustuomioistuin vahvistanut valtion velvollisuuden aktiivisin toimenpitein turvata kokoontumisvapauden käyttämistä ulkopuolisilta loukkauksilta. Kyse oli tehokkaan suojan antamisesta mielenosoittajille vastamielenosoittajia vastaan (Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 21.6.1988 A 139, tapaus *Plattform "Ärzte für das Leben"*). Kokoontumislain 19 §:ssä säädettäisiin poliisin tehtäväksi turvata kokoontumisvapauden käyttämistä. Edellytysten luominen yleisten kokousten järjestämiselle tarkoittaisi käytännössä esimerkiksi valtion velvollisuutta antaa omistuksessaan tai hallinnassaan olevia alueita yleisten kokousten järjestämiseen kokoontumislain 9 §:n nojalla.

2 luku. **Yleiset kokoukset**

5 §. *Yleisen kokouksen järjestämisoikeus.* Yleisen kokouksen saisi ehdotuksen mukaan järjestää täysivaltainen henkilö, yhteisö ja säätiö. Nykyisen kokouslain 2 §:n mukaan yleisen kokouksen saa järjestää täysivaltainen Suomen kansalainen, täysivaltainen ulkomaalainen, jolla on kotipaikka Suomessa, tai Suomessa rekisteröity yhdistys.

Ehdotus laajentaisi nykyistä, Euroopan neuvostoon liittyttäessä tarkistettua järjestämisoikeutta myös sellaisiin ulkomaalaisiin, joilla ei ole kotipaikkaa Suomessa, sekä rekisteröityjen yhdistysten lisäksi myös muihin yksityisoikeudellisiin ja julkisoikeudellisiin yhteisöihin ja säätiöihin. Järjestäjänä voisi olla avoin yhtiö, kommandiittiyhtiö, osakeyhtiö ja osuuskunta tai julkisoikeudellinen yhteisö, kuten valtio, kunta, seurakunta ja ylioppilaskunta. Oikeustoimikelpoisuutta vailla olevan yhteisön, kuten rekisteröimättömän yhdistyksen, järjestäessä yleisen kokouksen olisi järjestäjän vastuu viime kädessä yhteisön puolesta toimivilla henkilöillä. Ehdotuksessa poistettaisiin kotipaikkaan perustuvat rajoitukset luonnollisten henkilöiden lisäksi myös yhteisöiltä. Siten myös ulkomaiset yhteisöt voisivat järjestää yleisen kokouksen Suomessa.

Yleisen kokouksen järjestämisoikeus ehdotetaan laajennettavaksi rajoitetusti myös vajaavaltaisiin. Holhouslain (34/1898) 16 §:n mukaan vajaavaltaisia ovat alle 18-vuotiaat alaikäiset sekä tuomioistuimen päätöksellä holhottaviksi julistetut henkilöt. Ehdotuksen mukaan yleisen kokouksen järjestämisoikeus olisi sekä 15 vuotta täyttäneillä alaikäisillä että holhottaviksi julistetuilla 15 vuotta täyttäneillä henkilöillä. Muu vajaavaltainen saisi järjestää yleisen kokouksen yhdessä täysivaltaisen henkilön kanssa. Tämä koskisi käytännössä alle 15-vuotiaita lapsia.

Järjestämiseen oikeutetuilta vajaavaltaisilta edellytettäisiin kuitenkin kykenevyyttä vastata järjestäjälle kuuluvista velvoitteista. Käytännössä vajaavaltaisen kykenevyyden arvioisi poliisi saatuaan järjestäjän ilmoituksen kokouksesta. Poliisi voisi kieltää yleisen kokouksen järjestämisen vain, jos järjestäjän kykenemättömyys vastata järjestäjälle lain mukaan kuuluvista velvoitteista olisi ilmeistä. Arvioinnin tulisi olla tapauskohtaista ja siinä tulisi ottaa huomioon järjestettävän kokouksen luonne, esimerkiksi arvioitu osanottajamäärä ja tilaisuuden edellyttämien järjestelyjen laajuus. Jos olisi perusteltua aihetta epäillä järjestäjän olevan kykenemätön vastaamaan velvoitteistaan, poliisi voisi tilanteen arvioimiseksi edellyttää järjestäjän henkilökohtaista käyntiä ennakkoilmoituksen yhteydessä poliisin toimipisteessä lakiehdotuksen 20 §:ssä säädetyn määräysvaltansa nojalla. Eräänä ilmeisen kykenemättömyyden perusteena voisi käytännössä olla mielisairaus, jonka vuoksi henkilö on julistettu holhottavaksi. Tulkinnallisena lähtökohtana olisi kuitenkin 15 vuotta täyttäneen vajaavaltaisen oikeus järjestää yleinen kokous. Poliisin kieltomahdollisuuden tarkoituksena on lähinnä suojata vajaavaltaista vastuulta, jonka täyttämiseen hänellä ei olisi edellytyksiä.

Järjestämisoikeuden laajentaminen alaikäisiin vastaa lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen asettamia velvoitteita. Sopimuksen 15 artiklan mukaan sopimusvaltiot tunnustavat lapsen oikeuden rauhanomaiseen kokoontumisvapauteen. Artiklan 2 kohdan mukaan kokoontumisvapauden käyttämiselle ei saa asettaa muita rajoituksia kuin sellaisia, jotka ovat säädettyjen lakien mukaisia ja jotka ovat välttämättömiä demokraattisessa

yhteiskunnassa kansalliselle ja yleiselle turvallisuudelle, yleiselle järjestykselle (ordre public), väestön terveyden tai moraalin suojelemiselle tai muiden ihmisten vapauksien tai oikeuksien suojelemiselle. Mikään edellä mainituista rajoituslausekkeen kohdista ei perustele alaikäisten sulkemista kokonaan järjestämisoikeuden ulkopuolelle. Järjestämisoikeuden laajentamista alaikäisiin puoltaa sekin, että yhdistyslain 7 §:n mukaan 15 vuotta täyttäneet voivat perustaa rekisteröidyn yhdistyksen, joka puolestaan voi järjestää kokouksen. On myös huomattava, että rikosoikeudellisen vastuun alaikäraja on 15 vuotta. Se, missä määrin alaikäinen tarvitsee huoltajansa tai holhoojansa myötävaikutusta järjestääkseen kokouksen, määräytyy lapsen huoltoa ja holhousta koskevien lainsäännösten mukaan. Laajennettaessa järjestämisoikeus alaikäisiin ei ole perusteltua evätä sitä muiltakaan vajaavaltaisilta, joilla on esimerkiksi oikeus äänestää valtiollisissa ja kunnallisissa vaaleissa.

Lain lähtökohtana on, että yleisellä kokouksella on aina järjestäjä. Kokouksella voi olla useampikin järjestäjä, jolloin nämä ovat yhteisesti vastuussa järjestäjälle kuuluvista tehtävistä ja velvollisuuksista.

6 §. *Osallistumisoikeus yleiseen kokoukseen.* Pykälän mukaan jokaisella olisi oikeus osallistua yleiseen kokoukseen. Osallistumisoikeus sisältää oikeuden olla tilaisuudessa läsnä sekä pitää puheita, lausua mielipiteitä tai muulla tavoin ilmaista ajatuksia. Osallistumisoikeus koskisi kaikkia ihmisiä vajaavaltaisuudesta, kansalaisuudesta, kotipaikasta tai muista ominaisuuksista riippumatta. Säännös ei estäisi asettamasta pääsymaksua yleiselle kokoukselle. Säännösehdotus ei merkitsisi muutosta nykytilaan, sillä Euroopan ihmisoikeussopimukseen liittymisen yhteydessä kokouslaista poistettiin osallistumisoikeutta koskevat rajoitukset.

Sotilaiden oikeutta osallistua puoluepoliittisessa tarkoituksessa järjestettyihin kokouksiin ja muihin tilaisuuksiin on nykyisin rajoitettu rikoslain 45 luvun 26 §:ssä. Sotilaat saavat osallistua yleisiin kokouksiin pitämällä alustuksia tai esitelmiä tai lausumalla mielipiteitä puoluepoliittisista asioista ainoastaan esimiehen luvalla. Rikoslain 45 luvun 1 §:n mukaan tämä koskee puolustusvoimien sotilasviroissa palvelevia, asevelvollisuutta ja naisten vapaaehtoista asepalvelusta suorittavia henkilöitä sekä puolustusvoimissa sotilasvirkaan koulutettavia oppilaita. Asevelvollisuuslain 50 a §:n mukaan lupa on kuitenkin aina myönnettävä, jos osallistuminen voi tapahtua asevelvollisen vapaa-aikana ja haittaamatta hänen palvelustehtäviensä suorittamista. Sotilaiden osallistumisoikeutta koskevista rajoituksista on kuitenkin tarkoitus luopua (Sotilasrikokset. Rikoslakiprojektin ehdotus 1998. Oikeusministeriö). Tämän vuoksi kokoontumislakiin ei ole perusteltua ottaa sotilaita koskevia erityissäännöksiä.

7 §. *Ilmoitusvelvollisuus.* Yleisen kokouksen järjestäjän olisi tehtävä ulkona yleisellä paikalla järjestettävästä kokouksesta ilmoitus kokouspaikan poliisille. Ilmoitusvelvollisuus ei koskisi sisätiloissa järjestettäviä yleisiä kokouksia. Ehdotus vastaisi tältä osin nykyistä kokouslakia. Yleisellä paikalla tarkoitetaan tässä kaikkia sellaisia alueita, jotka on tarkoitettu yleisesti käytettäviksi tai jotka tosiasiallisesti ovat yleisesti käytössä. Yleisiä paikkoja olisivat esimerkiksi torit, aukiot, katualueet sekä muut yleiset alueet, riippumatta siitä, onko alue yksityisessä vai julkisyhteisön omistuksessa. Myös erilaisilla yleisessä käytössä olevilla katetuilla alueilla, kuten katetuilla toreilla, aukioilla tai kulkukäytävillä järjestettävät yleiset kokoukset kuuluisivat ilmoitusvelvollisuuden piiriin.

Poliisin tehtävänä olisi lakiehdotuksen 19 §:n mukaan turvata kokoontumisvapauden käyttämistä. Tämän vuoksi on tärkeää, että poliisi saa ennalta tiedon ulkona järjestettävistä kokouksista. Ilmoitusvelvollisuuden tarkoituksena on luoda edellytykset järjestäjän ja poliisin yhteistyölle sekä turvata poliisin mahdollisuudet omalta osaltaan huolehtia kokousten häiriöttömästä kulusta. Ulkona yleisellä paikalla järjestettävät kokoukset saattavat edellyttää esimerkiksi erityisiä liikennejärjestelyjä tai muita poliisin toimenpiteitä ennakolta tai kokouksen aikana.

Ilmoituksen tekisi yleisen kokouksen järjestäjä tai tämän edustaja. Kokouksesta ilmoitettaisiin kirjallisesti tai suullisesti, esimerkiksi puhelimitse. Kirjallisia ilmoituksia varten poliisilla olisi erityinen lomake. Jos on perusteltua aihetta epäillä vajaavaltaisen järjestäjän olevan kykenemätön vastaamaan velvoitteistaan, poliisi voisi tilanteen arvioimiseksi edellyttää järjestäjän henkilökohtaista käyntiä poliisin toimipisteessä lakiehdotuksen 20 §:n nojalla.

Kokouksen järjestämisestä ilmoitettaisiin kokouspaikan poliisille. Tämä tarkoittaisi käytännössä sitä paikallispoliisia, jonka toimialueella kokous pääosin järjestetään. Jos

kokouspaikan poliisin toimipisteen päivystys olisi suljettu, ilmoitus voitaisiin tehdä poliisipiirin muuhun päivystävään toimipisteeseen tai poliisin yhteistoiminta-alueella päivystävään poliisipiiriin.

Ilmoittamiselle säädetty määräaika, vähintään kuusi tuntia ennen kokouksen alkua, vastaa nykyistä sääntelyä. Määräajan tarkoituksena ei ole estää kokoontumisvapauden käyttämistä, vaan varata poliisille riittävästi aikaa valmistautua laissa säädettyjen kokoukseen liittyvien tehtäviensä hoitamiseen. Tämän vuoksi on katsottu perustelluksi ehdottaa säädettäväksi, että myöhemminkin tehtyä ilmoitusta voidaan pitää pätevänä edellyttäen, ettei kokouksen järjestämisestä aiheudu kohtuutonta haittaa yleiselle järjestykselle.

Pykälän 2 momentin mukaan ilmoitus voitaisiin tehdä myös sellaisesta ulkona yleisellä paikalla järjestettävästä mielenosoituksesta, joka on tarkoitettu ainoastaan yksittäisten henkilöiden mielipiteen ilmaisemista varten. Tilaisuuteen sovellettaisiin tällöin kokoontumislain säännöksiä järjestämisoikeutta koskevaa 5 §:ää lukuun ottamatta. Tällaiset, esimerkiksi yhden hengen mielenosoitukset ulkona yleisellä paikalla eivät lakiehdotuksen 2 §:n 2 momentin nojalla lähtökohtaisesti kuulu kokoontumislain soveltamisalaan, sillä eräiden kokoontumislain säännösten, lähinnä järjestämisoikeutta ja ilmoitusvelvollisuutta koskevien säännösten, ulottaminen näihin tilaisuuksiin ei olisi kohtuullista. Toisaalta ei ole perusteltua sulkea tällaisia mielenosoituksia kokonaan kokoontumislain tarjoaman turvan ulkopuolelle ainoastaan tilaisuuden osanottajamäärän perusteella. Esimerkiksi kokouspaikkaa koskevilla kokoontumislain säännöksillä on keskeinen merkitys myös pienissä mielenosoituksissa. Tämän vuoksi mielenosoituksen järjestäjä voisi halutessaan ilmoituksen tekemällä saada tilaisuudelle kokoontumislaissa säädetyn suojan.

8 §. *Ilmoituksen sisältö.* Pykälässä säädettäisiin ne vähimmäistiedot, jotka järjestäjän tulisi aina ilmoituksessa antaa. Säännöksessä määritellyt tiedot ovat välttämättömiä, jotta poliisi kykenisi arvioimaan tilaisuuden edellyttämien järjestelyjen tarpeen. Kokouksen tarkoituksen ilmoittaminen on tarpeen sen vuoksi, että poliisi voisi arvioida, onko kyseessä kokoontumislaissa tarkoitettu yleinen kokous vai yleisötilaisuus. Kokouspaikkaa tai kulkueen reittiä koskeva tieto on tarpeen muun muassa 10 §:n 1 momentissa säädettävän eri järjestäjien välisen etusijajärjestyksen määräytymisen kannalta sekä saman pykälän 2 ja 3 momentissa tarkoitettujen poliisin toimenpiteiden vuoksi. Ilmoituksessa tulisi olla tieto kokouksessa käytettävistä rakennelmista ja muista erityisvälineistä. Näitä olisivat esimerkiksi suuret telineet tai lavasteet sekä kulkueessa käytettävät kulkuneuvot. Lakiehdotuksen 11 §:n nojalla kokouksessa käytettäviä tavanomaisia kokousvälineitä, kuten lippuja, tunnuksia, julisteita tai äänenvahvistimia ei ilmoituksessa tarvitsisi mainita.

Pykälän 2 momentin mukaan järjestäjän olisi lisäksi nimettävä ilmoituksessa kokouksen yhteyshenkilö, jonka tulisi olla poliisin tavoitettavissa kokouksen järjestämistä koskevissa asioissa. Erityisen yhteyshenkilön nimeäminen on osoittautunut käytännössä tarpeelliseksi kokouksen järjestämistä koskevia mahdollisia neuvotteluja sekä poliisin ennalta antamien ohjeiden ja määräysten vastaanottamista varten.

