

14.6.2024

EOAK/5115/2023

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Päivi Lahtinen

KAUPUNGIN TAPAHTUMALUVAN EDELLYTTÄMINEN

1 KANTELU

Kantelijat yhteyshenkilönään - - - pyysivät tutkimaan Jyväskylän kaupungin ja Sisä-Suomen poliisilaitoksen menettelyä Jyväskylässä järjestetyn mielenosoituksen kohdalla. Siltä osin, kun kantelu koskee poliisin menettelyä asia käsitellään ja ratkaistaan erikseen diaarinumerolla EOAK/5153/2023.

Kantelijat kertovat järjestäneensä 18.3.2023 Luontomarssi - mielenosoituksen kulkueena, joka päättyi Jyväskylässä Kävelykadulla sijaitsevalle Aren aukiolle, jossa oli ohjelmaa. Kantelijat kertovat, että he olivat hyvissä ajoin yhteydessä kaupunkiin, koska he tarvitsivat mielenosoitukseen äänentoistoa varten sähköä ja he olivat valmiita maksamaan sähkön käytöstä. Mielenosoituksessa käytettiin myös tilapäisenä rakennelmana kahta telttakatosta. Lisäksi järjestäjät halusivat varmistaa, että alueelle ei ole suunnitteilla muuta toimintaa mielenosoituksen aikana. Kantelijat ovat tyytymättömiä siihen, että kaupunki ohjasi järjestäjiä hakemaan maksullista tapahtumalupaa mielenosoitukselle, vaikka perustuslain mukaan jokaisella on oikeus järjestää mielenosoitus hankkimatta lupaa. Kantelijat pyysivät kaupungilta perusteluita tapahtumaluvalle. Vastauksessa kerrottiin, että koska mielenosoituksessa käytetään telttakatosta ja sähköä, tulee mielenosoitukselle hakea kaupungilta tapahtumalupa. Kantelijoiden mukaan Luontomarssin jälkeen kaupunki lähetti tapahtumaluvan käsittelymaksun 82 euroa sekä sähköstä laskun 12,40 euroa.

Kantelijat kertovat järjestäneensä 24.9.2022 Metsämarssi-mielenosoituksen ja myös silloin heitä ohjattiin hakemaan tapahtumalupa. Kantelijat kertovat kyseenalaistaneensa maksun ja heitä ohjattiin ottamaan yhteyttä Jyväskylän katupäällikköön, joka ei kuitenkaan vastannut sähköpostiin tai soittopyyntöihin eikä asiaa saatu selvitettyä. Kyseistä maksua ei kuitenkaan lopulta peritty, vaan kaupunki päätti tuolloin tapahtuman olleen ”hyväntekeväisyystapahtuma”.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin Jyväskylän kaupungin lausunto, jonka on antanut katupäällikkö. Lausunnossa pyydettiin kiinnittämään huomiota siihen, mitä laissa on säädetty kokoontumisvapaudesta mielenosoituksista ja yleisistä kokouksista sekä arvioimaan, millä tavoin kaupungin edellyttämä tapahtumalupa on suhteessa kyseisiin säädöksiin. Jyväskylän kaupunki toteaa lausuntonaan muun muassa seuraavaa.

Selvää ja riidatonta on, että mielenosoituksen tai muun kokoontumisvapauden käyttämiseksi järjestetyn tilaisuuden saa järjestää ulkona yleisellä torilla, aukiolla, katualueella tai muussa sellaisessa kokoustarkoitukseen soveltuvassa yleisessä paikassa ilman omistajan tai haltijan lupaa. Tällöin siitä ei saa periä maksuakaan.

Puheena olevassa tapauksessa on kysymys siitä, että kantelijat halusivat pystyttää kaksi telttaa Jyväskylän keskustaan Aren aukiolle sekä käyttää kaupungin sähköliittymää ja sähköenergiaa.

