

30.9.2024

EOAK/5153/2023

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Mikko Eteläpää

LIIKENTEENOHJAUS YLEISESSÄ KOKOUKSESSA

1 KANTELU

Kantelija arvosteli Sisä-Suomen poliisilaitoksen käytäntöä vaatia mielenosoittajia asettamaan säännönmukaisesti yleiseen kokoukseen liikenteenohjaajia. Kantelun ja sen liitteenä olevan aineiston (oikaisupyyntö 15.11.2022) perusteella kantelijan käsitys on se, että kokoontumislaki ei mahdollista poliisia määräämään yleisen kokouksen järjestäjää asettamaan liikenteenohjaajaa, vaan liikenteenohjaus kuuluu poliisille osana poliisin velvollisuutta turvata mielenosoitusoikeutta. Kantelija viittaa myös poliisin verkkosivuilla kerrottuun, jonka mukaan poliisi ohjaa liikennettä, jos mielenosoituskulkue sitä tarvitsee.

Kantelun liitteenä on poliisilaitoksen päätös liikenteenohjaajiksi hyväksymisestä Jyväskylässä 24.9.2022 järjestettyyn Metsämarssi -mielenosoitukseen.

Kantelija arvostelee poliisilaitosta myös sen perimistä maksuista em. liikenteenohjaajia koskevien määräysten antamisista. Kantelijan mukaan tällaisista maksuista voi muodostua kokoontumisvapauden käytön rajoite.

Kantelussa esitetty arvostelu Jyväskylän kaupungin menettelystä arvioidaan erikseen (EOAK/5115/2023).

2 SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin komisario A:n selvitys. Sisä-Suomen poliisilaitos ja Poliisihallitus antoivat lausuntonsa.

Komisario A toteaa selvityksessään muun ohella, että siinä missä poliisin tehtävänä on edistää kokoontumisvapauden käyttämistä, valvoo se toisaalta myös yleisten kokousten järjestäjien kokoontumislain mukaisten velvoitteiden täyttymistä.

Yleisen kokouksen järjestäjä vastaa omalta osaltaan siitä, että yleinen kokous järjestetään rauhanomaisesti sekä osanottajien tai sivullisten turvallisuutta vaarantamatta ja heidän oikeuksiaan loukkaamatta. Tällaista tilaisuutta järjestettäessä on järjestäjän huolehdittava myös siitä, ettei kokoontumisesta aiheudu huomattavaa haittaa ympäristölle. Yleisen kokouksen ja yleisötilaisuuden järjestäjän on huolehdittava järjestyksen ja turvallisuuden säilymisestä sekä lain noudattamisesta tilaisuudessa.

Edelleen A toteaa, että Sisä-Suomen poliisilaitos arvioi tapauskohtaisesti poliisilaitokselle ilmoitettujen niin yleisten kokousten kuin yleisötilaisuuksienkin kokonaisturvallisuutta jo niiden käsittely- ja suunnitteluvaiheessa. Yleisten kokousten kohdalla tapauskohtainen arviointi kohdistuu mielenosoituksen toteuttamispaikkaan ja marssin ollessa kyseessä, myös marssin reittiin ja reitin sisältämien katujen sekä teiden liikennemääriin ja vilkkauteen, marssilla ylitettävien liikennevaloilla ohjattujen risteysten määriin jne. Ylipäätänsä voitaneen lähtökohtaisesti todeta, että jos ns. liikkuvassa yleisessä kokouksessa voidaan järjestäjätahon kanssa suoritettussa ennakollisessa suunnittelussa päätyä siihen, että kulkue noudattaa marssiessaan liikennesääntöjä, ei liikenteenohjaajien asettamiseen ole lähtökohtaisesti tarvetta. Lisäksi yleiseen kokoukseen ennalta arvioitu osallistujien määrä vaikuttaa edellä mainittujen seikkojen lisäksi siihen, onko poliisilaitoksen arvion mukaan yleisen kokouksen järjestäjän syytä asettaa yleiseen kokoukseen liikenteenohjaajia vai ei.

Yleisten kokousten liikenteenohjausten tarpeen määrittely on A:n mukaan tapauskohtaista harkintaa, jotta yleisten kokousten järjestäjiä kohdellaan tasapuolisesti. Liikenteenohjaajien tarkoituksena on turvata niin yleiseen kokoukseen osallistujien kaduilla ja teillä liikkumisen turvallisuutta kuin muutakin liikennettä ja tiellä liikkuja liikkuvan mielenosoituksen reitillä.

Selvityksen mukaan komisario A:lla ei ole ollut tiedossa sellaista esille tullutta poikkeusta, millä kyseisessä tapauksessa valtion maksuperus-telain ja sen nojalla annetun sisäministeriön asetuksen poliisin suoritteiden maksullisuudesta vuonna 2022 mukaan määräytyvä suoritemaksu olisi voitu jättää perimättä.