9 §. *Yleiset kokouspaikat.* Pykälässä säädettäisiin oikeus järjestää yleinen kokous ulkona yleisellä torilla, aukiolla, katualueella tai muussa sellaisessa kokoustarkoitukseen soveltuvassa yleisessä paikassa ilman omistajan tai haltijan lupaa. Omistajalla tai haltijalla olisi kuitenkin mahdollisuus tietyin, laissa säädetyin perustein rajoittaa alueen käyttämistä kokoustarkoitukseen.

Säännös merkitsisi periaatteellista muutosta nykyiseen tilanteeseen, jonka mukaan kokouksen järjestäminen edellyttää lähtökohtaisesti aina alueen omistajan tai haltijan lupaa. Käytännössä omistajan tai haltijan suostumusta ei useinkaan erikseen hankita, jos on kyse yleisessä käytössä olevasta alueesta. Tällaisten alueiden omistajilla tai haltijoilla ei yleensä ole syytä evätä suostumustaan kokouksen järjestämiselle. Ehdotus ei siten toisi tosiasiallisesti suurta muutosta nykyiseen tilanteeseen. Eräissä tilanteissa säännös voisi kuitenkin turvata kokoontumisvapauden toteutumista tehokkaammin kuin nykyinen käytäntö.

Ehdotuksessa tarkoitetut yleiset kokouspaikat olisivat yleisessä käytössä olevia alueita, joihin jokaisella on jo muutenkin vapaa pääsy sekä oikeus liikkua ja oleskella siellä. Pelkästään kaavoitukseen merkitty käyttötarkoitus ei olisi ratkaiseva, vaikka sillä voisikin olla merkitystä asian arvioimisessa. Viime kädessä asian ratkaisisi alueen tosi-

asiallinen käyttö. Selvää on, että esimerkiksi sotilasalueet yleisöltä kokonaan suljettuina alueina tai rajavyöhykealueet sekä satamaalueiden ja lentoasemien rajoitetun oleskelun osat eivät kuuluisi pykälässä tarkoitettuihin alueisiin. Pykälään sisältyvä luettelo on esimerkinomainen. Siinä mainittujen alueiden lisäksi voisivat tulla kyseeseen muut yleisessä käytössä olevat kokoustarkoitukseen soveltuvat paikat, kuten puistot ja muut virkistysalueet, julkisten rakennusten portaat tai katetut kulkuväylät. Hautausmaat sekä luonnonsuojelu- ja muinaismuistoalueet on katsottava pääsääntöisesti kokoustarkoitukseen soveltumattomiksi. Arvioitaessa sitä, onko kyse pykälässä tarkoitetusta yleisestä kokouspaikasta, olisi lähtökohtana ylipäänsä pidettävä paikan soveltuvuutta kokoustarkoitukseen.

Omistajan ja haltijan oikeuksien suojaamiseksi pykälässä ehdotetaan omistajalle tai haltijalle mahdollisuutta rajoittaa tällaisen paikan käyttämistä kokoustarkoitukseen, jos kokouksen järjestämisestä on odotettavissa kohtuutonta haittaa omistajalle, haltijalle tai ympäristölle. Omistaja tai haltija voisi asettaa paikan käyttöä koskevia ehtoja tai kieltää paikan käytön kokonaan. Rajoitusmahdollisuus on tarpeen tiettyjä erityistilanteita varten, vaikka poliisilla olisikin lain 10 §:ssä säädetyillä edellytyksillä oikeus määrätä kokous siirrettäväksi toiseen paikkaan. Omistajan ja haltijan rajoitusmahdollisuus edellyttäisi objektiivista perustetta. Pykälässä tarkoitettu kohtuuton haitta rajoitus- tai kieltoperusteena voisi käytännössä olla esimerkiksi omaisuudelle tai ympäristölle aiheutuva huomattava vahinko. Rajoittamisperusteena voisi olla myös kokouksesta aiheutuva kohtuuton häiriö omistajan tai haltijan suunnittelemalle paikan erityiselle käytölle. Rajoittamisperusteena ei kuitenkaan voisi olla esimerkiksi alueen tavanomaisen käytön tilapäinen ja vähäinen häiriintyminen, kuten jalankulun häiriintyminen aukiolla kokouksen aikana.

Lain 4 §:ssä säädettäisiin valtion velvollisuudesta edistää kokoontumisvapauden käyttämistä luomalla edellytyksiä yleisten kokousten järjestämiselle. Tämä säännös ja jo aikaisemmin mainittu hallitusmuodon 16 a §, jossa säädetään julkisen vallan velvollisuudesta turvata perusoikeuksien toteutuminen, muodostavat perustan valtion ja kuntien suhtautumiselle niiden omistuksessa tai hallinnassa olevilla alueilla järjestettäviin yleisiin kokouksiin. Valtion ja kuntien oikeutta rajoittaa alueidensa käyttöä kokoustarkoituksiin tuleekin arvioida tiukemmin kuin yksityisten maanomistajien kohdalla.

Yleisen kokouksen järjestämiseen ulkona muualla kuin yleisellä paikalla tarvittaisiin nykyiseen tapaan aina omistajan tai haltijan lupa, kuten myös sisätiloissa järjestettäviin kokouksiin. Tätä selvää periaatetta ei ole tarpeen todeta laissa nimenomaisesti.

10 §. *Kokouspaikkaa koskevat rajoitukset.* Pykälässä säänneltäisiin poliisin toimivalta antaa kokouspaikan valintaa koskevia määräyksiä. Kokouspaikalla tai kulkueen reitillä on usein huomattava merkitys esimerkiksi mielenosoitusta järjestettäessä. Tämän vuoksi on perusteltua, että poliisin oikeus rajoittaa yleisten alueiden käyttöä kokoustarkoituksiin säännellään laissa mahdollisimman täsmällisesti.

Pykälän säännökset koskisivat ainoastaan ulkona olevien yleisten alueiden käyttöä kokoustarkoitukseen, sillä kyse olisi ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluvista, ulkona yleisellä paikalla järjestettävistä kokouksista. Sisätiloissa järjestettäviä yleisiä kokouksia pykälässä ehdotetut säännökset eivät koskisi. Käytännössä esiintyneet ongelmatilanteet ovat liittyneet nimenomaan yleisten alueiden käyttöön ja poliisin antamiin kokouspaikan valintaa rajoittaviin määräyksiin (esim. eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 1971 s. 23, vuodelta 1983 s. 115 ja s. 119 sekä vuodelta 1990 s. 71; valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 1990 s. 121). Pykälässä ehdotettujen säännösten tarkoituksena on selventää nykykäytäntöä. Sisätiloissa järjestettävien yleisten kokousten kokouspaikasta sovitaan paikan omistajan tai haltijan kanssa. Poliisi voisi antaa määräyksiä sisätiloissa järjestettävän kokouksen kokouspaikasta lakiehdotuksen 20 §:n nojalla.

Poliisin toimivalta antaa ulkona yleisellä paikalla olevaa kokouspaikkaa ja kulkueen reittiä koskevia määräyksiä säädettäisiin tyhjentävästi tässä pykälässä. Näiden säännösten soveltaminen olisi ensisijaista suhteessa lakiehdotuksen 20 §:ään, joka olisi poliisin määräysvaltaa koskeva yleinen säännös. Säännökset olisivat myös erityissäännöksiä suhteessa poliisilain 18 §:n 1 momenttiin, jonka mukaan poliisilla on oikeus eristää, sulkea tai tyhjentää yleisesti käytetty paikka tai alue taikka kieltää tai rajoittaa liikkumista, jos se on tarpeen muun muassa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi

tai vaaran joutuneen omaisuuden suojaamiseksi. Poliisi noudattaisi yleisten kokousten osalta kokoontumislain 10 §:ää ehdotetun poliisilain 18 §:n viittaussäännöksen nojalla.

Sellaisia tilanteita varten, joissa ilmoitetaan järjestettäväksi samanaikaisesti useita yleisiä kokouksia samassa kokouspaikassa, eikä niiden samanaikainen järjestäminen olisi mahdollista, ehdotetaan 1 momentissa säädettäväksi ne perusteet, joilla etuoikeus kokouspaikkaan määräytyisi. Käytännössä tällaiset tilanteet voisivat koskea esimerkiksi mielenosoitusta ja sen vastamielenosoitusta. Erityinen säännös tilanteiden ratkaisemiseksi on tarpeen sekä kokoontumisvapauden turvaamisen kannalta että lakiehdotuksen 9 §:ssä säädetyn yleisten alueiden käyttöoikeuden kannalta.

Etusija kokouksen järjestämiseen olisi pääsääntöisesti kokousilmoituksen ensimmäisenä tehneellä järjestäjällä. Poliisin tulisi tällöin osoittaa muut kokoukset siirrettäviksi toiseen ajankohtaan tai toiseen, kokouksen tarkoituksen kannalta sopivaan paikkaan. Ensisijaisesti tulisi kuitenkin arvioida, olisiko kokousten samanaikainen järjestäminen mahdollista ja vasta toissijaisesti osoittaa muut kuin etusijan saanut kokous siirrettäviksi toiseen ajankohtaan tai paikkaan.

Ilmoitukseen perustuva etusija väistyisi kokouspaikan perinteisen käytön tai käytöstä tehdyn sopimuksen perusteella. Jos kokouspaikalla on järjestetty tiettynä ajankohtana, esimerkiksi vappuna, perinteisesti tietty yleinen kokous, olisi tällaisen kokouksen järjestäjällä etuoikeus kokouspaikkaan. Laissa tarkoitettu perinne voisi muodostua jo muutamankin kokouskerran jälkeen. Säännöksellä estettäisiin kokouspaikan varaaminen kiusanteon tarkoituksessa muuhun kuin säännöksessä tarkoitettuun perinteiseen käyttöön. Lisäksi ilmoitukseen perustuva etusija väistyisi kokouspaikan käytöstä omistajan tai haltijan kanssa tehdyn sopimuksen perusteella. Laissa ei säädettäisi yleisen kokouksen ja yleisötilaisuuden välisestä kollisiotilanteesta, mutta selvää on, että omistajan tai haltijan kanssa tehty sopimus alueen käytöstä yleisötilaisuuden järjestämiseen saisi etusijan suhteessa samassa paikassa järjestettäväksi ilmoitettuun yleiseen kokoukseen.

Ilmoituksen tekeminen yleisen kokouksen järjestämisestä tietyssä yleisessä paikassa ei sellaisenaan perusta kokouksen järjestäjälle tai sen osanottajille oikeutta ottaa paikka haltuunsa ja pitää sitä varattuna yksinomaan kokouskäyttöön. Lakiehdotuksen 9 §:ssä säädettäisiin paikan omistajan tai haltijan mahdollisuudesta rajoittaa paikan käyttöä. Lisäksi 10 §:n 2 ja 3 momentissa säädettäisiin poliisin oikeudesta rajoittaa tietyin perustein kokouspaikan tai kulkueen reitin valintaa.

Pykälän 2 momentin mukaan poliisi voisi osoittaa kokouksen siirrettäväksi toiseen, kokouksen tarkoituksen kannalta sopivaan paikkaan, jos sen järjestäminen ilmoitetussa paikassa vaarantaisi ihmisten — joko osanottajien tai sivullisten — turvallisuutta, aiheuttaisi huomattavaa haittaa ympäristölle tai vahinkoa omaisuudelle tai häiritsisi kohtuuttomasti sivullisia, liikennettä taikka valtiovierailuun tai julkisyhteisön järjestämään kansainväliseen kokoukseen kuuluvaa tai suojelun tarpeeltaan niihin rinnastettavaa tilaisuutta. Säännöksessä tarkoitettu huomattava haitta ympäristölle voisi olla esimerkiksi puistoalueella järjestettävästä suuresta kokouksesta aiheutuva nurmikon 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. Säännöksessä viimeksi mainituissa tilanteissa poliisin rajoitusmahdollisuus on tarpeen tilaisuuksien vaatimien turvajärjestelyjen vuoksi, jotka saattavat edellyttää esimerkiksi yleisen paikan sulkemista yleisöltä tai sen käytön rajoittamista. Valtiovierailujen yhteydessä tarve varmistaa vierailijan ja hänen seurueensa turvallisuus ja loukkaamattomuus on erityisen suuri. Tällaisia tilaisuuksia ovat myös julkisyhteisöjen, esimerkiksi valtion, järjestämät kansainväliset kokoukset kuten Pohjoismaiden neuvoston ja ministerineuvoston tai Euroopan unionin neuvoston kokoukset Suomessa. Ehdotettu säännös on yhdenmukainen kansainvälisiä konferensseja ja erityisedustustoja koskevista erioikeuksista ja vapauksista annetun lain kanssa. Kyseisen lain 4 §:n 2 momentin nojalla viranomaiset voivat tarpeen mukaan rajoittaa asianmukaista lupaa vailla olevien henkilöiden ja kulkuneuvojen pääsyä alueelle, jossa kansainvälisen konferenssin tilat sijaitsevat, sekä liikku-

mista konferenssitilojen välittömässä läheisyydessä. Suojelun tarpeeltaan valtiovierailuun tai kansainväliseen kokoukseen rinnastettavalla muulla tilaisuudelle tarkoitetaan esimerkiksi tilaisuuksia, jotka arvokkaan luonteensa vuoksi edellyttävät erityistä suojaa.

Luettelossa ei mainita nimenomaisesti vieraan valtion edustustoa. Käytännössä edustuston ulkopuolella järjestettävä mielenosoitus voitaisiin siirtää toiseen paikkaan, jos se häiritsisi kohtuuttomasti sivullisia tai liikennettä. Säännösehdotuksessa on otettu huomioon diplomaattisia suhteita ja konsulisuhteita koskevien Wienin yleissopimusten asettamat velvoitteet ryhtyä toimenpiteisiin sen estämiseksi, että edustuston rauhaa häiritään tai sen arvovaltaa vahingoitetaan. Laillisen mielenosoituksen järjestäminen edustuston ulkopuolella yleisellä katualueella ei merkitse sellaista tekoa, jolla edustuston arvovaltaa vahingoitettaisiin. Nykyinen käytäntö on muodostunut tässä suhteessa aikaisempaa väljemmäksi (esim. eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 1990 s. 77). Edustuston oma alue nauttii luonnollisesti loukkaamattomuutta.

Edellä selvitetyt 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 säädettyjä 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.

Poliisin rajoittaessa kokouspaikan käyttöä edellä mainituin perustein poliisin tulisi ehdotetun pykälän mukaan neuvotella ensin kokouksen yhteyshenkilön kanssa, jotta myös kokouksen järjestäjän kanta otettaisiin asiassa huomioon. Sen varalle, ettei yhteyshenkilö olisi tavoitettavissa, säädettäisiin 4 momentissa poliisin oikeudesta ryhtyä toimenpiteisiin ilman neuvottelua yhteyshenkilön kanssa.

11 §. *Kokousvälineet.* Kokoontumisvapauden tosiasiallinen toteutuminen edellyttää mahdollisuutta käyttää tavanomaisia kokousvälineitä. Esimerkiksi ulkona järjestettävissä kokouksissa äänenvahvistimen käyttö on usein välttämätöntä. Kokousvälineiden käytössä on esiintynyt ongelmallisia tilanteita, sillä nykyisessä kokouslaissa ei ole asiasta säännöksiä (esim. KHO 1974 A II 3 ja KHO 1982 A II 6).