Kokoontumislain mukaan yleisessä kokouksessa saa käyttää äänenvahvistimia ja muita tavanomaisia kokousvälineitä sekä tilapäisiä rakennelmia. Aren aukio on kuitenkin yleiseen liikenteeseen tarkoitettu ja yleisen liikenteen käytössä oleva alue. Kyseessä on siis tieliikennelaissa tarkoitettu tie. Tieliikennelain 12 § 1 momentin mukaan tielle ei saa panna eikä jättää mitään, mikä voi vaarantaa tai haitata liikennettä. Tieliikennelaki on kokoontumislakiin nähden erityislaki, joten sitä sovelletaan ensisijaisesti. Mielenilmaisun järjestäjällä ei siten ole oikeutta ilman kadunpitäjän lupaa tehdä rakennelmia tai vetää sähkökaapeleita yleiseen liikenteeseen käytettäville alueille.

Jyväskylän keskustassa on kaupunkirakennelautakunnan vahvistama käyttösuunnitelma [kavelykadunkayttosuunnitelmanmuutosltk20230613.pdf \(jyvaskyla.fi\)](#), jolla ahtaassa katutilassa varmistetaan pelastustiet, kiinteistöille liikkuminen yms. (Aren aukio sijaitsee kartan oikeassa reunassa Puistokadun lounaispäässä.) Alueella liikkuu jalankulkijoita ja pyöräilijöitä, siellä on kiinteistöjen huoltoajoa ja siellä kulkee kadun kunnossapitokoneita, minkä lisäksi on turvattava mahdollinen pelastusajoneuvojen paikalle pääseminen. Mikäli alueelle rakennetaan esiintymislavoja, telttoja tai muita tämänkaltaisia rakennelmia, on kaupungin voitava varmistua siitä, että ne eivät estä tai kohtuuttomasti haittaa edellä mainittuja toimintoja. Esimerkiksi alueen talvikunnossapito on kaupungin lakisääteinen tehtävä, joka sen on kyettävä hoitamaan.

Mielenilmausten järjestäminen kaupungin yleisillä alueilla ei ole täysin rajoituksetonta. Kokoontumislain 9 §:ssä säädetään, että alueen omistaja tai haltija voi rajoittaa paikan käyttämistä kokoustarkoitukseen, jos kokouksen järjestämisestä on odotettavissa kohtuutonta haittaa omistajalle, haltijalle tai ympäristölle. Yleinen kokous ja yleisötilaisuus on järjestettävä osanottajien tai sivullisten turvallisuutta vaarantamatta.

Toiselle kuuluvan sähköliittymän ja sähköenergian käyttäminen ei ole perusoikeus. Se edellyttää aina liittymän haltija lupaa. Tällöin varmistetaan myös se, että kaapelien vetäminen tapahtuu turvallisesti aiheuttamatta haittaa tai vaaraa. Jyväskylän kaupungilla on aikaisempia kokemuksia tilanteista, joissa jalankulkijoita ja pyöräilijöitä on kaatunut tapahtumajärjestäjien kaapeleiden vuoksi, mikä on johtanut vahingonkorvausvaatimuksiin kaupungille.

Jyväskylän kaupunkilautakunnan vahvistamat kävelykeskusta toimintaa ohjaavat periaatteet (pdf)

<https://www.jyvaskyla.fi/sites/default/files/2022-04/kavelykeskustan-toimintaperiaatteet-11042022.pdf>

Järjestettäessä tapahtumia liikennealueilla on kaupungin voitava varmistaa järjestelyjen turvallisuus. Ei voida sallia sitä, että tapahtuman järjestäjät omatoimisesti tekisivät rakennelmiaan yleisen liikenteen käytössä olevalle kadulle ja vetäisivät sinne kaapeleita kaupungin sähköliittymistä. Ei silloinkaan, kun kysymys on perusoikeutena pidettävästä mielipiteen ilmaisemisesta. Jos näin meneteltäisiin, siitä olisi siitä omiaan syntymään kokoontumislain 9 §:ssä tarkoitettua kohtuutonta haittaa.