Sisä-Suomen poliisilaitos toteaa, että kokoontumislain useista kohdista ilmenee, että yleinen kokous on järjestettävä turvallisesti. Esimerkiksi kokoontumislain 3 §:n 1 momentin mukaan yleinen kokous on järjestettävä osanottajien tai sivullisten turvallisuutta vaarantamatta. Kokoontumislaki asettaa velvoitteita yleisen kokouksen turvallisesta järjestämisestä sekä kokouksen järjestäjälle että poliisille. Ensimmäinen vastuu on järjestäjällä.

Järjestäjän on huolehdittava turvallisuuden säilymisestä yleisessä kokouksessa. Poliisin on turvattava kokoontumisvapauden käyttämistä, valvottava, että järjestäjä täyttää velvollisuutensa ja ryhdyttävä tarvittaessa toimenpiteisiin turvallisuuden ylläpitämiseksi. Järjestäjälle on edellä mainitun velvollisuuden täyttämiseksi säädetty kokoontumislain 18 §:ssä ja yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 26 §:ssä oikeus asettaa järjestyksenvalvoja yleiseen kokoukseen. Kokoontumislaki siis säätelee turvallisuudesta huolehtimisen järjestäjän velvollisuudeksi ja poliisin tehtävänä on valvoa tämän velvollisuuden toteutumista.

Poliisin velvollisuus turvata kokoontumisvapauden käyttämistä on periaate, jolla on hallituksen esityksen kokoontumislainsäädännön mukaan merkitystä käytännön tulkintaohjeena poliisin toiminnalle yleisissä kokouksissa. Edelleen hallituksen esityksen mukaan 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. Poliisin on siis käytännössä otettava periaate huomioon esimerkiksi, kun se antaa ennakolta tai tilaisuuden aikana ohjeita tai määräyksiä turvallisuuden ylläpitämiseksi. Periaatteella ei ole tarkoitusta vaikuttaa järjestäjän ensisijaiseen velvollisuuteen huolehtia yleisen kokouksen turvallisuudesta.

Liikenteen ohjaamisella on tärkeä merkitys yleisen kokouksen turvallisuuden kannalta erityisesti silloin, kun kyseessä on liikkuva mielenosoitus. Koska yleisen kokouksen turvallisuudesta huolehtiminen on ensisijaisesti järjestäjän velvollisuus, on myös liikenteenohjauksesta huolehtiminen järjestäjän vastuulla.

Sisä-Suomen poliisilaitos toteaa, että kokoontumislainsäädännössä säädetään ohjeiden ja määräysten antamisesta yleisen kokouksen järjestämisestä ja tieliikennelainsäädännössä säädetään siitä, kuka saa toimia liikenteenohjaajana. Liikenteenohjaajana saa toimia henkilö, jonka poliisi määrää ohjaamaan liikennettä yleisötapahtuman tai muun vastaavan syyn vuoksi. Yleisötapahtuma tai muu vastaava syy käsittää myös yleisen kokouksen. Edellä mainituilla perusteilla poliisilla on oikeus määrätä yleisen kokouksen järjestäjää asettamaan liikenteenohjaajia.

Liikenteenohjaajien hyväksymistä koskevan päätöksen suoritemaksun periminen on perustunut valtioneuvoston päätöksen mukaisesti maksuperustelakiin ja sen nojalla annettuun maksuasetukseen.

Poliisihallitus toteaa lausunnossaan, että kokoontumislain mukaan yleisen kokouksen järjestäjän on huolehdittava järjestyksen ja turvallisuuden säilymisestä tilaisuudessa. Poliisille on taas säädetty velvollisuus turvata kokoontumisvapauden käyttämistä luomalla edellytyksiä yleisen kokouksen järjestämiselle. Poliisi voi myös tarvittaessa antaa yleisen kokouksen järjestäjälle ennakolta tai tilaisuuden aikana ohjeita ja määräyksiä esimerkiksi yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi sekä liikenteen sujuvuuden turvaamiseksi yleisessä kokouksessa. Yleisenä lähtökohтана ohjeiden ja määräysten antamisessa lain esitöiden mukaan yleisten kokousten osalta on, ettei kokouksen järjestämistä tulisi tarpeettomasti rajoittaa määräyksillä, jotka eivät ole välttämättömiä.

Poliisihallituksen näkemyksen mukaan kokoontumislaki ei säätele tarkemmin sitä, minkälaisia ohjeita tai määräyksiä poliisi voi antaa liikenteenohjaamisesta tai siitä, kenen vastuulla sen järjestäminen on. Liikenteenohjaamisen voidaan kuitenkin katsoa sisältyvän sekä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen että liikenteen sujuvuuden turvaamiseen, joista poliisi voi edellä mainitun mukaisesti ennakolta antaa yleisen kokouksen järjestäjälle ohjeita ja määräyksiä. Kokoontumislain esitöissä taas todetaan yleisen kokouksen ilmoitusvelvollisuuden osalta liikennejärjestelyistä, että ilmoitusvelvollisuudella turvataan poliisin mahdollisuudet omalta osaltaan huolehtia kokouksen häiriöttömästä kulusta, kun etenkin ulkona yleisellä paikalla järjestettävät kokoukset saattavat edellyttää liikennejärjestelyjä tai muita poliisin toimenpiteitä. Lisäksi poliisin nettisivuilla esitetystä voi perustellusti saada sen käsityksen, että liikenteenohjaaminen kuuluu yleisissä kokouksissa poliisille.