Asian selventämiseksi ehdotetaan säännöstä, jonka mukaan yleisessä kokouksessa saisi käyttää julisteita, tunnuksia, äänenvahvistimia ja muita tavanomaisia kokousvälineitä sekä tilapäisiä rakennelmia. Tilapäisillä rakennelmilla tarkoitetaan esimerkiksi puhujakorokkeita. Pykäläehdotuksen luettelo on esimerkinomainen, sillä ennalta on vaikea määritellä tyhjentävästi, millaisia välineitä kulloinkin käytetään. Tavanomaisia kokousvälineitä olisivat luettelossa mainittujen lisäksi esimerkiksi liput, kyltit ja banderollit. On huomattava, että esimerkiksi mielenosoituksissa tavanomaisesti käytettävillä välineillä on kokoontumisvapauden ohella kiinteä yhteys myös sananvapauteen.

Suoraan lain nojalla käytettävien välineiden tulisi kuulua tavanomaiseen kokouksen kulkuun. Esimerkiksi poikkeuksellisten tai suurten rakennelmien sekä vaaraa aiheuttavien telineiden tai lavasteiden käyttö edellyttäisi edelleen viranomaisten hyväksyntää siten kuin siitä rakennuslainsäädännössä erikseen säädetään.

Kokousvälineitä käytettäessä ja rakennelmia pystytettäessä järjestäjän tulisi säännösehdotuksen mukaan huolehtia siitä, etteivät ne aiheuta vaaraa tai kohtuutonta haittaa osanottajille, sivullisille tai ympäristölle. Myös lakiehdotuksen 3 §:n 1 momentissa säädetyt tilaisuuden järjestämisen yleiset periaatteet edellyttävät näiden seikkojen huomioon ottamista. Sivullisten olisi kuitenkin siedettävä kokouksesta aiheutuvaa tavanomaista häiriötä. Niin ikään on selvää, ettei kaikkien kokouksesta aiheutuvien vähäisten ympäristöhaittojen estäminen ole aina mahdollista. Poliisi voisi lakiehdotuksen 20 §:n nojalla antaa ohjeita ja määräyksiä kokousvälineiden käytöstä ottaen kuitenkin huomioon, mitä 11 §:ssä säädetään niiden käyttöoikeudesta ja käytössä noudatettavista periaatteista.

3 luku. **Yleisötilaisuudet**

12 §. *Yleisötilaisuuden järjestämisoikeus.* Yleisötilaisuuksien järjestämisoikeus ehdotetaan säädettäväksi samalla tavoin kuin lakiehdotuksen 5 §:ssä yleisten kokousten osalta lukuun ottamatta vajaavaltaisten jär-

jestämisoikeutta. Se olisi yleisötilaisuuksien osalta rajoitetumpi kuin yleisissä kokouksissa. Vajaavaltainen saisi järjestää yleisötilaisuuden ainoastaan yhdessä täysivaltaisen henkilön kanssa.

Käytännössä vajaavaltaiset järjestävät melko usein yleisötilaisuuksia, kuten erilaisia näytöksiä, myyjäisiä, juhlia tai muita vastaavanlaisia tapahtumia. Järjestäjinä toimivat kuitenkin muodollisesti vajaavaltaisten ohella tai sijasta yleensä vanhemmat tai opettajat. Vastuukysymysten kannalta järjestämisoikeuden kytkeminen mukana oleviin täysivaltaisiin on perusteltua. Yleisötilaisuuksien järjestämiseen liittyy useammin esimerkiksi taloudellista vastuuta kuin yleisten kokousten järjestämiseen eivätkä 15 vuotta täyttäneetkään vajaavaltaiset hallitse vielä täysimääräisesti tulojaan ja varallisuuttaan.

13 §. *Omistajan tai haltijan suostumus.* Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi järjestäjän velvollisuudesta hankkia järjestämispaikan omistajan tai haltijan suostumus paikan käyttämiseen tilaisuutta varten. Säännös koskee sekä ulkona että sisätiloissa olevia järjestämispaikkoja. Suostumuksen hankkimismenettelystä ei ehdoteta erityisiä säännöksiä, sillä kyse on sopimuksenvaraisesta asiasta.

Säännöksen tarkoitus laissa on pelkästään informatiivinen, sillä yleisötilaisuuden järjestäjällä olisi tämä velvollisuus ilman nimenomaista säännöstäkin. Omistajan tai haltijan suostumuksen hankkimista on tarpeen erityisesti korostaa, jottei asiasta syntyisi sekaannusta lakiehdotuksen 9 §:ssä säädettyyn yleisiä kokouksia koskevaan yleisten alueiden käyttöoikeuteen nähden.

Lisäksi pykälän 2 momentiksi ehdotetaan säännöstä, jossa viitattaisiin tekijänoikeuslakiin (404/1961) perustuvaan velvollisuuteen hankkia tekijänoikeudenhaltijan suostumus teoksen esittämiseen tilaisuudessa. Säännöksen tarkoituksena olisi muistuttaa järjestäjää tekijänoikeuslakiin perustuvista taiteellisten teosten esittämiseen liittyvistä velvoitteista, kuten tekijänoikeuskorvausten suorittamisesta esitettäessä musiikkia yleisötilaisuuksissa. Tämä on tarpeen sen vuoksi, että tekijänoikeuksien valvonta huvitilaisuuksissa on käytännössä perustunut nykyiseen lupa- ja ilmoitusmenettelyyn, jota nyt ehdotetaan merkittävästi rajattavaksi lakiehdotuksen 14 §:ssä.

14 §. *Ilmoitus.* Pykälässä säädettäisiin yleisötilaisuuden järjestäjän ilmoitusvelvollisuudesta. Ehdotus merkitsisi muutosta nykyiseen sääntelyyn, jonka mukaan osa julkisista huvitilaisuuksista on luvanvaraisia ja osa ilmoituksenvaraisia. Huvitilaisuuksien luvanvaraisuudesta ehdotetaan luovuttavaksi kokonaan. Lakiehdotuksen mukaan yleisötilaisuuksien järjestäminen olisi joko ilmoituksenvaraista tai vapaata. Ehdotus vastaa yleistä pyrkimystä hallinnon turhien lupajärjestelmien purkamiseen. Ehdotus olisi myös järjestäjän kannalta selvempi verrattuna moniportaisiin sääntelyvaihtoehtoihin, joissa eri tilaisuuksien täsmällinen määrittely tarkoituksenmukaisella tavalla olisi hankalaa ja järjestäjän olisi vaikeaa arvioida, edellyttääkö tilaisuuden järjestäminen lupaa, ilmoitusta vai ei kumpaakaan.

On huomattava, että useiden järjestyksen ja turvallisuuden tai ympäristön kannalta vaarallisten tai haitallisten yleisötilaisuuksien tai ohjelmien järjestäminen edellyttää nykyisen huviluvan lisäksi eräiden muiden ilmoitusten tekemistä tai lupien hakemista. Viranomaiset voivat antaa näiden ilmoitusten perusteella tai lupapäätöksessään määräyksiä tilaisuuden järjestämisestä. Ehdotus ei vaikuttaisi tällaisiin erityislainsäädäntöön sisältyviin lupa- tai ilmoitusmenettelyihin.

Pykälän 1 momentin mukaan yleisötilaisuuden järjestäjän tulisi tehdä tilaisuudesta kirjallinen ilmoitus järjestämispaikan poliisille vähintään kolme vuorokautta ennen tilaisuuden alkua. Ilmoitus tulisi aina tehdä kirjallisesti. Kirjallinen ilmoitus on menettelyllisesti suullista selkeämpi erityisesti niiden tilanteiden kannalta, joissa poliisi päättää kieltää tilaisuuden järjestämisen tai antaa määräyksiä tilaisuuden järjestämisestä ja järjestäjä tahtoo valittaa poliisin päätöksestä. Myös yleisötilaisuuden järjestämiseen usein liittyvien muun lainsäädännön edellyttämien toimenpiteiden kannalta kirjallinen ilmoitus on tarkoituksenmukainen.

Määräaika ilmoituksen tekemiselle vastaa nykyistä sääntelyä, kuten myös ehdotus poliisin mahdollisuudesta hyväksyä määräajan päättymisen jälkeenkin tehty ilmoitus, jos tilaisuuden järjestämisestä ei aiheudu haittaa yleiselle järjestykselle eikä määräajan laiminlyönti vaikeuta kohtuuttomasti poliisille lain mukaan kuuluvien tehtävien täyttämistä.

Usean poliisipiirin alueella järjestettävästä yleisötilaisuudesta, kuten erilaisista moottorikilpailuista, tehtäisiin ilmoitus siihen paikallispoliisin poliisipiiriin, jonka alueella merkittävin osa tilaisuudesta järjestetään.

Ilmoitus voisi koskea myös useita tai toistuvia saman järjestäjän samassa paikassa järjestämiä keskenään samanlaisia yleisötilaisuuksia, kuten musiikki- ja tanssitilaisuuksia, erilaisia näytöksiä tai huvipuistotapahtumia.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin poikkeus yleisötilaisuuksia koskevaan ilmoitusvelvollisuuteen. Järjestäjän ei tarvitsisi tehdä ilmoitusta sellaisesta yleisötilaisuudesta, joka osanottajien vähäisen määrän, tilaisuuden luonteen tai järjestämispaikan vuoksi ei edellyttäisi toimenpiteitä järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi tai sivullisille ja ympäristölle aiheutuvan haitan estämiseksi taikka erityisiä liikennejärjestelyjä. Kyse voisi olla sekä sisätiloissa että ulkona järjestettävistä tilaisuuksista. Säännösehdotuksessa tarkoitetut toimenpiteet ja järjestelyt voivat olla sekä järjestäjän että poliisin suorittamia. Toimenpiteet järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi voisivat koskea esimerkiksi poliisin hyväksymien järjestyksenvalvojien asettamista, tilaisuuden ohjelmanumeroihin liittyviä turvallisuustoimenpiteitä tai järjestämispaikan rajaamista muulta käytöltä. Toimenpiteet sivullisille tai ympäristölle aiheutuvan haitan estämiseksi voisivat puolestaan koskea sivullisten kotirauhan turvaamista tai omaisuuden vahingoittumisen estämistä taikka varautumista suureen yleisömäärään riittävillä puhtaanapitojärjestelyillä. Erityiset liikennejärjestelyt voisivat koskea muun muassa paikoitusalueiden varaamista osanottajien käyttöön tai liikenteen ohjaamista normaaleista liikenneväylistä poikkeavalla tavalla.

Ilmoitusvelvollisuuden rajoittamisen tarkoituksena on karsia turhia järjestäjän velvollisuuksia ja siten helpottaa järjestyksen ja turvallisuuden kannalta ongelmattomien yleisötilaisuuksien järjestämistä. Ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle jäisivät esimerkiksi sisätiloissa vakituisesti järjestettävät näyttelyt, elokuva-, teatteri- ja oopperanäytökset sekä sellaiset konsertit, joihin ei ole tarpeen asettaa järjestyksenvalvojia. Viranomaisilla ei ole tarvetta erityisesti ohjata tällaisten tilaisuuksien järjestämistä.

Pykälän 3 momentin mukaan yleisötilaisuutta koskevan ilmoituksen tulisi sisältää samat tiedot kuin lakiehdotuksen 8 §:ssä säädettäisiin yleisiä kokouksia koskevasta ilmoituksesta. Tämän lisäksi poliisi voisi vaatia tarvittaessa selvityksiä myös muista yleisötilaisuuden järjestämiseen liittyvistä seikoista. Tällaisia olisivat esimerkiksi järjestämispaikan omistajan tai haltijan suostumus paikan käyttöön sekä muun lainsäädännön edellyttämät tilaisuuden järjestämiseen liittyvät ilmoitukset, luvat tai toimenpiteet.

15 §. *Yleisötilaisuuden kieltäminen.* Poliisi voisi kieltää yleisötilaisuuden järjestämisen ennakolta tietyillä laissa tyhjentävästi säädetyillä perusteilla. Kieltomahdollisuus on tarpeen luovuttaessa kokonaan nykyisestä lupajärjestelmästä. Poliisin tulisi kuitenkin ensisijaisesti ohjata yleisötilaisuuksien järjestämistä antamalla järjestäjälle ohjeita ja määräyksiä lakiehdotuksen 20 §:n mukaisesti. Jos nämä toimenpiteet eivät olisi riittäviä ja jos olisi ilmeistä, että tietyt laissa säädetyt perusteet täyttyisivät, poliisi voisi kieltää tilaisuuden järjestämisen kokonaan. Myös nykyisessä käytännössä poliisin antamat ohjeet ja määräykset ovat ensisijaisia ja järjestämisen kieltäminen vasta toissijainen keino.

Pykäläehdotukseen sisältyy neljä kieltoperustetta. Poliisi voisi ensinnäkin kieltää yleisötilaisuuden järjestämisen, jos olisi ilmeistä, että tilaisuuden järjestäminen olisi lainvastaista tai sen järjestämisessä rikottaisiin olennaisesti tätä lakia tai sen nojalla annettuja määräyksiä. Tilaisuuden järjestäminen olisi lainvastaista, jos siinä olisi kyse rangaistavan teon tekemisestä tai muuten lainvastaisesta toiminnasta (esim. KHO 1976 A II 48). Tilaisuuden järjestäminen ilman järjestämispaikan omistajan tai haltijan suostumusta olisi myös lainvastaista (esim. KHO 1982 A II 99). Lisäksi tilaisuus voitaisiin kieltää, jos olisi ilmeistä, että sen järjestämisessä rikottaisiin olennaisesti poliisin antamia määräyksiä. Merkitykseltään vähäinen säännösten tai määräysten noudattamatta jättäminen ei muodostaisi säännösehdotuksessa tarkoitettua perustetta järjestämiskiellolle. Poliisin määräyksien olennaisena rikkomisena voitaisiin pitää esimerkiksi sitä, että järjestäjä jättäisi ottamatta lakiehdotuksen 16 §:n nojalla edellytetyn vastuuvakuutuksen tai kun järjestäjä ei asettaisi järjestyksenvalvojia poliisin määräyksen mukaisesti.

Toinen kieltoperuste olisi se, ettei järjestystä ja turvallisuutta ilmeisesti voitaisi ylläpitää. Tällainen tilanne olisi kyseessä esimerkiksi silloin, kun järjestäjän valitsemalla järjestämispaikalla ei voitaisi erityisillä toimenpiteilläkään taata yleisön turvallisuutta. Kolmas kieltoperuste olisi terveydelle tai omaisuudelle ilmeisesti aiheutuva vaara tai vahinko ja neljäs kieltoperuste olisi sivullisille tai ympäristölle aiheutuva huomattava haitta. Nykyisen huvilainsäädännön mukaan

huvitilaisuuden järjestäminen voidaan kieltää myös hyvien tapojen vastaisena. Tällaista kieltoperustetta ei voida pitää enää perusteltuna sen sisällöllisen epämääräisyyden vuoksi.

Yleisötilaisuuden kieltäminen olisi poikkeuksellinen menettely. Ensisijaisesti poliisi antaisi järjestäjälle ohjeita ja määräyksiä tilaisuuden järjestämisestä ja vasta viimekätisenä keinona olisi järjestämisen kieltäminen kokonaan. Poliisi tekisi kieltopäätöksen kirjallisesti ja siitä voitaisiin valittaa lakiehdotuksen 28 §:n nojalla. Kieltopäätöstä olisi noudatettava muutoksenhausta huolimatta, jollei valitusviranomainen toisin määräisi.