Edellyttäessään tapahtumaluvan hakemista tämänkaltaiselle katutilan käytölle Jyväskylän kaupunki ei pyri rajoittamaan vapautta mielenilmauksien järjestämiseen. Lupaa ei ole vaadittu mielenosoituksen järjestämiseen sinänsä. Lupaprosessilla pyritään varmistamaan tilaisuuden asianmukainen järjestäminen niin, ettei siitä aiheudu vaaraa tai kohtuutonta haittaa sen paremmin tapahtumaan osallistuville kuin muille alueen käyttäjille. Näiden asioiden selvittäminen etukäteen ja kuntoon saattaminen on kaikkien osapuolten edun mukaista. Kaupunkirakennelautakunta on 2.12.2014 vahvistanut tapahtumaluvista perittävät tarkastus- ja valvontamaksut. Yhdenvertaisen kohtelun vaatimus edellyttää, että taksapäätöstä sovelletaan kaikkiin tapahtumien järjestäjiin.

Kantelukirjelmässä selitetään Luontomarssi-mielenosoituksen järjestäjien saaneen perustelut luvan vaatimiselle vasta kahdeksan päivää ennen tapahtumaa ja paheksutaan tätä. Väite ei pidä paikkaansa. Perustelut on esitetty jo aiemmin sekä sähköpostitse että puhelimitse käydyissä keskusteluissa, ensimmäisen kerran jo viime vuonna.

Jyväskylän kaupungin hallintosäännön 28 § mukaan palvelujohtaja tai palvelupäällikkö antaa vastauksen kanteluihin, muistutuksiin, vaatimuksiin ja selvityspyyntöihin, ellei hallintosäännössä muutoin määrätä tai asian laajuus tai vaikuttavuus edellytä toimielimen käsittelyä.

3 RATKAISU

3.1 Sovellettavia oikeusohjeita

Suomen perustuslain (731/1999) 2 §:n 3 momentin mukana julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Perustuslain 13 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus lupaa hankkimatta järjestää kokouksia ja mielenosoituksia sekä osallistua niihin.

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

Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 18/1990) 11 artiklan ensimmäisen kappaleen mukaan jokaisella on oikeus rauhanomaiseen kokoontumis- ja yhdistymisvapauteen, mikä käsittää myös oikeuden perustaa ammattiyhdistyksiä ja liittyä niihin etujensa turvaamiseksi. Toisen kappaleen mukaan näiden oikeuksien käyttämiselle ei saa asettaa muita kuin sellaisia rajoituksia, joista on säädetty laissa ja jotka ovat välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen tai yleisen turvallisuuden vuoksi, epäjärjestyksen tai rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalien suojaamiseksi, tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi. Tämä artikla ei estä laillisten rajoitusten asettamista asevoimiin, poliisiin tai valtionhallintoon kuuluviin nähden heidän käyttäessään näitä oikeuksia.

Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 7/1976) 21 artiklan mukaan on tunnustettava oikeus kokoontua rauhanomaisesti. Tämän oikeuden käyttämiselle ei ole asetettava muita kuin sellaisia rajoituksia, jotka perustuvat lakiin ja jotka ovat välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen tai yleisen turvallisuuden tahi yleisen järjestyksen ("ordre public") takia taikka terveydenhoidon tai moraalien tai muiden oikeuksien ja vapauksien suojelemiseksi.

Kokoontumislain (530/1999) 1 §:n mukaan tämän lain tarkoituksena on turvata perustuslaissa säädetyn kokoontumisvapauden käyttämistä sekä ohjata yleisten kokousten ja yleisötilaisuuksien järjestämistä tarpeellisilla järjestysluonteisilla säännöksillä.