Poliisihallitus toteaa, että tieliikennelaisissa säännellään tarkemmin siitä, kenellä on oikeus toimia liikenteenohjaajana. Lain mukaan vastuu ohjaamisesta on muiden laissa säänneltyjen viranomaisten ohella poliisilla, mutta poliisi voi myös määrätä muun henkilön toimimaan liikenteenohjaajana. Lain esitöissä on kuitenkin todettu, että liikenteenohjaaminen edellyttää useimmin ammattimaisuutta, jolloin vastuu sen hoitamisesta olisi muiden laissa mainittujen viranomaisten ohella poliisilla. Poliisi voisi määrätä muun henkilön toimimaan liikenteenohjaajana esimerkiksi yleisötapatuman tai muun vastaavan syyn vuoksi taikka yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi, mutta tämä olisi esitöiden mukaan lähtökohtaisesti mahdollista sellaisissa tilanteissa, joissa ammattimaisen liikenteenohjauksen järjestäminen ei olisi mahdollista.

Poliisihallitus katsoo, että asiassa tulee kansallisen lainsäädännön ohella huomioida kansainvälisten instanssien kannanotot kokoontumisvapauden käyttämisestä. KP-sopimuksen täytäntöönpanoa valvovan YK:n ihmisoikeuskomitean mukaan rauhanomaisen kokoontumisen järjestäjään kohdistettavat vaatimukset esimerkiksi järjestää kokoontumisen valvonta- tai turva-järjestelyt eivät lähtökohtaisesti ole yhdenmukaisia KP-sopimuksen 21 artiklan kanssa. Poliisihallituksen näkemyksen mukaan liikenteenohjaamisessa on muun ohella kyse yleiseen kokoukseen osallistuvien henkilöiden turvallisuuden varmistamisesta, joten sen voidaan katsoa sisältyvän kannanoton mukaisesti valvonta- ja turvajärjestelyihin.

Poliisihallitus katsoo, että kansallinen lainsäädäntö ja ihmisoikeuskomitean kannanotto näyttäisivät lähtevän siitä, että vastuu liikenteenohjaamisen järjestämisestä yleisissä kokouksissa tulisi lähtökohtaisesti olla poliisilla. Etenkin sellaisissa tilanteissa, joissa yleinen kokous on liikkuva ja liikkuminen tapahtuu esimerkiksi ajoradalla tai muuten normaaliin liikenteeseen vaikuttaen, on oleellista, että yleiseen kokoukseen osallistuvien henkilöiden turvallisuus varmistetaan suhteessa ympärillä olevaan liikenteeseen ammattimaisella liikenteenohjaamisella.

Samalla kansallinen lainsäädäntö tai ihmisoikeuskomitean kannanotto ei Poliisihallituksen näkemyksen mukaan kuitenkaan näyttäisi asettavan ehdotonta estettä sille, että poliisi voisi joissain tilanteissa myös määrätä yleisen kokouksen järjestäjän vastaamaan liikenteenohjaamisen järjestämisestä. Asiassa on myös huomioitava, että poliisille on laissa säädetty lukuisia tehtäviä ja niiden hoitamiseksi poliisi voi asettaa tehtäviä tärkeysjärjestykseen. Tämän perusteella poliisilla tulisi olla mahdollisuus määrätä yleisen kokouksen järjestäjä vastaamaan liikenteenohjaamisen järjestämisestä, mikäli tilanne sitä poliisissa edellyttää ja järjestettävä kokous sen mahdollistaa. Määräyksen antamisen tulisi kuitenkin perustua tapauskohtaiseen harkintaan, jossa tulee ottaa huomioon poliisin velvollisuus turvata kokoontumisvapauden käyttäminen, järjestettävänä olevan yleisen kokouksen ominaispiirteet sekä määräyksen antamisen välttämättömyys.

Asian tulkinnanvaraisuus huomioiden Poliisihallitus pitää sinänsä ymmärrettävänä Sisä-Suomen poliisilaitoksen lausunnossa esitettyä näkemystä siitä, että kokoontumislain asettaessa yleisen kokouksen järjestäjälle ensisijaisen vastuun huolehtia yleisen kokouksen järjestyksen ja turvallisuuden säilymisestä, myös liikenteenohjaaminen voisi joissain tilanteissa kuulua järjestäjän vastuulle. Kokoontumislain tulkinnanvaraisuuden vuoksi Poliisihallituksen näkemys on, ettei Sisä-Suomen poliisilaitoksen voida katsoa toimineen kantelunalaisessa tilanteessa lainvastaisesti sen asettaessa vastuun liikenteenohjaamisen järjestämisestä yleisen kokouksen järjestäjälle. Lisäksi saatujen selvitysten perusteella asiassa ei ole tullut esille sellaisia seikkoja, joiden perusteella voitaisiin katsoa, että Sisä-Suomen poliisilaitos säännönmukaisesti vaatisi yleisen kokouksen järjestäjää asettamaan liikenteenohjaajia yleisiin kokouksiin, vaan poliisilaitos arvioi tapauskohtaisesti ilmoitettujen yleisten kokousten kokonaisturvallisuutta siten, että harkintaan sisältyy käsillä olevan yleisen kokouksen ominaispiirteet.