16 §. *Vastuuvakuutus.* Nykyisen huviasetuksen 6 §:ssä säädetään poliisin oikeudesta asettaa tiettyjen huvitilaisuuksien järjestämiselle ehdoksi järjestäjän ottama asianmukainen vastuuvakuutus. Säännös vastaavanlaisesta poliisin määräyksestä on tarpeen säilyttää edelleen sellaisten yleisötilaisuuksien osalta, joista voi aiheutua henkilö- tai omaisuusvahinkoja. Oikeuskäytännössä on esiintynyt lukuisia erilaisten urheilu-, ravi- ja moottorikilpailujen järjestäjiä koskevia vahingonkorvaustapauksia (esim. KKO 1975 II 30, KKO 1975 II 64, KKO 1981 II 84, KKO 1982 II 123 ja KKO 1989:129).

Järjestäjältä vaadittava vakuus olisi muodoltaan vastuuvakuutus kuten nykyisinkin. Vakuutus on sekä järjestäjän että poliisin kannalta selkein ja helpoimmin arvioitavissa oleva vakuus. Sisäasiainministeriö voisi antaa lain 29 §:n 2 momentin nojalla tarkempia määräyksiä vakuutuksen vähimmäisehdoista.

Nykyisen huviasetuksen 6 §:n mukaan vastuuvakuutuksen ottamista voidaan edellyttää järjestettäessä sellaisia näytöksiä, nopeuskilpailuja tai kilpailuun verrattavia näytösajoja taikka muita huvitilaisuuksia, joissa katsojille, toimihenkilöille tai ulkopuolisille voi aiheutua henkilöön tai omaisuuteen kohdistuvaa vahingonvaaraa. Lento- ja laskuvarjohyppynäytösten sekä -kilpailujen, erilaisten moottorikilpailujen ja näytösajojen tai ravi- ja ratsastuskilpailujen järjestäminen edellyttää nykyisin aina vastuuvakuutuksen ottamista. Tarkoituksena ei ole muuttaa nykyistä käytäntöä tässä suhteessa, vaikkei ehdotukseen sisällykään vastaavaa sääntelyä. Vastuuvakuutuksen asettamisehto olisi käyttöalaltaan melko rajoitettu eikä sillä tulisi tarpeettomasti rasittaa järjestäjää.

4 luku. **Järjestyksenpito**

17 §. *Järjestäjän ja puheenjohtajan yleiset velvollisuudet.* Pykälässä säädettäisiin yleisen kokouksen ja yleisötilaisuuden järjestäjän yleisistä velvollisuuksista. Järjestäjän velvollisuutena olisi huolehtia järjestyksestä ja turvallisuudesta sekä lain noudattamisesta. Vastaavat velvollisuudet kuuluisivat myös yleisen kokouksen puheenjohtajalle, jos sellainen valitaan.

Säännöksellä korostettaisiin järjestäjän ensisijaista vastuuta järjestyksenpidosta tilaisuudessa. Järjestäjän tulisi ryhtyä ennakolta järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi tarvittaviin toimenpiteisiin. Järjestäjä voisi esimerkiksi tarvittaessa asettaa järjestyksenvalvojia. Turvallisuuden kannalta ongelmallisissa tilaisuuksissa, kuten tilapäisissä tiloissa järjestettävissä tilaisuuksissa tai moottoriurheilutapahtumissa, järjestäjän tulisi ryhtyä tarvittaviin paloturvallisuutta ja pelastustoimintaa koskeviin toimenpiteisiin. Järjestäjän ja puheenjohtajan olisi myös kiellettävä tilaisuudessa teot, jotka olisivat ilmeisesti rangaistavia, sekä kehotukset niihin. Järjestäjän ja puheenjohtajan tulisi tarvittaessa välittää osanottajien tietoon poliisin antamat näitä koskevat ohjeet ja määräykset.

Lakiehdotukseen ei sisälly tarkempia säännöksiä yleiselle kokoukselle valittavasta puheenjohtajasta. Ehdotuksen mukaan puheenjohtajan valitseminen ei olisi pakollista kuten nykyisen kokouslain 7 §:n mukaan. Huomattava osa nykyisin järjestettävistä yleisistä kokouksista on mielenosoituksia, joissa puheenjohtaja ei ole välttämätön. Puheenjohtajan valinta tulisi kyseeseen lähinnä sellaisissa yleisissä kokouksissa, joiden tarkoituksena on keskustella ja tehdä päätöksiä. Jos puheenjohtaja valittaisiin, vastaisi hän tässä pykälässä tai lakiehdotuksen 21 §:n 1 momentissa säädetyistä velvollisuuksista järjestäjän ohella. Järjestäjän ja puheenjohtajan velvollisuuksien olennainen laiminlyönti rangaistaisiin kokoontumisrikkomuksena lakiehdotuksen 26 §:n mukaisesti.

18 §. *Järjestyksenvalvojat.* Yleisen kokouksen tai yleisötilaisuuden järjestäjä voisi asettaa tilaisuutta varten järjestyksenvalvojia. Järjestyksenvalvojien kelpoisuusvaatimuksista, valtuuksista ja velvollisuuksista säädettäisiin erikseen järjestyksenvalvojista annettavassa laissa. Järjestyksenvalvojan oikeudesta keskeyttää yleinen kokous tai yleisötilaisuus taikka määrätä se päättymään säädet-

täisiin kuitenkin tyhjentävästi kokoontumislaissa. Tämä on perusteltua sen vuoksi, että kyse olisi kokoontumisvapauden kannalta keskeisestä toimenpiteestä, jota koskevat säännökset ovat myös kokoontumislain keskeisintä sisältöä.

Nykyisin järjestysmiehiä koskeva sääntely on hajautunut useisiin eri säädöksiin. Sääntelyn pääosa sisältyy huvilain 10—12 §:ään. Sisäasiainministeriön asettama työryhmä ehdotti mietinnössään (Ehdotus laiksi järjestyksenvalvojista. Sisäasiainministeriön poliisiosaston julkaisu 10/1995) erillisen järjestyksenvalvojista annettavan lain säätämistä. Asiaa koskeva hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnan käsiteltäväksi siten, että laki voisi tulla voimaan samanaikaisesti kokoontumislain kanssa.

Järjestyksenvalvojalle kuuluisi eräitä yksilön perusoikeuksien kannalta keskeisiä toimivaltuuksia, joita järjestäjällä tai puheenjohtajalla ei olisi. Tämä perustuu erityiseen, järjestyksenvalvojista annettavassa laissa säädettävään järjestyksenvalvojien hyväksymismenettelyyn, jossa poliisi arvioi ehdotetun henkilön sopivuuden järjestyksenvalvojan tehtävään. Jos järjestäjä tai puheenjohtaja haluaisi kohdistaa tiettyjä toimia esimerkiksi yleisötilaisuuden tai yleisen kokouksen häiritsijöihin, hänen olisi käännyttävä järjestyksenvalvojan tai poliisin puoleen. Järjestyksenvalvojalla olisi toimivaltuuksiensa käytössä itsenäinen harkintavalta suhteessa järjestäjään tai puheenjohtajaan. Järjestyksenvalvojien asettaminen ei kuitenkaan siirtäisi järjestäjältä tai puheenjohtajalta vastuuta tilaisuuden järjestyksenpidosta ja turvallisuudesta.

Järjestyksenvalvojien asettaminen olisi lähtökohtaisesti vapaaehtoista, mutta poliisi voisi lakiehdotuksen 20 §:n nojalla antaa yleisen kokouksen tai yleisötilaisuuden järjestäjää sitovia määräyksiä järjestyksenvalvojista. Poliisin määräykset voisivat koskea asettamisvelvollisuuden lisäksi muun muassa järjestyksenvalvojien lukumäärää.

19 §. *Poliisin tehtävät.* Pykälän 1 momentti sisältäisi yleisen säännöksen poliisin velvollisuudesta turvata kokoontumisvapauden käyttämistä. Säännöksellä on yhteys 4 §:ään sisältyvään valtion turvaamis- ja edistämisvelvollisuuteen. Poliisin toiminta on keskeisellä sijalla kokoontumisvapauden tosiasiallisen toteutumisen kannalta, minkä vuoksi poliisin turvaamisvelvollisuuden nimenomainen sääntely on perusteltua. Periaatteella on merkitystä käytännön tulkintaohjeena poliisin toiminnalle yleisissä kokouksissa. Poliisin tulisi ottaa turvaamisvelvollisuutensa huomioon esimerkiksi antaessaan lakiehdotuksen 10 tai 20 §:n nojalla ohjeita ja määräyksiä kokouksen järjestämisestä sekä käyttäessään 21 §:n 2 momentissa säädettyä oikeuttaan keskeyttää yleinen kokous tai määrätä se päättymään.

Lisäksi 1 momentissa säädettäisiin poliisin velvollisuudesta valvoa, että järjestäjä ja puheenjohtaja täyttävät kokoontumislain mukaiset velvollisuutensa, sekä ryhtyä tarvittaessa toimenpiteisiin järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi yleisessä kokouksessa ja yleisötilaisuudessa. Säännös korostaisi järjestäjän ja puheenjohtajan ensisijaista vastuuta tilaisuudesta. Ilman nimenomaista säännöstäkin on selvää, että momentissa mainittujen seikkojen lisäksi poliisin tehtävänä on valvoa lain noudattamista tilaisuuksissa. Yleisötilaisuuksien järjestämisessä käytettyjen poliisin palvelujen vastikkeellisuus määräytyisi poliisin suoritteiden maksullisuudesta annetun sisäasiainministeriön päätöksen mukaisesti.

Poliisilla on poliisilain 1 §:n perusteella velvollisuus ylläpitää yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Kokoontumislaki olisi kuitenkin poliisin toimintaa yleisissä kokouksissa ja yleisötilaisuuksissa sääntelevä erityislaki suhteessa poliisilakiin. Informatiivisuuden vuoksi onkin perusteltua, että kokoontumislakiin sisältyy yleissäännös poliisin tehtävistä yleisissä kokouksissa ja yleisötilaisuuksissa. Yleissäännöksen lisäksi kokoontumislaki sisältäisi nykyistä yksityiskohtaisemmat säännökset poliisin oikeuksista yleisissä kokouksissa ja yleisötilaisuuksissa. Nämä säännökset olisivat luonteeltaan tyhjentäviä, mutta muilta osin poliisilaissa ja muissa laeissa poliisille säädetyt valtuudet koskisivat myös yleisiä kokouksia ja yleisötilaisuuksia.

Kokoontumislaissa säänneltyihin toimenpiteisiin ryhtyessään poliisin tulee luonnollisesti noudattaa poliisilain 2 §:n säännöksiä poliisin toiminnan yleisistä periaatteista, joiden mukaan poliisin toimenpiteet on suoritettava aiheuttamatta suurempaa vahinkoa tai haittaa kuin on välttämätöntä tehtävän suorittamiseksi. Poliisin tulee pyrkiä ylläpitämään yleistä järjestystä ja turvallisuutta ensisijaisesti neuvoin, kehotuksin ja käskyin eikä poliisi saa puuttua kenenkään oikeuksiin enempää kuin poliisin tehtävän suorittamiseksi on tarpeen.

Pykälän 2 momentin säännös poliisi- ja pelastusviranomaisen vapaasta pääsystä yleisiin kokouksiin ja yleisötilaisuuksiin vastaa pääosin nykyistä kokouslain 8 §:ää ja huviasetuksen 16 §:ää. Vapaa pääsy sisältää sekä oikeuden olla tilaisuudessa läsnä että oikeuden maksuttomaan sisäänpääsyyn, jos tilaisuuteen on pääsymaksu. Säännösehdotuksessa vapaa pääsy on rajattu virkatehtävää suorittavaan poliisiin, kun nykyisen huviasetuksen 16 §:n 1 momentin mukaan tietyillä poliisihallinnon ylemmillä virkamiehillä on virka-alueellaan aina vapaa pääsy julkisiin huvitilaisuuksiin. Pelastusviranomaisten vapaa pääsy on tarpeen tilaisuuden turvallisuusjärjestelyjen varmistamiseksi.

20 §. *Poliisin antamat ohjeet ja määräykset.* Pykälä sisältäisi yleisen säännöksen poliisin oikeudesta antaa yksittäistapauksessa ohjeita ja määräyksiä yleisen kokouksen tai yleisötilaisuuden järjestämisestä joko ennakolta tai tilaisuuden aikana. Säännösehdotuksessa painottuu suositusluonteisten ohjeiden ensisijaisuus sitoviin määräyksiin nähden.

Nykyisessä kokouslaissa ei ole vastaavaa säännöstä. Sitä vastoin huvilain 17 §:ssä säädetään poliisin oikeudesta asettaa lupaa myöntäessään tilaisuuden järjestämistä koskevia ehtoja, jotka ovat tarpeen valvontaa varten tai järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi. Poliisilain 26 §:ään sisältyy yleinen säännös poliisin käskyvallasta, jonka mukaan poliisilla on poliisilaissa tai muussa laissa säädettyä toimivaltaa käyttäessään oikeus yksittäistapauksessa antaa jokaista velvoittavia tarpeellisia käskyjä ja kieltoja. Näillä tarkoitetaan lähinnä tapahtumahetkellä eikä ennakolta annettuja määräyksiä.

Pykälän tarkoituksena on määritellä poliisin määräysvallan rajat yleisten kokousten ja yleisötilaisuuksien järjestämisessä. Yleisten kokousten osalta rajojen määrittelyllä lain tasolla on erityisen suuri merkitys kokoontumisvapauden kannalta. Antaessaan sitovia määräyksiä poliisin olisi otettava erityisesti huomioon lakiehdotuksen 19 §:n 1 momentissa poliisille asetettu velvollisuus turvata kokoontumisvapauden käyttämistä. Poliisin määräysvalta yleisissä kokouksissa on siten ulottuvuudeltaan rajatumpi kuin yleisötilaisuuksissa.

Pykälän lähtökohtana on, ettei yleisten kokousten ja yleisötilaisuuksien järjestämistä tulisi tarpeettomasti rajoittaa määräyksillä, jotka eivät ole välttämättömiä. Lisäksi määräyksillä asetettujen rajoitusten tulisi olla oikeassa suhteessa niiden tavoitteeseen.

Pykälässä määriteltäisiin tyhjentävästi ne perusteet, joiden nojalla poliisi voi antaa määräyksiä yleisten kokousten ja yleisötilaisuuksien järjestämisestä. Luettelo vastaisi pääpiirteiltään poliisin nykyisin antamien yleisiä kokouksia ja julkisia huvitilaisuuksia koskevien määräysten alaa. Poliisi voisi pykälän perusteella antaa määräyksiä muun muassa järjestyksenvalvojien asettamisesta. Asettamisvelvollisuuden lisäksi määräykset voisivat koskea järjestyksenvalvojien lukumäärää sekä järjestyksenvalvojiksi hyväksyttäviä henkilöitä. Poliisi voisi antaa määräyksiä myös tilaisuuden järjestämisajasta. Ne voisivat koskea esimerkiksi tilaisuuden päättymisaikaa sekä eräissä poikkeuksellisissa yksittäistapauksissa myös tilaisuuden ajoittumista kirkollisiin juhlapäiviin. Nykyiseen huvilainsäädäntöön sisältyvät yleiset ajalliset rajoitukset poistettaisiin. Niin ikään voitaisiin pykälän nojalla antaa määräyksiä yleisötilaisuuden järjestämispaikasta. Ne voisivat sisältää alueellisia rajoituksia, ehdon alueen eristämisestä muulta käytöltä tai kiellon käyttää järjestäjän valitsemaa paikkaa yleisötilaisuuden järjestämiseen. Poliisi voisi antaa määräyksiä myös äänenvahvistimien käytöstä ja tilaisuudessa tarvittavista tilapäisistä rakennelmista ottaen kuitenkin huomioon lakiehdotuksen 11 §:n säännökset.