Kokoontumislain 2 §:n 2 momentin mukaan yleisellä kokouksella tarkoitetaan tässä laissa mielenosoitusta tai muuta kokoontumisvapauden käyttämiseksi järjestettyä tilaisuutta, johon muutkin kuin nimenomaisesti kutsutut voivat osallistua tai jota he voivat seurata. Yleisenä kokouksena ei kuitenkaan pidetä sellaista mielenosoitusta, joka on tarkoitettu ainoastaan yksittäisten henkilöiden mielipiteen ilmaisemista varten. Lainkohtaa koskevassa hallituksen esityksessä (HE 145/1998) todetaan yksityiskohtaisissa perusteluissa muun ohella seuraavasti:

”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 vaalitulaisuudet sekä erilaiset valitustarkoituksessa 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.”

Kokoontumislain 2 §:n 3 momentin mukaan 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. Lainkohtaa koskevassa hallituksen esityksessä (HE 145/1998) todetaan yksityiskohtaisissa perusteluissa muun ohella seuraavasti:

”Yleisötilaisuuksia olisivat muun muassa erilaiset juhlat, tanssit ja taiteen esittämiseen liittyvät näytökset kuten teatteri-, ooppera-, baletti-, sirkus- ja elokuvanäytökset sekä konsertit ja näyttelyt. Kokoon-tumislakia sovellettaisiin myös sellaisiin ravintoloissa järjestettäviin yleisötilaisuuksiin, jotka eivät kuulu ravintolan tavanomaiseen 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 ilmailu- ja 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.”

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

Kokoon-tumislain 7 §:n 1 momentin mukaan järjestäjän on tehtävä ulkona yleisellä paikalla järjestettävästä yleisestä kokouksesta suullisesti tai kirjallisesti ilmoitus kokouspaikan poliisille vähintään 24 tuntia ennen kokouksen alkamista. Myöhemminkin tehtyä ilmoitusta voidaan pitää pätevänä, jos kokouksen järjestämisestä ei aiheudu kohtuutonta haittaa yleiselle järjestykselle.

Kokoon-tumislain 9 §:n mukaan 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. Lainkohtaa koskevassa hallituksen esityksessä (HE 145/1998) todetaan yksityiskohtaisissa perusteluissa muun ohella seuraavasti:

”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 tosiasiallinen käyttö. Selvää on, että esimerkiksi sotilasalueet yleisöltä kokonaan suljettuina alueina tai rajavyöhykealueet sekä satama-alueiden 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 tarkoitettusta 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 suunnittelemaalle 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.”

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

Kokoontumislain 10 §:n 3 momentin poliisi voi lisäksi liikenteen sujuvuuden sitä vaatiessa ja yhteyshenkilön kanssa neuvoteltuaan määrätä kulkueen reittiä muutettavaksi ottaen kuitenkin huomioon, ettei reitin muutoksella vaaranneta kulkueen tarkoitusta.

Kokoontumislain 11 §:n mukaan 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. Lainkohtaa koskevassa hallituksen esityksessä (HE 145/1998) todetaan yksityiskohtaisissa perusteluissa muun ohella seuraavasti:

”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 säädetty 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.”

Kokoontumislain 13 §:n 1 momentin mukaan yleisötilaisuuden järjestäjän on hankittava järjestämispaikan omistajan tai haltijan suostumus paikan käyttämiseen tilaisuutta varten.

Kokoontumislain 20 §:n 1 momentin mukaan poliisi voi tarvittaessa antaa yleisen kokouksen tai yleisötilaisuuden järjestämisestä ennakolta tai tilaisuuden aikana ohjeita ja määräyksiä:

- 1) yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi;
- 2) terveyden, omaisuuden tai ympäristön vahingoittumisen estämiseksi taikka ympäristölle aiheutuvan haitan rajoittamiseksi;
- 3) sivullisten oikeuksien turvaamiseksi; sekä
- 4) liikenteen sujuvuuden turvaamiseksi.

3.2 Arviointi

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

Perustuslain 13 §:ssä säädettyä kokoontumisvapauden käyttämistä turvataan kokoontumislilla. Kokoontumislain hallituksen esityksen (HE 145/1998 vp) mukaan ”lain 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.” Lisäksi hallituksen esityksessä todetaan, että ”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.”