Poliisihallitus toteaa, että Sisä-Suomen poliisilaitos on perustanut kantelijalta perittävän maksun liikenteenohjaajien hyväksymispäätöksestä valtion maksuperustelakiin sekä sisäministeriön asetukseen poliisin suoritteiden maksullisuudesta. Poliisihallituksen näkemyksen mukaan Sisä-Suomen poliisilaitoksen menettely sinänsä mahtuu valtion maksuperustelain ja maksuasetuksen sanamuotoon. Ottaen kuitenkin huomioon yleisen kokouksen järjestämisen perusoikeusluonteen, sekä ihmisoikeuskomitean kannanotot siitä, että rauhanomaisen kokoontumisen järjestäjiin kohdistettavat vaatimukset osallistua esimerkiksi kokoontumisen valvonta- tai turvallisuuskustannuksiin eivät myöskään lähtökohtaisesti ole yhteensopivia 21 artiklan kanssa, asiassa oltaisiin myös voitu päätyä toisenlaiseen lopputulemaan.

Poliisihallitus katsoo, että vaihtoehtoista toimintatapaa analogisesti puoltaa ensinnäkin se, että maksuasetuksen 2 §:n 2 momentin 8 kohdan mukaan yleisestä kokouksesta tehtävän ilmoituksen käsittely katsotaan maksuttomaksi julkisoikeudelliseksi suoritteeksi, jonka lisäksi yleisötilaisuuksien osalta maksuasetuksen liitteessä on nimenomaisesti määritelty hinnat yleisötilaisuuksia koskevilla päätöksillä. Edelleen liikenteenohjaajien hyväksymisessä ei nimenomaisesti ole kuitenkaan ollut kyse perinteisestä hakemuksesta tehtävästä päätöksestä, joka Sisä-Suomen poliisilaitoksella on ollut maksun perimisen perusteena. Poliisihallitus kuitenkin katsoo, että koska oikeustila on asian osalta tulkinnanvarainen ja Sisä-Suomen poliisilaitoksen ratkaisu maksun perimisessä sinänsä mahtuu riittävällä tavalla säännösten sanamuotoon, menettelyä ei - erityisesti siihen nähden, että kantelijoilla olisi halutessaan ollut mahdollisuus vielä maksua koskeva asia tuomioistuimen ratkaistavaksi, ole pidettävä sinänsä lainvastaisena.

Poliisihallitus toteaa yhteenvetona, että kokoontumislaki asettaa yleisen kokouksen järjestäjälle velvollisuuden varmistua järjestyksen ja turvallisuuden säilymisestä kokouksessa, mutta samalla poliisilla on velvollisuus turvata perus- ja ihmisoikeutena turvattuun kokoontumisvapauden käyttämistä. Vaikka edellä arvioidun mukaisesti poliisille ei näytetä asetettavan ehdotonta estettä sille, että liikenteenohjaamisen järjestäminen voitaisiin joissain tilanteissa määrätä yleisen kokouksen järjestäjän vastuulle, kansallinen lainsäädäntö ja kansainvälisten instanssien kannanotot kuitenkin puoltavat sitä, että kokoontumisvapauden käyttämisen turvaamiseksi liikenteenohjaamisen katsotaan lähtökohtaisesti kuuluvan poliisin vastuulle yleisissä kokouksissa.

Lisäksi edellä esitetty huomioiden poliisin on Poliisihallituksen mukaan perusteltua harkita liikenteenohjaajien hyväksymispäätöksen maksuttomuutta, mikäli se päättyy määräämään yleisen kokouksen järjestäjän vastaamaan liikenteenohjaamisen järjestämisestä.

3 RATKAISU

3.1 Oikeusohjeita

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

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.

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 kokoontumislain 10 §:n 2 momentin mukaan yhteyshenkilön kanssa neuvoteltuaan osoittaa kokouksen siirrettäväksi toiseen, kokouksen tarkoituksen kannalta sopivaan paikkaan.

Kokoontumislain 17 §:n mukaan 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.

Poliisin tehtävänä on kokoontumislain 19 §:n 1 momentin mukaan 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.

Poliisi voi kokoontumislain 20 §:n 1 momentin mukaan 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.