Pykälä olisi luonteeltaan yleissäännös. Kokoontumislaissa olisi lisäksi poliisin määräysvaltaa koskevia erityissäännöksiä, joiden soveltaminen olisi ensisijaista suhteessa tähän pykälään. Yleisötilaisuuksien järjestämispaikasta poliisi voisi antaa määräyksiä tämän pykälän nojalla, mutta ulkona yleisellä paikalla järjestettävien yleisten kokousten kokouspaikan osalta poliisin määräysvalta määräytyisi lakiehdotuksen 10 §:n mukaan. Lain 16 §:ssä säädettäisiin riittävän vastuuvakuutuksen asettamista koskevasta määräyksestä yleisötilaisuutta järjestettäessä ja 23 §:n 3 momentissa päihdyttävien aineiden hallussapidon kiellosta yleisessä kokouksessa tai yleisötilaisuudessa.

Pykälän nojalla tilaisuuden järjestämistä varten annetut ohjeet ja määräykset kohdistuisivat lähinnä tilaisuuden järjestäjään ja puheenjohtajaan, joiden tulisi huolehtia niiden täytäntöönpanosta. Tilaisuuden aikana poliisi voisi antaa ohjeita ja määräyksiä myös osanottajille sekä sivullisille poliisilain 26 §:ssä säädetyn yleisen käskyvaltansa nojalla.

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

Lakiehdotuksen 29 §:n 2 momentin nojalla sisäasiainministeriö voisi ohjata poliisin toimintaa antamalla tarvittaessa tarkempia säännöksiä ja ohjeita 20 §:n nojalla annettavista yleisötilaisuuksien järjestämistä koskevista poliisin määräyksistä ja ohjeista. Näin varmistettaisiin yhdenmukainen käytäntö maan eri osissa.

21 §. *Yleisen kokouksen keskeyttäminen ja päättäminen.* Oikeudesta keskeyttää yleinen kokous tai määrätä se päättymään säädettäisiin tyhjentävästi kokoontumislaissa. Poliisilain 19 §:n 1 momentissa säädetty poliisin oikeus määrätä väkijoukko hajaantumaan tai siirtymään, jos kokoontuminen vaarantaa yleistä järjestystä ja turvallisuutta taikka on esteenä liikenteelle, koskee vain satunnaisia väenkokouksia, jotka ovat muodostuneet ilman kokoontumistarkoitusta ja järjestäjää. Poliisilain 19 §:n 3 momentissa ja järjestyksenvalvojista annettavassa laissa viitattaisiin kokoontumislain säännöksiin kokouksen keskeyttämisen ja päättämisen osalta.

Ehdotuksen mukaan yleisen kokouksen keskeyttämis- tai päättämisoikeus olisi joko kokouksen puheenjohtajalla tai järjestäjällä taikka päällystöön kuuluvalla poliisilla. Kokouksen järjestyksenvalvojalla ei olisi itsenäistä oikeutta kokouksen keskeyttämiseen tai päättämiseen. Päällystöön kuuluvalla poliisilla tarkoitetaan poliisiasetuksen (1112/1995) 1 §:n 2 momentin 1 kohdassa määriteltyjä poliiseja.

Kokouksen keskeyttämis- ja päättämisperusteet on määritelty mahdollisimman suppeasti ottaen huomioon toimenpiteen keskeisen merkityksen kokoontumisvapauden käytölle. Puheenjohtajan ja järjestäjän oikeuksien ja toisaalta poliisin valtuuksien perusteet poikkeavat jossain määrin toisistaan. Puheenjohtajalla ja järjestäjällä on aina oikeus peruuttaa, keskeyttää tai päättää yleinen kokous. Pykälässä säädettäisiin ainoastaan heidän velvollisuudestaan keskeyttää tai päättää kokous tietyissä tilanteissa sekä vastaavasti poliisin oikeudesta keskeyttää tai päättää kokous tietyillä perusteilla. Poliisilla ei olisi oikeutta estää laillisen yleisen kokouksen järjestämistä ennakolta, kuten yleisötilaisuuksien osalta.

Pykälän 1 momentin mukaan puheenjohtajan tai järjestäjän tulisi keskeyttää tai päättää kokous, jos kokouksen jatkamisesta aiheutuu välitöntä vaaraa ihmisten turvallisuudelle, omaisuudelle tai ympäristölle. Keskeyttämistai päättämisvelvollisuuden laiminlyönti olennaisella tavalla olisi rangaistava teko lakiehdotuksen 26 §:n mukaan. Turvallisuuden vaarantuessa puheenjohtajalla ja järjestäjällä olisi ensisijainen vastuu kokouksen keskeyttämisestä tai päättämisestä poliisiin nähden. Tämä on perusteltua, sillä lakiehdotuksen 17 §:n nojalla vastuu järjestyksen ja turvallisuuden säilymisestä kuuluu ensisijaisesti heille.

Pykälän 2 momentissa säädettävät poliisin keskeyttämis- ja päättämisoikeuden perusteet edellyttäisivät aina, että muut toimenpiteet eivät ole osoittautuneet riittäviksi. Tämä korostaa poliisin antamien ohjeiden ja määräysten ensisijaisuutta kokouksen keskeyttämiseen tai päättämiseen nähden. Ehdotuksen mukaan päällystöön kuuluva poliisi voisi keskeyttää tai päättää kokouksen, jos kokouksen jatkamisesta aiheutuu välitöntä vaaraa ihmisten turvallisuudelle, omaisuudelle tai ympäristölle. Lisäksi poliisilla olisi oikeus kokouksen keskeyttämiseen tai päättämiseen silloin, kun kokousta järjestettäessä muutoin toimitaan olennaisesti lainvastaisesti. Viimeksi mainittu peruste tarkoittaa esimerkiksi tilanteita, joissa kokouksen tarkoituksena on rikokseen ryhtyminen tai kokousta järjestettäessä rikotaan olennaisesti kokoontumislain tai muiden lakien säännöksiä tai niiden nojalla annettuja määräyksiä. Esimerkiksi kokousilmoituksen puutteellisuus tai poliisin antamien määräysten vähäinen rikkominen ei merkitsisi olennaista lainvastaisuutta eikä sellaisenaan oikeuttaisi poliisia keskeyttämään tai päättämään kokousta. Olennaisesti lainvastaisena toimintana voidaan pitää esimerkiksi sitä, että järjestäjä rikkoo lakiehdotuksen 9 §:ään perustuvaa kokouspaikan omistajan tai haltijan antamaa kieltoa tai 10 §:n nojalla annettua kokouspaikkaa koskevaa poliisin määräystä.

Poliisin valinta kokouksen keskeyttämisen ja päättämisen välillä määräytyisi tapauskohtaisesti. Jos järjestys ja turvallisuus voitaisiin palauttaa kokouksen väliaikaisella keskeytyksellä, ei sen päättäminen kokonaan olisi perusteltua. Tässäkin kohden poliisin tulisi noudattaa toiminnassaan yleistä periaatetta kokoontumisvapauden käyttämisen tur-

vaamisesta.

22 §. *Yleisötilaisuuden estäminen, keskeyttäminen ja päättäminen.* Myös yleisötilaisuuden estämisestä, keskeyttämisestä ja päättämisestä säädettäisiin tyhjentävästi kokoontumislaissa, joten poliisilain 19 §:n 3 momenttiin ja järjestyksenvalvojista annettavaan lakiin sisältyisi ainoastaan viittaus kokoontumislakiin tältä osin.

Yleisötilaisuuden järjestäjällä olisi aina oikeus peruuttaa, keskeyttää tai päättää yleisötilaisuus. Pykälän 1 momentin mukaan järjestäjällä olisi tähän velvollisuus lakiehdotuksen 15 §:ssä mainituilla perusteilla, joiden nojalla poliisi voi ennakolta kieltää tilaisuuden järjestämisen. Nämä perusteet ovat jossain määrin laajemmat kuin 21 §:ssä määritellyt yleisen kokouksen puheenjohtajan ja järjestäjän keskeyttämis- ja päättämisvelvollisuuden perusteet. Tämä johtuu siitä, ettei yleisötilaisuuden järjestämisoikeutta voida pitää samalla tavoin kokoontumisvapauden ydinalueeseen kuuluvana kuin yleisen kokouksen järjestämisoikeutta. Yleisötilaisuuden järjestäjän velvollisuuden laiminlyönti säädettäisiin rangaistavaksi lakiehdotuksen 26 §:ssä, jonka mukaan rangaistavuus edellyttää olennaista laiminlyöntiä.

Poliisilla ja järjestyksenvalvojalla olisi oikeus estää, keskeyttää tai päättää yleisötilaisuus samoilla perusteilla kuin järjestäjällä on siihen velvollisuus, siis lakiehdotuksen 15 §:ssä säädetyillä perusteilla. Poliisin ja järjestyksenvalvojan oikeus edellyttäisi kuitenkin, että muut toimenpiteet eivät ole osoittautuneet riittäviksi. Säännöksessä poliisille ehdotetut oikeudet koskevat niin päällystöön, alipäällystöön kuin miehistöönkin kuuluvia poliiseja. Järjestyksenvalvoja käyttäisi valtuuksiaan itsenäisesti suhteessa järjestäjään.

Yleisötilaisuuksissa saattaa olla tarpeen estää, keskeyttää tai päättää myös niihin sisältyvä ohjelmanumero tai muu tapahtuma samoista syistä kuin itse tilaisuus. Tämän vuoksi pykälän 2 momentissa ehdotetaan, että 1 momentissa säädetyt järjestäjän velvollisuudet sekä järjestyksenvalvojan ja poliisin oikeudet koskevat myös yleisötilaisuuksiin kuuluvia ohjelmanumeroita tai muita tapahtumia.

23 §. *Kielletyt esineet ja aineet.* Yleinen kokous ja yleisötilaisuus on lakiehdotuksen 3 §:n 1 momentin mukaan järjestettävä rauhanomaisesti sekä osanottajien tai sivullisten turvallisuutta vaarantamatta. Tähän liittyen ehdotetaan, että yleisessä kokouksessa tai yleisötilaisuudessa taikka niiden välittömässä läheisyydessä ei saisi pitää hallussa sellaisia esineitä tai aineita, joita on perusteltua aihetta epäillä voitavan käyttää henkeen tai terveyteen kohdistuvan rikoksen tekemiseen. Vastaava säännös sisältyy myös nykyisen kokouslain 6 §:ään ja huvilain 8 §:n 1 momenttiin. Kiellettyjä olisivat ampuma-aseiden, räjähdysaineiden ja teräaseiden lisäksi myös muut vastaavat esineet ja aineet, kuten erilaiset lyömäaseet. Kielto ulottuisi myös sellaisiin asejäljitelmiin, joita voidaan käyttää tehokkaaseen uhkailuun.

Nykyisin teräaselain (108/1977) 3 ja 4 §:ään sisältyy kielto teräaseen hallussapidosta yleisellä paikalla, yleisessä kokouksessa taikka muussa julkisessa tilaisuudessa ilman hyväksyttävää syytä. Ampuma-aselain (1/1998) 106 §:n mukaan ampuma-asetta saa kantaa yleisellä paikalla sekä tiloissa, joihin yleisöllä on pääsy, vain silloin, kun siihen on hyväksyttävä syy. Räjähdysvaarallisista aineista annetussa laissa (263/1953) hallussapitoa yleisellä paikalla tai yleisölle avoimessa tilaisuudessa ei ole kielletty. Koska nykyinen sääntely on tältä osin aukollista, kokoontumislakiin on tarpeen ottaa asiasta erityinen kieltosäännös.

Pykälän 2 momentin mukaan hallussapitokielto ei koskisi viran tai tehtävän vuoksi tarpeellista tai virkapukuun kuuluvaa aseistusta eikä tilaisuuden ohjelmassa tai urheilukilpailuissa tarvittavia esineitä ja aineita. Tämä poikkeus on tarpeen muun muassa poliisin aseistuksen vuoksi. Lisäksi erilaisissa urheilukilpailuissa, kuten ampuma- ja miekkailukilpailuissa, tai muiden tilaisuuksien ohjelmassa voitaisiin käyttää esineitä tai aineita, jotka olisivat ilman erityistä poikkeussäännöstä 1 momentin nojalla kiellettyjä.

Pykälän 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi järjestäjälle ja poliisille mahdollisuus tarvittaessa kieltää päihdyttävien aineiden hallussapito yleisessä kokouksessa tai yleisötilaisuudessa järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi. Päihdyttävillä aineilla tarkoitetaan päihdehuoltolain (41/1986) 2 §:n mukaan alkoholijuomia ja muita päihtymistarkoituksessa käytettäviä aineita. Huumausaineiden hallussapito on aina kiellettyä huumausainelain (1289/1993) 3 §:n ja rikoslain 50 luvun 1 §:n (1304/1993) rangaistussäännöksen mukaisesti.

Nykyisen huvilain 9 §:n mukaan päihdyttävien aineiden hallussapito on kielletty huvitilaisuudessa tai sen läheisyydessä. Kokouslakiin ei tällaista kieltoa sisälly. Myöskään alkoholilaissa ei yleisesti kielletä alkoholijuomien hallussapitoa erilaisissa tilaisuuksissa. Lain 58 §:n 1 momentissa kielletään ainoastaan alkoholijuomien nauttiminen huoneistossa tai muussa paikassa, johon on järjestetty julkinen tilaisuus. Nauttimiskielto kohdistuu vain osanottajien mukanaan tuomiin alkoholijuomiin, ei tilaisuudessa anniskeltaviin juomiin. Lain 60 §:n (306/1997) mukaan poliisi voi kuitenkin järjestyksen säilyttämiseksi tai palauttamiseksi ottaa tietyin edellytyksin henkilön hallussa olevan alkoholijuoman pois.

Päihdyttävien aineiden hallussapidon kieltoa ei ole tarkoituksenmukaista ulottaa kaikkiin yleisötilaisuuksiin ja yleisiin kokouksiin. Tilaisuuskohtainen kielto asetettaisiin ainoastaan silloin, kun järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sitä edellyttää. Kielto saattaa käytännössä olla tarpeen esimerkiksi suurissa urheilutilaisuuksissa tai konserteissa. Alkoholijuomien hallussapidon kielto sisältyy eräänä mahdollisena toimenpiteenä myös eurooppalaiseen yleissopimukseen katsojien väkivallasta ja epäsopivasta käyttäytymisestä urheilutilaisuuksissa ja erityisesti jalkapallo-otteluissa (3 artikla).