Kokoontumisvapaudesta on säädetty sekä Kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen eli KP-sopimuksessa (SopS 8/1976) että Euroopan ihmisoikeussopimuksessa (SopS 19/1990). Tämä tarkoittaa, että kokoontumislain tulkinnassa tulee huomioida myös perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista turvaava näkökulma. Euroopan ihmisoikeussopimus edellyttää, että kokoontumisvapauden rajoitusten tulee perustua lakiin ja 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.

Kokoontumislaisissa on erotettu toisistaan yleiset kokoukset (2 luku) ja yleisötilaisuudet (3 luku). Yleisillä kokouksilla laissa tarkoitetaan muun muassa mielenosoituksia ja muita kokoontumisvapauden käyttämiseksi järjestettyjä yleisölle avoimia tilaisuuksia. Kokoontumislain hallituksen esityksessä (HE 145/1998 vp) todetaan, että yleisten kokousten ja yleisötilaisuuksien erillinen säännelty on välttämätöntä niiden erilaisten perusoikeuskytkentöjen vuoksi. Yleisiä kokouksia koskevilla säännöksillä turvataan siis nimenomaan perustuslaissa ja kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa turvattu kokoontumisvapaus.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen, mikä edellyttää julkisen vallan aktiivisia toimenpiteitä tosiasiallisten edellytysten luomiselle perusoikeuksien käyttämiseksi. Lisäksi kokoontumislain 4 §:ssä on vielä erikseen säädetty julkisen vallan tehtäväksi edistää kokoontumisvapauden käyttämistä turvaamalla oikeus kokoontua ilman ulkopuolista häiriötä ja luomalla edellytyksiä yleisten kokousten järjestämiselle. Alkuperäisessä hallituksen esityksessä kokoontumisvapauden turvaamis- ja edistämisvelvollisuus oli kohdistettu ainoastaan valtioon, mutta perustuslakivaliokunnan mietinnön (PeVM 13/1998 vp) perusteella velvoite laajennettiin koskemaan kaikkea julkista valtaa.

Onko kaupunki voinut edellyttää lupaa alueen käyttämiseen?

Kokoontumislain 9 §:n mukaan 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.

Kokoontumislain hallituksen esityksen (145/1998 vp) kokouspaikkaa koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että ”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 tosiasiallinen käyttö.”

Kuten edellä todettu kokoontumislaisissa tapahtumat on jaettu yleisiin kokouksiin, joita ovat muun muassa mielenosoitukset sekä yleisötilaisuuksiin. Yleiset kokoukset nauttivat perustuslaissa säädettyä kokoontumisvapauden suojaa. Sen sijaan yleisötapahtumien osalta on laissa säännöksiä, joiden perusteella on mahdollista asettaa tapahtuman järjestämiselle erilaisia ehtoja ja rajoituksia muun muassa kokouspaikan osalta.

Kokoontumislain 13 §:n mukaan yleisötilaisuuden järjestäminen edellyttää aina järjestämipaikan omistajan tai haltijan suostumusta paikan käyttämiseen tilaisuutta varten ja tällä perusteella kunnat voivat edellyttää esimerkiksi niin sanotun tapahtumaluvan tai maankäyttöluvan hakemista. Sen sijaan yleisen kokouksen ja siten myös mielenosoituksen järjestämisen edellytykseksi ei voi asettaa lupamenettelyä. Kokoontumislain 9 §:n mukaan kokouksen saa järjestää laissa säädetyin edellytyksin ilman omistajan tai haltijan lupaa. Se, että laissa on säädetty omistajalle tai haltijalle oikeus rajoittaa tietyin edellytyksin paikan käyttämistä, ei tarkoita sitä, että omistaja tai haltija voi tällä perusteella edellyttää yleisen kokouksen järjestäjää hakemaan lupaa paikan käyttämiseksi. Perustuslaissa säädetyin lakisidonnaisuuden periaatteen mukaisesti julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin eikä kunta voi pelkästään omien ohjeidensa tai päätösten perusteella asettaa velvoitetta hakea lupaa mielenosoitukselle.