Tieliikennelain 65 §:ssä säädetään liikenteenohjauksesta:

Poliisi ja pelastusviranomaiset ohjaavat liikennettä liikenteen turvallisuuden ja sujuvuuden varmistamiseksi sekä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi. Lautta-aluksella tieliikennettä ohjaa aluksen päällikkö sekä lossilla ja railolossilla lossinkuljettaja. Puolustusvoimien harjoitusten aikana liikennettä ohjaa sotilas. Rajavartiomies toimii liikenteenohjaajana rajavartiolaissa (578/2005) säädettyissä tehtävissä ja tullimies tullilaissa (304/2016) säädettyissä tehtävissä.

Liikenteenohjaajana saa myös toimia henkilö, jonka:

- 1) poliisi määrää ohjaamaan liikennettä liikennesuunnan, onnettomuuden, yleisötapahtuman tai muun vastaavan syyn vuoksi taikka yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi;
- 2) poliisi määrää ohjaamaan liikennettä moottorikäyttöisen ajoneuvon kuljettajan ajo- ja lepoaikavalvonnassa;
- 3) pelastusviranomaisen tai muu pelastuslaissa tarkoitettu pelastustoiminnan johtaja määrää ohjaamaan liikennettä pelastuslaissa tai muussa laissa pelastustoimelle säädettyissä tehtävissä;

4) Väylävirasto, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus tai kunta määrää ohjaamaan liikennettä tiellä tai sen läheisyydessä tehtävän työn, tutkimuksen tai pitkäkestoisen liikennehäiriön vuoksi;

5) Liikenne- ja viestintävirasto valtuuttaa tai poliisi määrää ohjaamaan liikennettä erikoiskuljetuksessa.

Liikenteenohjaaja määrätään yksittäistä tehtävää varten tai määrääjäksi. Liikenteenohjaajana toimivan henkilön on oltava 18 vuotta täyttänyt. Hänen on annettava suostumuksensa tehtävään ja hänelle on annettava tehtävän edellyttämä ohjeistus.

Liikenteenohjaajan on käytettävä pysäytysmerkinä tämän lain liitteen 3.3. mukaista liikennemerkkiä C1. Poliisimies ja rajavartiomies voi myös käyttää pysäytysmerkinä liikennemerkkiä C46 ja tullimies C45.

Liikenteenohjaajalla on oltava selvästi erottuva vaatetus, joka vastaa standardin SFS-EN 471 tai SFS-EN ISO 20471 vaatimuksia. Liikenne- ja viestintävirasto voi antaa tarkempia määräyksiä erikoiskuljetuksen liikenteenohjaajan vaatetuksen näkyvyysvaatimuksista.

Liikenteenohjaajaksi määrättyyn henkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen toimiessaan liikenteen ohjaajana. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974).

Valtion maksuperustelain 6 §:n 2 momentin mukaan julkisoikeudellisesta suoritteesta perittävä maksu voidaan määrätä perittäväksi yleisesti suoritteiden omakustannusarvoa alempana tai jättää kokonaan perimättä, jos siihen terveyden- ja sairaanhoitoon, muihin sosiaalisiin tarkoituksiin, oikeudenhoitoon, ympäristönsuojeluun, koulutustoimintaan tai yleiseen kulttuuritoimintaan liittyvistä tai näihin verrattavista syistä on perusteltua syytä. Erityisestä syystä maksu voidaan määrätä tietyltä ryhmältä perittäväksi suoritteiden omakustannusarvoa alempana tai jättää kokonaan perimättä. Erityisestä syystä maksu, joka muuten määrättäisiin suoritteiden omakustannusarvoa vastaavaksi, saadaan määrätä tätä korkeammaksi.

3.2 Arviointi

3.2.1 Poliisin kokoontumisvapauden turvaamisvelvollisuus

Kun kantelijalla on käsitykseni mukaan ollut kokoontumislain 28 §:ssä säädetty muutoksenhakumahdollisuus kantelussa tarkoitettuun poliisin mielenosoitusta varten antamiin määräyksiin, jotka pyydettyä tulisi antaa kirjallisena, en arvioi tässä mitään yksittäistä mielenosoitusta koskevaa määräystä, vaan arvioin asiaa yleisellä tasolla seuraavasti.

Kokoontumislakia koskevan hallituksen esityksen (HE 145/1998 vp) mukaan säännöksellä järjestäjän ja puheenjohtajan yleisistä velvollisuuksista (17 §) korostettaisiin järjestäjän ensisijaista vastuuta järjestyksenpidosta tilaisuudessa. Järjestäjän tulisi ryhtyä ennakolta järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi tarvittaviin toimenpiteisiin. Järjestäjä voisi esimerkiksi tarvittaessa asettaa järjestyksenvalvoja.

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 (s. 30).

Julkisen vallan kokoontumisvapauden turvaamis- ja edistämisvelvollisuudesta todetaan hallituksen esityksessä muun muassa, että kokoontumisvapauden käytännön toteutuminen edellyttää usein valtion aktiivisia toimenpiteitä (s. 22). Poliisin toimivalta antaa ulkona yleisellä paikalla olevaa kokouspaikkaa ja kulkueen reittiä koskevia määräyksiä säädettäisiin tyhjentävästi tässä pykälässä [10§]. Näiden säännösten soveltaminen olisi ensisijaista suhteessa lakiehdotuksen 20 §:ään, joka olisi poliisin määräysvaltaa koskeva yleinen säännös (s. 25).