Pykälän 1 momenttiin sisältyvän ja 3 momentin nojalla annettavan kiellon tehokkuus edellyttää mahdollisuutta valvoa sen noudattamista. Tämän vuoksi pykälän 4 momenttiin ehdotetaan otettavaksi säännös, jonka nojalla järjestäjä tai poliisi voisi määrätä järjestyksenvalvojan tarkastamaan tilaisuuden osanottajien mukana olevat tavarat. Kyse olisi tilaisuuskohtaisesta määräyksestä, joka voitaisiin antaa vain silloin, kun järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sitä edellyttää. Lisäedellytyksenä tarkastuksen määräämiselle olisi tilaisuuden luonne, jonka perusteella olisi aihetta epäillä, että osanottajilla olisi hallussaan kiellettyjä esineitä tai aineita. Viittauksella tilaisuuden luonteeseen tarkoitetaan lähinnä sellaisia suuria joukkotilaisuuksia, kuten suuria urheilutapahtumia tai konsertteja, joissa on erityisellä huolella varmistuttava järjestyksen ja turvallisuuden säilymisestä. Säännös ei oikeuttaisi pakkokeinolaissa (450/1987) säänneltyyn henkilöön kohdistuvaan etsintään eikä myöskään muuhun henkilön tarkastukseen. Käytännössä tarkastus kohdistuisi osanottajien laukkuihin, jotka tulisi avata tarkastusta varten esimerkiksi sisäänpääsyn yhteydessä. Tilaisuuden järjestäjällä ei olisi tarkastusoikeutta, joten järjestäjän tulisi asettaa järjestyksenvalvojia suorittamaan tarkastus. Ehdotetussa säännöksessä viitataan järjestyksenvalvojista annettavassa laissa säädettävään tarkastukseen. Mainitun lain mukaan järjestyksenvalvojalla olisi myös oikeus ottaa tarkastuksessa löytyneet kielletyt esineet ja aineet pois.

24 §. *Kokousvälineiden ja rakennelmien poistaminen.* Kokouspaikan ja yleisötilaisuuden järjestämispaikan omistajan ja haltijan oikeuksien suojaamiseksi ja ympäristön viihtyisyyden turvaamiseksi ehdotetaan säädettäväksi järjestäjälle velvollisuus poistaa paikalta kokousvälineet ja tilaisuudessa käytetyt rakennelmat tilaisuuden päätyttyä ilman aiheetonta viivytystä, jollei paikan omistajan tai haltijan kanssa ole toisin sovittu. Myös liikenteen sujuvuuden turvaaminen edellyttää usein välineiden ja rakennelmien välitöntä poistamista. Poistamisen tulisikin tapahtua viivytyksettä siten, ettei alueen tavanomaiselle käytölle olisi estettä tilaisuuden päättymisen jälkeen.

Säännös on tarpeen erityisesti sellaisten yleisten kokousten osalta, jotka järjestetään lakiehdotuksen 9 §:n mukaisesti yleisellä paikalla ilman alueen omistajan tai haltijan lupaa. Tällaisissa tilanteissa järjestäjä ei yleensä ennalta neuvottelisi omistajan tai haltijan kanssa tilaisuuden järjestämisestä eikä omistaja tai haltija voisi asettaa järjestäjälle asiaa koskevia ehtoja. Kokousvälineiden, kuten julisteiden, tunnusten, lippujen ja muiden vastaavien välineiden, ja kokouksessa käytettävien tilapäisten rakennelmien, kuten puhujakorokkeiden, poistamisvelvollisuutta koskeva nimenomainen säännös on perusteltu myös sen vuoksi, että lakiehdotuksen 11 §:ssä säädettäisiin oikeus niiden käyttöön suoraan lain nojalla.

Laiminlyödessään tämän velvollisuuden järjestäjä voisi joutua yleisten vahingonkorvausoikeudellisten sääntöjen mukaisesti korvaamaan poistamisesta aiheutuneet kulut paikan omistajalle tai haltijalle.

Kokouspaikan tai yleisötilaisuuden järjestämispaikan roskaantuessa tilaisuuden seurauksena järjestäjä olisi vastuussa roskaantumisesta jätelain 20 §:n nojalla. Jätelain mukaan järjestäjä on velvollinen puhdistamaan roskaantuneen alueen. Jos järjestäjä laiminlyö puhdistamisvelvollisuutensa ja jos kyse on yksityiskohtaisesti kaavoitetusta tai

yleisesti käytettäväksi tarkoitetusta alueesta, on roskaantuneen alueen haltija pääsääntöisesti velvollinen puhdistamaan alueen. Jätelain 60 §:ssä säädetään myös puhdistamisvelvollisuuden laiminlyönnin rangaistavuudesta.

5 luku. Seuraamukset

25 §. *Rikoslain rangaistussäännökset.* Lakiehdotuksen 3 §:n 2 momentissa tarkoitetun syrjintäkiellon rikkomista ei säädettäisi rangaistavaksi ehdotetussa laissa, vaan laissa viitattaisiin rikoslain 11 luvun 9 §:n (578/1995) säännökseen syrjinnän rangaistavuudesta. Rikoslain säännöksen mukaan syrjintää olisi, jos joku julkista tilaisuutta tai yleistä kokousta järjestettäessä ilman hyväksyttävää syytä 1) ei palvele jotakuta yleisesti noudatettavilla ehdoilla, 2) kieltäytyy päästämästä jotakuta tilaisuuteen tai kokoukseen tai poistaa hänet sieltä taikka 3) asettaa jonkun ilmeisen eriarvoiseen tai muita olennaisesti huonompaan asemaan rodun, kansallisen tai etnisen alkuperän, ihonvärin, kielen, sukupuolen, iän, perhesuhteiden, sukupuolisen suuntautumisen tai terveydentilan taikka uskonnon, yhteiskunnallisen mielipiteen, poliittisen tai ammatillisen toiminnan tai muun näihin rinnastettavan seikan perusteella. Kiellettyjen syrjintäperusteiden luettelo on rikoslain säännöksessä jonkin verran yksityiskohtaisempi kuin ehdotetussa 3 §:n 2 momentissa, joka kuitenkin kattaa koko rangaistavan syrjinnän alan säännökseen sisältyvän ilmaisun "tai muun henkilöön liittyvän syyn" perusteella. Tekoon liittyvä rangaistusuhka on sakko tai enintään kuusi kuukautta vankeutta.

Pykälän 2 momentti sisältäisi viittaukset kahteen kokoontumisvapautta turvaavaan rikoslain rangaistussäännökseen, 14 luvun 5 §:n (578/1995) säännökseen poliittisten toimintavapauksien loukkaamisesta sekä saman luvun 6 §:n (578/1995) säännökseen kokouksen estämisestä. Poliittisten toimintavapauksien loukkaamisessa on kyse teosta, jossa väkivallalla tai vakavan vaaran toisen hyvinvoinnille käsittävällä uhkauksella estetään toista muun muassa ilmaisemasta mielipidettään yleisistä asioista niitä varten tarkoitetussa kokouksessa tai muussa tilaisuudessa tai osallistumasta yleisiä asioita varten järjestettyyn kokoukseen, kulkueeseen tai muuhun tilaisuuteen. Rangaistavaa on myös niin sanotun negatiivisen vapauden loukkaaminen eli teko, jossa saadaan toinen vastoin tahtoaan käyttämään poliittisia toimintavapauksiaan. Rangaistusuhka on sakko tai enintään kaksi vuotta vankeutta.

Toinen kokoontumisvapautta turvaava rikoslain rikosnimike, kokouksen estäminen, tarkoittaa puolestaan tekoa, jossa väkivaltaa käyttämällä tai sillä uhkaamalla oikeudettomasti estetään yleisiä asioita varten tarkoitetun kokouksen, kulkueen tai tilaisuuden järjestäminen. Teolle säädetty rangaistusuhka on sakko tai enintään kaksi vuotta vankeutta.

26 §. *Kokoontumisrikkomus.* Nykyisessä kokouslaissa ja huvilaissa säädettyä rangaistavuuden alaa on tarpeen supistaa. Erityisesti huvilain 18 §:n rangaistussäännös on rikosoikeudellisen legaliteettiperiaatteen kannalta avoin.

Ehdotettu rangaistussäännös sisältäisi uuden rikosnimikkeen, kokoontumisrikkomuksen. Kokoontumisrikkomuksena rangaistava teko ei edellyttäisi tahallisuutta, vaan myös törkeä tuottamus täyttäisi rikkomuksen tunnusmerkit. Kokoontumisrikkomukselle säädetty rangaistusuhka olisi sakko, mutta säännökseen sisältyisi ankaruusvertailua koskeva ehto, jonka nojalla teko tuomittaisiin muualla laissa säädetyn ankaramman rangaistussäännöksen mukaisesti.

Pykälän mukaan kokoontumisrikkomuksena rangaistavaa olisi ensinnäkin lakiehdotuksen 7 §:n 1 momentissa tai 14 §:n 1 momentissa säädetyn ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönti edellyttäen kuitenkin, että tilaisuuden järjestämisestä on aiheutunut yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle huomattavaa vaaraa. Pelkkä ilmoittamatta jättäminen ei sinänsä olisi rangaistavaa. Säännöksessä tarkoitettua vaaraa saattaisi aiheutua, jos esimerkiksi katualueella järjestettäisiin mittava mielenosoituskulkue ilman ennakkoilmoitusta ja erityisiä liikennejärjestelyjä. Ilmoitusvelvollisuuden laiminlyöntinä pidettäisiin myös yleisen kokouksen tai yleisötilaisuuden järjestämistä vastoin tilaisuudesta tehdyssä ilmoituksessa annettuja tietoja. Tällainen tilanne olisi kyseessä, jos järjestäjä järjestäisi mielenosoituksen omasta aloitteestaan esimerkiksi toisessa paikassa kuin mitä hän on ennakolta ilmoittanut.

Yleisötilaisuuden järjestäminen vastoin poliisin 15 §:n nojalla antamaa ennakkokieltoa olisi rangaistavaa. Myös poliisin 10, 16 tai 20 §:n nojalla antamien määräysten olennainen rikkominen olisi rangaistavaa. Nämä

poliisin määräykset koskevat yleisen kokouksen kokouspaikan rajoituksia, vastuuvakuutuksen asettamista yleisötilaisuutta järjestettäessä sekä yleisen kokouksen tai yleisötilaisuuden järjestämistä varten 20 §:n nojalla annettuja sitovia määräyksiä. Poliisin määräysten rikkomisen tulisi kuitenkin olla olennaista. Määräysten rikkomista voidaan pitää olennaisena esimerkiksi silloin, kun järjestäjä järjestää kokouksen tietyllä paikalla vastoin lakiehdotuksen 10 §:n nojalla poliisin antamaa määräystä tai kun järjestäjä ei noudata poliisin määräystä vastuuvakuutuksen hankkimisesta. Samoin määräysten olennaisena rikkomisena voidaan pitää sitä, ettei järjestäjä ole huolehtinut järjestyksenvalvojien asettamisesta poliisin määräyksen mukaisesti. Rikkomisen olennaisuutta arvioitaessa otettaisiin huomioon myös määräyksen rikkomisesta aiheutuneet seuraukset tilaisuuden kulkuun, kuten mahdolliset omaisuus- tai henkilövahingot. Säännöksen soveltamisessa on otettava huomioon rikoslain 16 luvun 4 §:n rangaistussäännös niskoittelusta poliisia vastaan, joka koskee muun muassa poliisin yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi taikka tehtävän suorittamiseksi toimivaltansa rajoissa antaman käskyn tai kiellon noudattamatta jättämistä. Rikoslain rangaistussäännökseen sisältyy vankeusuhka, minkä vuoksi sen soveltaminen olisi ensisijaista suhteessa kokoontumislakiin. Poliisia vastaan niskoittelun rangaistavuus edellyttää kuitenkin tahallisuutta toisin kuin kokoontumisrikkomus, jossa voi olla kyse tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta tehdystä teosta.

Pykälässä säädettäisiin rangaistavaksi myös lakiehdotuksen 17 §:ssä, 21 §:n 1 momentissa tai 22 §:ssä säädettyjen järjestäjän ja puheenjohtajan velvollisuuksien olennainen laiminlyönti. Kyse olisi tilanteista, joissa järjestäjä tai puheenjohtaja laiminlyö tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta olennaisesti velvollisuutensa huolehtia järjestyksen ja turvallisuuden säilymisestä sekä lain noudattamisesta tilaisuudessa, keskeyttää tai päättää yleinen kokous taikka peruuttaa, keskeyttää tai päättää yleisötilaisuus tai siihen kuuluva ohjelmanumero tai muu tapahtuma.

Pykälässä ehdotetaan rangaistavaksi myös 23 §:ssä säädetyn tai sen nojalla annetun kiellon rikkominen. Ehdotus koskee 23 §:n 1 momentissa säädettyä kieltoa pitää yleisessä kokouksessa, yleisötilaisuudessa tai niiden välittömässä läheisyydessä hallussa ampumaaseita, räjähdysaineita, teräaseita tai muita vastaavia esineitä tai aineita sekä saman pykälän 3 momentin nojalla annettua kieltoa päihdyttävien aineiden hallussapitoon. Teräaseen hallussapito yleisellä paikalla, yleisessä kokouksessa tai muussa julkisessa tilaisuudessa ilman hyväksyttävää perustetta on säädetty rangaistavaksi teräaselain 6 ja 7 §:ssä. Teräaselain rangaistussäännökset sisältävät vankeusuhkan, joten kokoontumisrikkomusta koskevan säännöksen edellyttämässä ankaruusvertailussa teräaselain rangaistussäännökset ohittaisivat kokoontumislain.

Kokoontumislaissa ei säädettäisi rangaistusta yleisen kokouksen tai yleisötilaisuuden häiritsemisestä, kuten nykyisen huvilain 19 §:ssä, sillä tilaisuuden häiritseminen voitaisiin rangaista rikoslain 17 luvun 13 §:n (563/1998) tunnusmerkit täyttävänä ilkivaltana.

27 §. *Menettämisseuraamus*. Pykälässä ehdotetaan säännöstä menettämisseuraamuksesta niiden esineiden ja aineiden osalta, joiden hallussapito on kielletty lakiehdotuksen 23 §:n 1 momentissa. Tällaiset esineet ja aineet voitaisiin harkinnan mukaan tuomita valtiolle menetetyiksi kiellon rikkomisesta rangaistaessa. Kyse ei olisi rikoksentekovälineistä vaan rikosesineistä, joita ei voi tuomita menetetyksi valtiolle rikoslain 2 luvun 16 §:n nojalla. Tämän vuoksi kokoontumislakiin on otettava asiasta erityinen säännös.

6 luku. **Erinäiset säännökset**

28 §. *Muutoksenhaku*. Pykälässä säädettäisiin muutoksen hakemisesta poliisin kokoontumislain säännösten nojalla tekemiin päätöksiin. Poliisin päätöksistä valitettaisiin alueelliseen hallintotuomioistuimeen hallintolainkäyttölain (586/1996) mukaisesti.

Erityinen säännös poliisin päätöksiä koskevasta muutoksenhakuoikeudesta on tarpeen, sillä lakiehdotuksessa luovuttaisiin kokonaan huvitilaisuuksia koskevasta lupamenettelystä. Siirtyminen lupamenettelystä ilmoitusmenettelyyn saattaisi johtaa asianosaisten oikeusturvan heikentymiseen. Hallintolainkäyttölain 5 §:n 1 momentin mukaan valituskelpoisia päätöksiä ovat toimenpiteet, joilla asia on ratkaistu tai jätetty tutkittavaksi ottamatta. Lupapäätöksen yhteydessä annetut tilaisuuden järjestämisehdot ovat selkeästi hallintolainkäyttölain mukaan

valituskelpoisia, kun taas lakiehdotuksen mukaisten poliisin määräysten valituskelpoisuus ei olisi samalla tavoin selvää. Poliisi ei tekisi erillistä päätöstä esimerkiksi yleisötilaisuudesta tehdyn ilmoituksen johdosta, ellei tilaisuuden järjestämistä kiellettäisi tai sen järjestämisestä annettaisi kirjallisia määräyksiä.