Kantelussa tarkoitettu kokouspaikka Aren aukio on Jyväskylän kaupungin omistama alue, joka on kaupungin selvityksen mukaan määritelty tieliikennelain mukaisesti tiealueeksi. Jyväskylän kaupungin lausunnon mukaan mielenosoituksen järjestämiseksi kyseiselle alueelle edellytetty tapahtumaluvan hakemista, koska alueelle sovelletaan tieliikennelakia ja mielenosoituksen järjestäminen voi vaarantaa tai haitata liikennettä alueella. Jyväskylän kaupunki vetoaa lausunnossaan siihen, että tieliikennelain 12 §:n 1 momentin mukaan tielle ei saa panna eikä jättää mitään, mikä voi vaarantaa tai haitata liikennettä ja kaupungin näkemyksen mukaan tieliikennelaki sovelletaan tilanteessa ensisijaisesti. Jyväskylän kaupungin mukaan mielenosoituksen järjestäjällä ei ole oikeutta ilman kadunpitäjän lupaa tehdä rakennelmia tai vetää sähkökaapeleita yleiselle liikenteelle käytettäville alueille. Kaupungin mukaan edellyttäessään tapahtumaluvan hakemista tämänkaltaiselle katutilan käytölle, se ei pyri rajoittamaan vapautta mielenilmauksien järjestämiseen eikä lupaa ole vaadittu mielenosoituksen järjestämiseen sinänsä. Kaupungin mukaan lupaprosessilla pyritään varmistamaan tilaisuuden asianmukainen järjestäminen niin, ettei siitä aiheudun vaaraa tai kohtuutonta haittaa sen paremmin tapahtumaan osallistuville kuin alueen käyttäjille.

Kokoontumislain 9 §:n mukaan yleisen kokouksen saa nimenomaan järjestää katualueella.

Saadun selvityksen perusteella kantelussa tarkoitettu tapahtuma on ollut kokoontumislain 2 §:n 2 momentissa tarkoitettu yleinen kokous (mielenosoitus) eikä 2 §:n 3 momentissa tarkoitettu yleisötapahtuma. Tämä tarkoittaa, että perustuslain ja kokoontumislain nojalla kaupunki ei ole voinut edellyttää luvan hakemista kaupungin alueen käyttämiseen kyseisen tapahtuman järjestämiseen. Katson, että Jyväskylän kaupunki on toiminut perustuslain ja kokoontumislain vastaisesti edellyttäessään luvan hakemista.

Onko kaupunki voinut rajoittaa alueen käyttöä?

Toisena kysymyksenä tulee arvioitavaksi, onko Jyväskylän kaupunki voinut rajoittaa alueen käyttämistä mielenosoitukseen ja telttakatosten pystyttämistä.

Kokoontumislain 9 §:n mukaan omistaja tai haltija voi rajoittaa lainkohdassa tarkoitetun paikan käyttämistä kokoustarkoitukseen, jos kokouksen järjestämisestä on odotettavissa kohtuutonta haittaa omistajalle, haltijalle tai ympäristölle. Lainkohta koskevan hallituksen esityksen (HE 145/1998) yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan muun ohella, että ”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 suunnitteleman 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 tulee arvioida tiukemmin kuin yksityisten maanomistajien kohdalla.”

Myös perustuslakivaliokunta kiinnitti kokoontumislakia koskevassa mietinnössään (PeVM 13/1998 vp) huomiota siihen, että lain 9 §:ssä säädetty omistajan oikeus rajoittaa paikan käyttämistä yleisen kokouksen järjestämiseen jää käytännössä vähäiseksi, koska tällaiset paikat omistaa yleensä kunta tai valtio, joilla on erityinen velvollisuus edistää ja turvata kokoontumisvapauden toteutumista.