Hallituksen esityksen mukaan 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 (s. 31).

Kokoontumislain 20 §:ssä säännellyistä poliisin antamista ohjeista ja määräyksistä hallituksen esityksessä todetaan, että pykälässä määriteltäisiin tyhjentävästi ne perusteet, joiden nojalla poliisi voi antaa määräyksiä yleisten kokousten ja yleisötilaisuuksien järjestämisestä (s. 32).

Oikeuskirjallisuudessa (Teuvo Pohjolainen – Tuula Majuri: Kokoontumisvapaus) poliisin kokoontumisvapauden turvaamisvelvollisuudesta todetaan, että poliisin on pidättäydyttävä itse puuttumasta perusteettomasti kokoontumisvapauden käyttöön sekä suojattava kokoontumista yksityistenkin loukkauksilta (s. 131). Kokoontumislain 4 §:ään sisältyvä velvoite edellytysten luomisesta yleisten kokousten järjestämiselle voi pitää sisällään useita asioita. **Myös tarvittavista liikennejärjestelyistä tai muista yleisiin olosuhteisiin liittyvistä järjestelyistä huolehtiminen kuuluu osana edellytysten luomiseen. Viimeksi mainituissa asioissa keskeistä on poliisin toiminta** [korostus tässä] (s. 132). Poliisilla katsotaan olevan ilman erityistä korvaustakin velvollisuus huolehtia yleisten kokousten järjestyksestä ja turvallisuudesta (s. 217). Antaessaan sitovia määräyksiä poliisin on otettava erityisesti huomioon lain 19 §:n 1 momentissa poliisille asetettu velvollisuus turvata kokoontumisvapauden käyttämistä (s. 220–221). Lain 20 §:n 4 kohdan nojalla poliisi voi antaa määräyksiä esimerkiksi liikenteen ohjaamisesta poikkeusreiteille tai tilapäisten pysäköintialueiden käytöstä (s. 223). Lain 20 §:n nojalla tilaisuuden järjestämistä varten annetut ohjeet ja määräykset kohdistuvat lähinnä tilaisuuden järjestäjään ja puheenjohtajaan, joiden tulee huolehtia niiden täytäntöön panosta (s. 223).

Poliisihallituksen valtakunnallinen yleisötilaisuusasioiden ohjausryhmä on 28.3.2023 antanut suosituskirjeen 1-2023 ([POL-2023-34068](#)), jonka mukaan yleisötilaisuuksissa ja yleisissä kokouksissa on käytettävä ammattimaista liikenteenohjausta, jos se on tarpeellista. Ammattimaisesta liikenteenohjauksesta vastaa poliisi kokoontumislaisissa (530/1999) säädetyn tehtävän mukaisesti. Jos ammattimaisen liikenteenohjauksen järjestäminen ei ole mahdollista, voi poliisilaitos suosituskirjeen mukaan määrätä vapaaehtoisia liikenteenohjaajia ohjaamaan liikennettä tiellä. Liikenteenohjaajaksi määräämisestä säädetään tieliikennelain (729/2018) 65 §:n 2 momentin 1 momentissa.

Totean kokoontumis- ja mielenosoitusvapauden olevan yksi perustuslaissa säädettyistä perusoikeuksista (13 §). Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen, mikä edellyttää julkisen vallan aktiivisia toimenpiteitä tosiasiallisten edellytysten luomiselle perusoikeuksien käyttämiselle. Säännös korostaa pyrkimystä perusoikeuksien aineelliseen turvaamiseen muodollisen, menettelyvaatimukseen liittyvän perusoikeusturvan rinnalla (HE 309/1993 vp, s. 75).

Kokoontumislain 17 §:n kohdalla on hallituksen esityksessä todettu yleisen kokouksen järjestäjällä olevan ensisijainen vastuu järjestyksenpidosta tilaisuudessa. Käsitykseni mukaan kysymys näyttää tässä olevan ensisijaisesti siitä järjestyksenpidosta, joka koskee tilaisuuteen osallistuvien aiheuttamaa mahdollista järjestyshäiriötä. Sen sijaan poliisin kokoontumisvapauden turvaamisvelvoite näyttää koskevan ensisijaisesti ”ulkoa” päin tulevia häiriöitä ja muita tosiasiallisia kokoontumisvapautta estäviä tai häiritseviä tekijöitä. Esimerkiksi edellä mainitussa Kokoontumisvapaus-teoksessa katsotaan, että velvoitteeseen edellytysten luomiselle yleisten kokousten järjestämiseen kuuluu osana liikennejärjestelyistä tai muista yleisiin olosuhteisiin liittyvistä järjestelyistä huolehtiminen.

En voikaan täysin hyväksyä Sisä-Suomen poliisilaitoksen esittämää käsitystä, jonka mukaan liikenteenohjauksesta huolehtiminen olisi järjestäjän vastuulla, koska yleisen kokouksen turvallisuudesta huolehtiminen on ensisijaisesti järjestäjän velvollisuus.