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 pyydettäessä kirjallisena.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin velvollisuudesta noudattaa lain nojalla tehtyä päätöstä muutoksenhausta huolimatta, jollei valitusviranomainen toisin määrää. Hallintolainkäyttölain 31 §:n 1 momentin mukaan pääsääntö on, että valitus siirtää päätöksen täytäntöönpanoa. Saman pykälän 2 momentti sisältää eräitä poikkeuksia tähän pääsääntöön. Selkeyden vuoksi on kuitenkin perusteltua ottaa lainvoimaa vailla olevan päätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta nimenomainen säännös kokoontumislakiin.

29 §. *Tarkemmat säännökset.* Pykälän 1 momentissa säädettäisiin yleisötilaisuuksia koskevasta asetuksenantovaltuudesta. Yleisten kokousten osalta lakiin ei ole sisällytetty valtuutusta tarkempien säännösten antamiseen, sillä hallitusmuodon 10 a §:n 3 momentin mukaan kokoontumisvapauden käyttämisestä tulee antaa tarkempia säännöksiä lailla.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin sisäasiainministeriön valtuudesta antaa tarkempia säännöksiä ja ohjeita 16 §:ssä säädetyn vastuuvakuutuksen vähimmäisehdoista. Nykyisin vastuuvakuutuksesta annetaan tarkempia säännöksiä julkisia huvitilaisuuksia koskevan asetuksen 6 §:ssä. Nykyisenkaltaiset kaavamaiset, asetuksessa säädetyt vähimmäisehdot ovat käytännön kannalta epätarkoituksenmukaisia, minkä vuoksi asian sääntely joustavammin ministeriön antamilla säännöksillä tai ohjeilla on perusteltua. Tarkoituksena ei ole kuitenkaan muuttaa sisällöllisesti nykyistä käytäntöä. Sisäasiainministeriön norminantovalta ulottuisi ehdotuksen mukaan lisäksi 20 §:n nojalla annettaviin yleisötilaisuuksien järjestämistä koskeviin ohjeisiin ja määräyksiin. Sisäasiainministeriö voisi antamillaan säännöksillä yhdenmukaistaa käytäntöä maan eri osissa. Ministeriön säännöksillä ja ohjeilla voitaisiin esimerkiksi ohjata tarvittaessa yleisötilaisuuksien järjestämistä koskevien ajallisten rajoitusten asettamista, joista nykyisin säädetään huvilain 5 §:ssä ja huviasetuksen 15 §:ssä.

7 luku. Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

30 §. *Voimaantulo.* Pykäläehdotukseen on otettu tavanomainen säännös voimaantulosta. Kokoontumislailla kumottaisiin nykyinen yleisistä kokouksista annettu laki ja julkisista huvitilaisuuksista annettu laki. Samalla kumoutuvat myös huvilain nojalla annetut asetukset. Huvitilaisuuksia koskevat niin sanotut omaperäiset asetukset kumottaisiin myöhemmin erillisellä asetuksella.

Koska kokoontumislaki muuttaisi eräitä tilaisuuksien järjestäjien ja poliisin toiminnan kannalta keskeisiä säännöksiä, on tarpeen varata riittävän pitkä aika lain voimaantuloon valmistautumista varten. Lain täytäntöönpano vaatii poliisin koulutusta ja tiedottamista. Tämän vuoksi ehdotetaan, että laki tulisi voimaan noin kolmen kuukauden kuluttua sen hyväksymisestä ja vahvistamisesta.

31 §. *Siirtymäsäännös.* Jotta siirtyminen nykyisestä huvitilaisuuksia koskevasta lupamenettelystä yleisötilaisuuksien ilmoitusmenettelyyn toteutuisi joustavasti, ehdotetaan lakiin otettavaksi säännös ennen lain voimaantuloa tehtyjen lupahakemusten käsittelemisestä kokoontumislain mukaisina ilmoituksina.

Nykyisen huvilain nojalla on yhdellä päätöksellä myönnetty määräaikaisia lupia myös toistuvien huvitilaisuuksien järjestämiseen, yleensä enintään vuoden ajaksi. Tämän

vuoksi pykälän 2 momenttiin on otettu lähinnä tällaisia lupia varten erityinen siirtymäsäännös, jonka mukaan tilaisuudet voidaan järjestää lupapäätöksessä asetettujen ehtojen mukaisesti ilman uutta ilmoitusta.

Pykälän 3 momentti sisältäisi viittaussäännöksen kumottavaksi ehdotetun huvilain nojalla tehtyjen järjestysmieheksi hyväksymistä koskevien päätösten voimassa pysymisestä. Asiasta säädettäisiin järjestyksenvalvojista annettavassa laissa.

1.2. Poliisilaki

18 §. *Paikan ja alueen eristäminen.* Pykälä koskee poliisin oikeutta eristää, sulkea tai tyhjentää yleisesti käytetty paikka tai alue. Poliisi voi pykälän nojalla myös kieltää tai rajoittaa liikkumista, jos se on tarpeen muun muassa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi. Kokoontumislain 10 §:ssä säädettäisiin poliisin määräysvallasta ulkona yleisellä paikalla järjestettävän yleisen kokouksen kokouspaikan osalta. Tarkoitus on, että poliisin valtuudet tältä osin määräytyisivät tyhjentävästi kokoontumislain perusteella. Tämän vuoksi ehdotetaan poliisilakiin otettavaksi viittaussäännös kokoontumislain 10 §:ään.

19 §. *Väkijoukon hajottaminen.* Pykälän 1 momentissa säädetty poliisin oikeus määrätä väkijoukko hajaantumaan tai siirtymään, jos kokoontuminen vaarantaa yleistä järjestystä ja turvallisuutta taikka on esteenä liikenteelle, koskee lähinnä satunnaisia väenkokouksia, jotka ovat muodostuneet ilman kokoontumistarkoitusta ja järjestäjää. Poliisin valtuudet keskeyttää tai päättää yleinen kokous sekä estää, keskeyttää tai päättää yleisötilaisuus määräytyisivät tyhjentävästi kokoontumislain 21 ja 22 §:ssä.

Nykyisessä poliisilain 19 §:n 3 momentissa viitataan yleisistä kokouksista annetun lain 9 §:ään yleisen kokouksen hajottamisen osalta. Viittaussäännöstä ehdotetaan teknisesti tarkistettavaksi. Säännökseen ehdotetaan lisättäväksi myös viittaus yleisötilaisuuksien estämistä, keskeyttämistä ja päättämistä koskevaan kokoontumislain 22 §:ään.

1.3. Uskonnonvapauslaki

3 §. Nykyisen uskonnonvapauslain 3 §:n mukaan uskonnolliseen yhdyskuntaan kuulumattomien henkilöiden järjestämään julkiseen uskonnonharjoitukseen sovelletaan yleisistä kokouksista annettua lakia. Sitä vastoin uskonnollisten yhdyskuntien järjestämät hartaustilaisuudet on nimenomaisesti suljettu kokouslain ja huvilain soveltamisen ulkopuolelle kokouslain 15 §:ssä ja huvilain 3 §:n 1 momentissa.

Kokoontumislain 2 §:n 4 momentin mukaan lakia ei sovellettaisi uskonnollisten yhdyskuntien perinteisiin, julkista uskonnonharjoitusta varten järjestämiin tilaisuuksiin. Säännöksen perusteella kokoontumislain soveltamisalan ulkopuolelle jäisivät lähinnä uskonnollisten yhdyskuntien tavanomaiseen toimintaan kuuluvat tilaisuudet kuten jumalanpalvelukset, messut, vesperit, ristisaatot ja muut näihin rinnastettavat tilaisuudet, joita yleensä säännellään yhdyskuntien sisäisissä normeissa. Muut uskonnollisten yhdyskuntien järjestämät tilaisuudet kuuluisivat kokoontumislain soveltamisalan piiriin samalla tavoin kuin uskonnolliseen yhdyskuntaan kuulumattomien henkilöiden järjestämät tilaisuudet. Tilaisuuksiin sovellettaisiin joko yleistä kokousta tai yleisötilaisuutta koskevia kokoontumislain säännöksiä tilaisuuden luonteesta riippuen. Julkista uskonnonharjoitusta varten järjestettäviin tilaisuuksiin sovellettaisiin yleisiä kokouksia koskevia säännöksiä.

Uskonnonvapauslain 3 §:ää ehdotetaan tarkistettavaksi näiden periaatteiden mukaisesti. Tavoitteena on saattaa uskonnollisten tilaisuuksien järjestäjät mahdollisimman yhdenvertaiseen asemaan sekä yhdenmukaistaa eräiden uskonnollisten tilaisuuksien ja toisaalta yleisten kokousten ja mielenosoitusten sääntely.

2. Tarkemmat säännökset

Kokoontumislailla kumottaisiin julkisista huvitilaisuuksista annettu laki. Samalla kumoutuisivat huvilain nojalla annetut seuraavat asetukset: asetus julkisista huvitilaisuuksista, asetus elokuvanäytännöistä ja asetus kokoontumishuoneistoista ja kokoontumisalueista. Ehdotetun kokoontumislain 29 §:n 1 momentin nojalla annettaisiin asetus, jolla kumottaisiin seuraavat omaperäiset asetukset: asetus sisältävä poikkeussäännöksiä eräänlaatuisista huvitilaisuuksista ja asetus luvan hankkimisesta eräiden huvi-

tusten järjestämiseen ja peliautomaattien pitämiseen lukuun ottamatta peliautomaatteja koskevia säännöksiä, jotka on tarkoitus kumota valmisteltavana olevan arpajaislainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä. Asetus tulisi voimaan samanaikaisesti kokoontumislain kanssa.

Sisäasiainministeriö antaisi tarvittaessa kokoontumislain 29 §:n 2 momentissa tarkoitettuja säännöksiä ja ohjeita lain voimaantulon jälkeen.

3. Voimaantulo

Kokoontumislaki sisältäisi sekä tilaisuuksien järjestäjien että poliisin kannalta keskeisiä säännösmuutoksia, joiden täytäntöönpano edellyttää koulutusta ja tiedotusta. Lakien voimaantuloon valmistautumiselle tulisikin varata riittävän pitkä aika. Tämän vuoksi ehdotetaan, että lait tulisivat voimaan noin kolmen kuukauden kuluttua niiden hyväksymisestä ja vahvistamisesta.

Lait ehdotetaan tuleviksi voimaan samanaikaisesti järjestyksenvalvojista annettavan lain ja siihen liittyvien lakien kanssa.

4. Säätämisjärjestys

Ehdotusta laadittaessa on otettu huomioon hallitusmuodon perusoikeussäännösten asettamat vaatimukset kokoontumisvapauden sääntelylle. Hallitusmuodon 10 a §:n 1 momentissa turvataan jokaiselle oikeus lupaa hankkimatta järjestää kokouksia ja mielenosoituksia sekä osallistua niihin. Ehdotetun kokoontumislain säännökset ovat yhdenmukaisia hallitusmuodon kanssa eikä lain säätämiselle tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä siten ole estettä.

Lakiehdotus vastaa myös hallitusmuodon 10 a §:n 3 momenttiin sisältyvää sääntelyvarausta, jonka mukaan tarkempia säännöksiä kokoontumisvapauden käyttämisestä annetaan lailla. Kokoontumisvapauden ydinsisältöön kuuluvista yleisistä kokouksista säädettäisiin tyhjentävästi kokoontumislaissa. Lakiehdotuksessa delegoidaan säädösvaltaa lakia alemmalle säädöstasolle ainoastaan yleisötilaisuuksien osalta.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäviksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Kokoontumislaki

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 luku

Yleiset säännökset

1 §

Lain tarkoitus

Tämän lain tarkoituksena on turvata hallitusmuodossa säädetyn kokoontumisvapauden käyttämistä sekä ohjata yleisten kokousten ja yleisötilaisuuksien järjestämistä tarpeellisilla järjestysluontoisilla säännöksillä.

2 §

Soveltamisala

Tätä lakia sovelletaan yleisiin kokouksiin ja yleisötilaisuuksiin.

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.

Yleisötilaisuudella tarkoitetaan tässä laissa yleisölle avoimia huvitilaisuuksia, kilpailuja, näytöksiä ja muita niihin rinnastettavia tilaisuuksia, joita ei ole pidettävä yleisinä kokouksina. Jos tilaisuuteen osallistuminen edellyttää kutsua tai määrätyn yhteisön jäsenyyttä, sovelletaan siihen tämän lain säännöksiä yleisötilaisuudesta, jollei tilaisuutta osanottajien lukumäärän, tilaisuuden laadun tai muiden erityisten syiden perusteella voida pitää luonteeltaan yksityisenä.

Tätä lakia ei sovelleta julkisyhteisöjen järjestämiin virallisiin tilaisuuksiin eikä uskonnollisten yhdyskuntien perinteisiin, julkista uskonnonharjoitusta varten järjestämiin tilaisuuksiin.

3 §

Tilaisuuden järjestämisen yleiset periaatteet

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.

Ketään ei saa yleistä kokousta tai yleisötilaisuutta järjestettäessä asettaa ilman hyväksyttävää syytä eri asemaan kansallisen tai etnisen alkuperän, sukupuolen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

4 §

Turvaamis- ja edistämisvelvollisuus

Valtion on edistettävä kokoontumisvapauden käyttämistä turvaamalla oikeus kokoontua ilman ulkopuolista häiriötä ja luomalla edellytyksiä yleisten kokousten järjestämiselle.

2 luku

Yleiset kokoukset

5 §

Yleisen kokouksen järjestämisoikeus

Yleisen kokouksen saa järjestää täysivaltainen henkilö, yhteisö ja säätiö. Vajaavaltainen, joka on täyttänyt 15 vuotta, saa järjestää yleisen kokouksen, jollei ole ilmeistä, että hän ei kykene vastaamaan järjestäjälle lain mukaan kuuluvista velvoitteista. Muu vajaavaltainen saa järjestää yleisen kokouksen yhdessä täysivaltaisen henkilön kanssa.

6 §

Osallistumisoikeus yleiseen kokoukseen

Jokaisella on oikeus osallistua yleiseen kokoukseen.

7 §

Ilmoitusvelvollisuus

Järjestäjän on tehtävä ulkona yleisellä paikalla järjestettävästä yleisestä kokouksesta suullisesti tai kirjallisesti ilmoitus kokouspaikan poliisille vähintään kuusi tuntia ennen kokouksen alkamista. Myöhemminkin tehtyä ilmoitusta voidaan pitää pätevänä, jos kokouksen järjestämisestä ei aiheudu kohtuutonta haittaa yleiselle järjestykselle.

Ilmoitus voidaan tehdä myös sellaisesta ulkona yleisellä paikalla järjestettävästä mielenosoituksesta, joka on tarkoitettu ainoastaan yksittäisten henkilöiden mielipiteen ilmaisemista varten. Tällöin mielenosoitukseen sovelletaan tämän lain säännöksiä yleisestä kokouksesta 5 §:ää lukuun ottamatta.

8 §

Ilmoituksen sisältö

Yleistä kokousta koskevan ilmoituksen tulee sisältää seuraavat tiedot:

1) kokouksen järjestäjä;
2) kokouksen tarkoitus;
3) kokouspaikka tai kulkueen reitti;
4) kokouksen alkamisaika ja arvioitu päättymisaika;
5) järjestäjän asettamat järjestyksenvalvojat; sekä
6) kokouksessa käytettävät rakennelmat ja muut erityisvälineet.

Kokouksen järjestäjän on lisäksi nimettävä ilmoituksessa yhteydenpitoa varten henkilö, jonka on oltava poliisin tavoitettavissa kokouksen järjestämistä koskevissa asioissa (*yhteyshenkilö*).