Kokoontumislain 9 §:n perusteella Jyväskylän kaupunki voi siis rajoittaa alueensa käyttämistä mielenosoitukseen, jos mielenosoituksen järjestämisestä on odotettavissa kohtuutonta haittaa omistajalle, haltijalle tai ympäristölle. Kuten jo edellä todettu kokoontumislain 9 §:ssä säädetty oikeus tietyin edellytyksin rajoittaa paikan käyttöä yleisen kokouksen järjestämiseen ei kuitenkaan perusta paikan omistajalle tai haltijalle oikeutta edellyttää, että kokouksen järjestäjä hakee lupaa paikan käyttämiseen.

Kun kyseessä on perusoikeutena turvatun oikeuden käytön rajoittaminen, tulee laissa tarkoitettua vaatimusta siitä, että haitan tulee olla kohtuutonta, tulkita tiukasti.

Jyväskylän kaupunki on lausunnossaan vedonnut siihen, että Aren aukio, jolla kantelijat järjestivät mielenosoituksen, on yleiseen liikenteeseen tarkoitettu alue ja tieliikennelaissa tarkoitettu tie. Jyväskylän kaupungin mukaan tieliikennelain 12 §:n 1 momentin perusteella tielle ei saa panna eikä jättää mitään, mikä voi vaarantaa tai haitata liikennettä ja kaupungin näkemyksen mukaan tieliikennelaki sovelletaan tilanteessa ensisijaisesti. Jyväskylän kaupungin mukaan mielenosoituksen järjestäjällä ei ole oikeutta ilman kadunpitäjän lupaa tehdä rakennelmia tai vetää sähkökaapeleita yleiselle liikenteelle käytettäville alueille ja kaupunki on vedonnut selvityksessään muun muassa siihen, että ahtaassa katutilassa tulee varmistaa pelastustiet, kiinteistöille liikkuminen ja huoltoajo sekä talvikunnossapito. Kantelijoille aiemmin antamassaan vastauksessa kaupunki on kertonut, että lupaa tarvitaan, koska tapahtumassa käytetään telttakatosta ja sähköä.

Viitataan edellä selostettuun kokoontumislain hallituksen esityksessä todettuun ja totean, että tilapäinen ja vähäinen alueen tavanomaisen käytön häiriintyminen ei ole hyväksyttävä peruste kieltää alueen käyttämistä yleisen kokouksen järjestämiseen. Katson, että myöskään talvikunnossapitoa ei voida lähtökohtaisesti pitää hyväksyttävänä perusteena kieltää alueen käyttämistä mielenosoitukseen. Kaupunki voi sen sijaan tarvittaessa ohjeistaa yleisen kokouksen järjestäjää esimerkiksi pelastusteiden sijainnin osalta siten, että tilaisuuden järjestäminen ei aiheuta vaaraa tai estä pelastustoimia. Kiinnitän vielä huomiota siihen, että kokoontumislain 10 §:n 2 momentin mukaan, jos yleisen kokouksen järjestäminen ilmoitetussa paikassa muun muassa vaarantaa ihmisten turvallisuutta, aiheuttaa huomattavaa haittaa ympäristölle tai vahinkoa omaisuudelle, häiritsee kohtuuttomasti sivullisia tai liikennettä, poliisi voi yhteyshenkilön kanssa neuvoteltuaan osoittaa kokouksen siirrettäväksi toiseen, kokouksen tarkoituksen kannalta sopivaan paikkaan. Viime kädessä siis poliisiviranomainen voi siirtää kokouksen järjestettäväksi toiseen paikkaan.