Sen sijaan voin yhtyä Poliisihallituksen lausunnossaan esittämään, että vastuu liikenteenohjaamisen järjestämisestä yleisissä kokouksissa on lähtökohtaisesti poliisilla. Tämä Poliisihallituksen esittämä näkemys liikenteenohjaamisen kuulumisesta lähtökohtaisesti poliisi ilmenee myös edellä mainitusta Poliisihallituksen valtakunnallisen yleisötilaisuusasioiden ohjausryhmän suosituskirjeestä.

Poliisihallituksen lausunnossaan mainitseman YK:n ihmisoikeuskomitean yleiskommentissa [nro 37](#) kohdassa 64 todetaan, että rauhanomaisen kokoontumisen järjestäjään kohdistettavat vaatimukset järjestää kokoontumisen valvonta- tai turva-järjestelyt eivät lähtökohtaisesti ole yhdenmukaisia KP-sopimuksen 21 artiklan kanssa.

KP-sopimuksen 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 moraalin tai muiden oikeuksien ja vapauksien suojelemiseksi.

Edellä todetun mukaisesti pidän liikenteen ohjaamista yleisten kokousten yhteydessä lähtökohtaisesti poliisin tehtävänä. Sen vuoksi tämän tehtävän määrittämiseen yleisen kokouksen järjestäjälle tulee mielestäni suhtautua pidättyväisesti. Poliisihallituksen toteamin tavoin etenkin sellaisissa tilanteissa, joissa yleinen kokous on liikkuva ja liikkuminen tapahtuu esimerkiksi ajoradalla tai muuten normaaliin liikenteeseen vaikuttaen, on oleellista, että yleiseen kokoukseen osallistuvien henkilöiden turvallisuus suhteessa ympärillä olevaan liikenteeseen varmistetaan ammattimaisella liikenteenohjaamisella. Kiinnitän lisäksi huomiota siihen, että kokoontumislain 10 §:n 2 momentissa säädetyin edellytyksin ja menettelyin poliisi voi osoittaa kokouksen siirrettäväksi toiseen, kokouksen tarkoituksen kannalta sopivaan paikkaan.

Kun kuitenkin kokoontumislain 20 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan poliisi voi tarvittaessa antaa yleisen kokouksen tai yleisötilaisuuden järjestämisestä ennakolta tai tilaisuuden aikana ohjeita ja määräyksiä liikenteen sujuvuuden turvaamiseksi, en voi pitää täysin pois suljettuna, että tällaisiin ohjeisiin ja määräyksiin joissain yksittäistapauksissa sisältyisi määräys yleisen kokouksen järjestäjälle liikenteenohjauksen järjestämisestä liikenteenohjaajia käyttäen.

Vaikka kokoontumislain 20 §:n koskee sekä yleisiä kokouksia että yleisötilaisuuksia, edellä mainitsemani pidättyvyys koskee mielestäni erityisesti yleisiä kokouksia ottaen huomioon niiden perustuslaissa turvattu asema ja kokoontumislain 4 §:ssä korostettu julkisen vallan yleisiin kokouksiin kohdistuva edistämismääräys.

3.2.2 Liikenteenohjaajaksi määrittämisestä

Liikenteen ohjaajaksi määrittämisessä yleiseen kokoukseen tulee huomioon otettavaksi tieliikennelain sääntely liikenteen ohjaajaksi määrittämisestä.

Hallituksen esityksessä tieliikennelaiksi (HE 180/2017 vp) todetaan muun muassa, että liikenteenohjaus edellyttää useimmin ammattimaisuutta. Joissakin tilanteissa liikenteenohjaajana voisi edelleen toimia vapaaehtoisuuden pohjalta, esimerkiksi urheilutapahtumissa. Tällainen liikenteenohjaus tarkoittaisi liikenteenohjausta esimerkiksi pysäköinnin järjestämiseksi. Hallituksen esityksen mukaan 65 §:n 2 momentin 1 kohdan tarkoitamana liikenteenohjaajana olisi henkilö, jonka poliisi määräisi liikennemuutoksen, onnettomuuden, yleisötapahtuman tai muun vastaavan syyn vuoksi taikka yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi ohjaamaan liikennettä. Lähtökohtaisesti poliisi voisi määrätä liikenteenohjaajan vain, jos ammattimaisen liikenteenohjauksen järjestäminen olisi mahdotonta tai tilanteen kiireellisyys muuten edellyttäisi sitä (s. 209).

Edelleen hallituksen esityksessä todetaan, että liikenteenohjaajaksi määrättyyn tai valtuutettuun henkilöön sovellettaisiin rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen toimiessaan liikenteenohjaajana. Liikenteen ohjaaminen on julkisen vallan käyttöä: ohjaaja antaa tienkäyttäjälle liikenteenohjauslaiteella oikeudellisesti velvoittavia määräyksiä (s. 209–210).