9 §

Yleiset kokouspaikat

Yleisen kokouksen saa järjestää ulkona yleisellä torilla, aukiolla, katualueella tai muussa sellaisessa kokoustarkoitukseen soveltuvassa yleisessä paikassa ilman omistajan tai haltijan lupaa. Omistaja tai haltija voi rajoittaa tällaisen paikan käyttämistä kokoustarkoitukseen, jos kokouksen järjestämisestä on odotettavissa kohtuutonta haittaa omistajalle, haltijalle tai ympäristölle.

10 §

Kokouspaikkaa koskevat rajoitukset

Jos samassa paikassa ilmoitetaan järjestettäväksi samanaikaisesti useita yleisiä kokouksia eikä niiden samanaikainen järjestäminen ole mahdollista, etusija on kokousilmoituksen ensimmäisenä tehneellä järjestäjällä, jollei kokouspaikan perinteisestä tai sopimukseen perustuvasta käytöstä muuta johdu. Poliisi voi tällöin osoittaa yhteyshenkilöiden kanssa neuvoteltuaan muut kokoukset siirrettäviksi toiseen ajankohtaan tai toiseen, kokouksen tarkoituksen kannalta sopivaan paikkaan.

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.

Poliisi voi lisäksi liikenteen sujuvuuden sitä vaatiessa ja yhteyshenkilön kanssa neuvoteltuaan määrätä kulkueen reittiä muutettavaksi ottaen kuitenkin huomioon, ettei reitin muutoksella vaaranneta kulkueen tarkoitusta.

Poliisi voi ryhtyä tässä pykälässä mainittuihin toimenpiteisiin ilman neuvottelua yhteyshenkilön kanssa, jos yhteyshenkilö ei ole tavoitettavissa.

11 §

Kokousvälineet

Yleisessä kokouksessa saa käyttää julisteita, tunnuksia, äänenvahvistimia ja muita tavanomaisia kokousvälineitä sekä tilapäisiä rakennelmia. Järjestäjän on tällöin huolehdittava siitä, etteivät ne aiheuta vaaraa tai kohtuutonta haittaa osanottajille, sivullisille tai ympäristölle.

3 luku

Yleisötilaisuudet

12 §

Yleisötilaisuuden järjestämisoikeus

Yleisötilaisuuden saa järjestää täysivaltainen henkilö, yhteisö ja säätiö. Vajaavaltainen saa järjestää yleisötilaisuuden yhdessä täysivaltaisen henkilön kanssa.

13 §

Omistajan tai haltijan suostumus

Yleisötilaisuuden järjestäjän on hankittava järjestämispaikan omistajan tai haltijan suostumus paikan käyttämiseen tilaisuutta varten. Velvollisuudesta hankkia tekijänoikeudenhaltijan suostumus tekijänoikeuslain (404/1961) suojaaman teoksen esittämiseen tilaisuudessa säädetään erikseen.

14 §

Ilmoitus

Järjestäjän on tehtävä yleisötilaisuuden järjestämisestä kirjallinen ilmoitus järjestämispaikan poliisille vähintään kolme vuorokautta ennen tilaisuuden alkamista. Poliisi voi hyväksyä myöhemminkin tehdyn ilmoituksen, jos tilaisuuden järjestämisestä ei aiheudu haittaa yleiselle järjestykselle eikä määräajan laiminlyönti vaikeuta kohtuuttomasti poliisille lain mukaan kuuluvien tehtävien täyttämistä.

Ilmoitusta ei tarvitse kuitenkaan tehdä sellaisesta yleisötilaisuudesta, joka osanottajien vähäisen määrän, tilaisuuden luonteen tai järjestämispaikan vuoksi ei edellytä toimenpiteitä järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi tai sivullisille ja ympäristölle aiheutuvan haitan estämiseksi taikka erityisiä liikennejärjestelyjä.

Ilmoituksen sisällöstä on voimassa, mitä 8 §:ssä säädetään yleistä kokousta koskevasta ilmoituksesta. Poliisi voi vaatia tarvittaessa selvityksiä myös muista yleisötilaisuuden järjestämiseen liittyvistä seikoista.

15 §

Yleisötilaisuuden kieltäminen

Poliisilla on oikeus kieltää yleisötilaisuuden järjestäminen, jos muut toimenpiteet eivät ole riittäviä ja jos on ilmeistä, että:

1) tilaisuuden järjestäminen on lainvastaista tai sen järjestämisessä rikotaan olennaisesti tätä lakia tai sen nojalla annettuja määräyksiä;

2) järjestystä ja turvallisuutta ei voida ylläpitää;

3) tilaisuuden järjestäminen aiheuttaa vaaraa terveydelle tai vahinkoa omaisuudelle; tai

4) tilaisuuden järjestäminen aiheuttaa huomattavaa haittaa sivullisille tai ympäristölle.

16 §

Vastuuvakuutus

Jos tilaisuuden järjestämisestä voi aiheutua vahinkoa henkilölle tai omaisuudelle, poliisi voi määrätä yleisötilaisuuden järjestämisen edellytykseksi, että järjestäjällä on riittävä vastuuvakuutus mahdollisen korvausvelvollisuutensa varalta.

4 luku

Järjestyksenpito

17 §

Järjestäjän ja puheenjohtajan yleiset velvollisuudet

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.

18 §

Järjestyksenvalvojat

Yleisen kokouksen tai yleisötilaisuuden järjestäjä voi asettaa järjestyksenvalvojia, joiden kelpoisuusvaatimuksista, valtuuksista ja velvollisuuksista säädetään järjestyksen-

valvojista annetussa laissa (/). Oikeudesta keskeyttää yleinen kokous tai yleisötilaisuus taikka määrätä se päättymään on kuitenkin voimassa, mitä tässä laissa säädetään.

19 §

Poliisin tehtävät

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.

Poliisilla ja pelastusviranomaisella on virkatehtävässään vapaa pääsy yleiseen kokoukseen ja yleisötilaisuuteen.

20 §

Poliisin antamat ohjeet ja määräykset

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.

21 §

Yleisen kokouksen keskeyttäminen ja päättäminen

Yleisen kokouksen puheenjohtajan tai järjestäjän on keskeytettävä kokous tai määrättävä se päättymään, jos kokouksen jatkamisesta aiheutuu välitöntä vaaraa ihmisten turvallisuudelle, omaisuudelle tai ympäristölle.

Päällystöön 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.

22 §

Yleisötilaisuuden estäminen, keskeyttäminen ja päättäminen

Yleisötilaisuuden järjestäjän on peruutettava tai keskeytettävä tilaisuus taikka määrättävä se päättymään 15 §:ssä mainituilla perusteilla. Poliisilla ja järjestyksenvalvojalla on vastaavilla perusteilla oikeus estää tai keskeyttää yleisötilaisuus tai määrätä se päättymään, jos muut toimenpiteet eivät ole osoittautuneet riittäviksi.

Mitä 1 momentissa säädetään yleisötilaisuudesta, koskee vastaavasti tällaiseen tilaisuuteen kuuluvaa ohjelmanumeroa tai muuta tapahtumaa.

23 §

Kielletyt esineet ja aineet

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 aihetta epäillä voitavan käyttää henkeen tai terveyteen kohdistuvan rikoksen tekemiseen.

Mitä 1 momentissa säädetään, ei koske viran tai tehtävän vuoksi tarpeellista tai virkapukuun kuuluvaa aseistusta eikä tilaisuuden ohjelmassa tai urheilukilpailuissa tarvittavia esineitä tai aineita.

Järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi järjestäjällä ja poliisilla on oikeus kieltää päihdyttävien aineiden hallussapito yleisessä kokouksessa tai yleisötilaisuudessa.

Järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi järjestäjällä ja poliisilla on myös oikeus määrätä järjestyksenvalvoja tarkastamaan tilaisuuteen osallistuvien mukana olevat tavarat, jos tilaisuuden luonteen vuoksi on perusteltua aihetta epäillä, että tilaisuuteen osallistuvilla on hallussaan 1 momentissa tai 3 momentin nojalla kiellettyjä esineitä tai aineita. Järjestyksenvalvojan tekemästä tarkastuksesta säädetään järjestyksenvalvojista annetussa laissa.

24 §

Kokousvälineiden ja rakennelmien poistaminen

Yleisen kokouksen ja yleisötilaisuuden

järjestäjän on huolehdittava siitä, että kokousvälineet ja tilaisuudessa käytetyt rakennelmat poistetaan tilaisuuden päätyttyä ilman aiheetonta viivytystä, jollei paikan omistajan tai haltijan kanssa ole toisin sovittu.

5 luku

Seuraamukset

25 §

Rikoslain rangaistussäännökset

Rangaistus syrjinnästä yleistä kokousta tai yleisötilaisuutta järjestettäessä säädetään rikoslain (39/1889) 11 luvun 9 §:ssä.

Rangaistus poliittisten toimintavapauksien loukkaamisesta säädetään rikoslain 14 luvun 5 §:ssä ja rangaistus kokouksen estämisestä rikoslain 14 luvun 6 §:ssä.

26 §

Kokoontumisrikkomus

Joka tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta

1) laiminlyö 7 §:n 1 momentissa tai 14 §:n 1 momentissa säädetyn ilmoitusvelvollisuuden aiheuttaen huomattavaa vaaraa yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle,

2) järjestää yleisötilaisuuden vastoin poliisin 15 §:n nojalla antamaa kieltoa,

3) rikkoo olennaisesti poliisin 10, 16 tai 20 §:n nojalla antamia määräyksiä,

4) laiminlyö olennaisesti 17 §:ssä, 21 §:n 1 momentissa tai 22 §:ssä säädetyn järjestäjän tai puheenjohtajan velvollisuuden tai

5) rikkoo 23 §:ssä säädetyn tai sen nojalla annetun kiellon,

on tuomittava, jollei teosta ole muualla laissa säädetty ankarampaa rangaistusta, *kokoontumisrikkomuksesta* sakkoon.

27 §

Menettämisseuraamus

Yleisessä kokouksessa tai yleisötilaisuudessa vastoin 23 §:n 1 momentissa säädettyä kieltoa hallussapidetyt esineet ja aineet voidaan tuomita valtiolle menetetyiksi.

6 luku

Erinäiset säännökset

28 §

Muutoksenhaku

Tämän lain nojalla tehtyyn poliisin päätökseen haetaan muutosta siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.

Tämän lain nojalla tehtyä päätöstä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta, jollei valitusviranomainen toisin määrää.

29 §

Tarkemmat säännökset

Tarkempia säännöksiä yleisötilaisuuksien järjestämisestä voidaan antaa asetuksella.

Sisäisestä turvallisuudesta vastaava ministeriö voi antaa tarkempia säännöksiä ja ohjeita 16 §:ssä säädetyn vastuuvakuutuksen vähimmäisehdoista sekä 20 §:n nojalla annettavista yleisötilaisuuksien järjestämistä koskevista poliisin määräyksistä ja ohjeista.

7 luku

Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

30 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 199 .

Tällä lailla kumotaan seuraavat lait niihin myöhemmin tehtyine muutoksineen:

1) yleisistä kokouksista 20 päivänä helmikuuta 1907 annettu laki (6/1907) sekä

2) julkisista huvitilaisuuksista 9 päivänä elokuuta 1968 annettu laki (492/1968).

Ennen tämän lain voimaantuloa voidaan ryhtyä sen täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

31 §

Siirtymäsäännös

Ennen tämän lain voimaantuloa tehdyt lupahakemukset julkisen huvitilaisuuden järjestämiseksi käsitellään tämän lain mukaisina yleisötilaisuuksia koskevina ilmoituksina.

Yleisötilaisuudet, joiden järjestämiseen on ennen tämän lain voimaantuloa myönnetty julkisista huvitilaisuuksista annetussa laissa tarkoitettu lupa, voidaan järjestää voimassaolevien lupaehtojen mukaisesti ilman uutta ilmoitusta.

Edellä 30 §:n 2 momentin 2 kohdassa kumotun lain nojalla annettuun asetukseen perustuvan järjestysmieheksi hyväksymisen pysymisestä voimassa tämän lain voimaantulon jälkeen säädetään erikseen.

2.

Laki

poliisilain 18 ja 19 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan 7 päivänä huhtikuuta 1995 annetun poliisilain (493/1995) 19 §:n 3 momentti sekä

lisätään 18 §:ään uusi 2 momentti, jolloin nykyinen 2 momentti siirtyy 3 momentiksi, seuraavasti:

18 §

Paikan ja alueen eristäminen

— — — — — — — — — — — — — — — —

Poliisin oikeudesta antaa yleisen kokouksen järjestämispaikkaa koskevia määräyksiä säädetään kokoontumislain (/199) 10 §:ssä.

— — — — — — — — — — — — — — — —

19 §

Väkijoukon hajottaminen

— — — — — — — — — — — — — — — —

Yleisen kokouksen keskeyttämisestä ja päättämisestä säädetään kokoontumislain 21 §:ssä sekä yleisötilaisuuden estämisestä, keskeyttämisestä ja päättämisestä saman lain 22 §:ssä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 199 .

3.

Laki

uskonnonvapauslain 3 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 10 päivänä marraskuuta 1922 annetun uskonnonvapauslain (267/1922) 3 § seuraavasti:

3 §

Julkista uskonnonharjoitusta varten järjestettäviin tilaisuuksiin sovelletaan kokoontumislain (/199) säännöksiä yleisestä kokouksesta, jollei tilaisuus kuulu uskonnollisen yhdyskunnan perinteiseen toimintaan.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 199 .

Helsingissä 2 päivänä lokakuuta 1998

Tasavallan Presidentti

MARTTI AHTISAARI

Oikeusministeri *Jussi Järventaus*

Liite

2.

Laki

poliisilain 18 ja 19 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan 7 päivänä huhtikuuta 1995 annetun poliisilain (493/1995) 19 §:n 3 momentti sekä

lisätään 18 §:ään uusi 2 momentti, jolloin nykyinen 2 momentti siirtyy 3 momentiksi, seuraavasti:

Voimassa oleva laki	*Ehdotus*
18 §	
Paikan ja alueen eristäminen	
— — — — — — — — — — — — — — — —	— — — — — — — — — — — — — — — —
	Poliisin oikeudesta antaa yleisen kokouksen järjestämispaikkaa koskevia määräyksiä säädetään kokoontumislain (/199) 10 §.ssä.
	— — — — — — — — — — — — — — — —
19 §	
Väkijoukon hajottaminen	
— — — — — — — — — — — — — — — —	— — — — — — — — — — — — — — — —
Yleisen kokouksen hajottamisesta säädetään yleisistä kokouksista annetun lain 9 §:ssä.	Yleisen kokouksen *keskeyttämisestä ja päättämisestä* säädetään *kokoontumislain 21 §:ssä ja yleisötilaisuuden estämisestä, keskeyttämisestä ja päättämisestä saman lain 22 §:ssä.*
	Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 199 .

3.

Laki

uskonnonvapauslain 3 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan 10 päivänä marraskuuta 1922 annetun uskonnonvapauslain (267/1922) 3 § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

3 §

Julkisesta uskonnonharjoituksesta, jonka panevat toimeen mihinkään uskonnolliseen yhdyskuntaan kuulumattomat henkilöt, on voimassa laki yleisistä kokouksista, ja sovelletaan uskonnonharjoituksen toimeenpanijoihin, mitä mainitussa laissa on säädetty yleisen kokouksen puheenjohtajasta.

Ehdotus

3 §

Julkista uskonnonharjoitusta varten järjestettäviin tilaisuuksiin sovelletaan kokoontumislain (/199) säännöksiä yleisestä kokouksesta, jollei tilaisuus kuulu uskonnollisen yhdyskunnan perinteiseen toimintaan.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 199 .