Kantelussa mainittujen telttakatosten osalta totean, että kokoontumislain 11 §:n mukaan 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. Tässä tapauksessa järjestäjät ovat halunneet pystyttää paikalle kaksi telttakatosta. Lainkohtaa koskevan hallituksen esityksen (145/1998 vp) yksityiskohtaisten perustelujen mukaan tilapäisillä rakennelmissa tarkoitetaan esimerkiksi puhujakorokkeita. Edelleen hallituksen esityksessä todetaan, että pykäläehdotuksen luettelo on esimerkinomainen, sillä ennalta on vaikea määritellä tyhjentävästi, millaisia välineitä kulloinkin käytetään. Minulla ei ole tiedossa, minkälaisista telttakatoksista tässä kokouksessa on ollut kyse. Totean sen vuoksi yleisellä tasolla, että kevytrakenteisten telttakatosten, voidaan katsoa kuuluvan kokoontumislain 11 §:ssä tarkoitettuihin sallittuihin tavanomaisiin kokousvälineisiin tilapäisenä rakennelmana. Tällaisen telttakatoksen ei voida nähdäkseni katsoa aiheuttavan tyypillisesti vaaraa tai kohtuutonta haittaa osanottajille, sivullisille tai ympäristölle. Kokoontumislain 20 §:n nojalla on viime kädessä poliisin tehtävä antaa ohjeita ja määräyksiä myös laissa tarkoitettujen sallittujen kokousvälineiden käytöstä.

Perustuslain 13 §:n mukaan jokaisella on oikeus lupaa hankkimatta järjestää kokouksia ja mielenosoituksia.

Edellä tässä päätöksessäni olen katsonut Jyväskylän kaupungin toimineen lain vastaisesti edellyttäessään kantelijoita hakemaan maksullista tapahtumalupaa alueen käyttämiseen mielenosoitukseen.

Edellä esittämilläni perusteilla katson myös, että kaupungilla ei ole ollut myöskään kokoontumislain 9 §:ssä tarkoitettuja perusteita asettaa rajoituksia alueen käyttämiseen tai edellyttää ennakkolupaa voidakseen harkita tarvittavia rajoituksia.

Tapahtumaluvan edellyttämisellä on saamani selvityksen mukaan pyritty varmistamaan tilaisuuden asianmukainen järjestäminen niin, ettei siitä aiheudun vaaraa tai kohtuutonta haittaa osallistujille tai alueen muille käyttäjille. Näiden tavoitteiden saavuttamiseksi kaupungin käytössä on ollut muut tavat neuvoa ja ohjeistaa tapahtuman järjestäjiä, joilla on kokoontumislain 17 §:n perusteella yleinen velvollisuus huolehtia turvallisuuden säilymisestä sekä lain noudattamisesta.

Jyväskylän kaupunki toteaa lausunnossaan, että kaupungin sähköliittymän käyttäminen ja sähkön kuluttaminen tilaisuudessa edellyttää liittymän haltijan lupaa. Kaupungin mukaan tällöin varmistetaan myös se, että kaapelien vetäminen tapahtuu turvallisesti aiheuttamatta haittaa tai vaaraa. Totean tämän vuoksi vielä erikseen, että mielenosoituksen tai kokouksen järjestämiseen ei voida edellyttää luvan hakemista myöskään sillä perusteella, että järjestäjät pyytävät kaupungilta lupaa sähköliittymän käyttämiseen.

Sen sijaan se, antaako kaupunki luvan sähköliittymän käyttämiseen ja mitä menettelyä se toivoo pyynnön esittämisessä noudatettavan, on kaupungin harkinnassa. Perustuslaissa julkiselle vallalle asetettu velvollisuus edistää perusoikeuksien toteutumista tarkoittaa kuitenkin, että kunnan tulee edistää mielenosoitusoikeuden ja kokoontumisvapauden toteutumista luomalla edellytyksiä niiden käyttämiselle.

4 TOIMENPITEET

Edellä esittämilläni perusteilla annan eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 1 momentin nojalla Jyväskylän kaupungille huomautuksen kantelijoiden kokoontumis- ja mielenosoitusvapauden loukkaamisesta.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni Jyväskylän kaupungille.