Olen edellä todennut, että kokoontumislain sääntely tukee sitä, että liikenteen ohjaamisen määräämiseen yleisen kokouksen järjestäjän tehtäväksi tulisi suhtautua pidättyväisesti ja lähtökohtaisesti liikenteen ohjaaminen yleisökokouksissa kuuluu poliisille julkisen vallan kokoontumisvapauden turvaamisveloitteen vuoksi.

Tieliikennelain sääntely liikenteenohjaajaksi määräämisestä johtaa mielestäni samaan lopputulokseen – poliisi voisi määrätä liikenteenohjaajan vain, jos ammattimaisen liikenteenohjauksen järjestäminen olisi mahdotonta tai tilanteen kiireellisyys muuten edellyttäisi sitä.

Käsitykseni mukaan liikenteenohjaajaksi määräämisessä on lisäksi otettava huomioon myös ne olosuhteet, joihin liikenteenohjaajaksi määräämistä harkitaan. Mitä vaativammat (esim. suuri liikennemäärä tai liikenteellisesti muutoin hankala paikka) liikennöintiolosuhteet ovat, sitä pidättyvämmiin liikenteenohjauksen antamisessa muulle kuin ammattilaiselle tulee suhtautua.

3.2.3 Liikenteenohjaajaksi määräämisen maksullisuudesta

Kantelija on tehnyt päätöksen maksullisuudesta poliisilaitokselle oikaisuvaatimuksen, jonka poliisilaitos on hylännyt. Minulla ei ole tietoa, onko kantelija hakenut muutosta asiassa hallinto-oikeudessa. Kun kantelijalla joka tapauksessa ollut muutoksenhakumahdollisuus, arvioin seuraavassa päätöksen maksullisuutta tämän kaltaisissa tilanteissa yleisellä tasolla.

Kantelussa tarkoitetun päätöksen maksullisuus on perustunut valtion maksuperustelakiin ja sen nojalla annettuun sisäministeriön asetukseen poliisin suoritteiden maksullisuudesta vuonna 2022. Asetuksen liitteenä olevan maksutaulukon mukaan ”Muu hakemuksesta annettava päätös” maksaa 38 euroa.

Valtion maksuperustelain 6 §:n 2 momentissa säädetään poikkeuksista maksuvelvollisuuteen. Sen mukaan maksu voidaan jättää kokonaan perimättä, jos siihen terveyden- ja sairaanhoitoon, muihin sosiaalisiin tarkoituksiin, oikeudenhoidon, ympäristönsuojeluun, koulutustoimintaan tai yleiseen kulttuuritoimintaan liittyvistä tai näihin verrattavista syistä on perusteltua syytä.

Verrattaessa em. lainkohdan esimerkkejä nyt käsillä olevaan tilanteeseen totean, että yleisen kokouksen kuuluessa perusoikeutena turvattuun kokoontumisvapauteen on mielestäni hyvin perusteltavissa se, että yleinen kokous on laissa tarkoitettu esimerkkiluetteloon ”verrattava syy”. Siten – Poliisihallituksen lausunnossaan esittämiin seikkoihinkin viitaten – katson, että tällaisessa tilanteessa maksun perittämättä jättämiselle liikenteenohjaajaksi määräämisestä on olemassa painavat perusteet.

3.2.4 Yhteenveto

Olen tässä ratkaisussani päätenyt edellä esitetyin perustein seuraaviin kannanottoihin.

- Vastuu liikenteen ohjaamisen järjestämisestä yleisissä kokouksissa on lähtökohtaisesti poliisilla.
- On mahdollista, että kokoontumislain tarkoittamiin ohjeisiin ja määräyksiin joissain yksittäistapauksissa sisältyisi määräys yleisen kokouksen järjestäjälle liikenteenohjauksen järjestämisestä liikenteenohjaajia käyttäen.
- Kokoontumista ilmentävän poliisin kokoontumisvapauden turvaamis- ja edistämiselvöllisyyden, tieliikennelain 65 §:n ja yleisen kokouksen nauttiman perusoikeussuojan vuoksi yleisen kokouksen liikenteen ohjaamisen määräämiseen yleisen kokouksen järjestäjän vastuulle tulee suhtautua pidättyväisesti.
- Liikenteen ohjaamisen määräämisessä yleisen kokouksen järjestäjän vastuulle on otettava huomioon olosuhteet liikenteenohjauspaikalla – mitä vaativammat ovat olosuhteet, sitä korkeammalla kynnyksellä liikenteenohjausta voi hoitaa muu kuin ammattilainen.
- Jos yleiseen kokoukseen määrätään yleisen kokouksen järjestäjän puolesta hankittavat liikenteenohjaajat, on määräyksen maksuttomuus perusteltua.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä esittämäni käsitykset liikenteen ohjauksesta yleisissä kokouksissa ja määräyksen maksuttomuudesta Sisä-Suomen poliisilaitoksen tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni poliisilaitokselle.

Ilmoitan ratkaisustani myös Poliisihallitukselle.