

Asia: VN/4379/2018

HE-luonnos kokoontumislain 7 §:n muuttamiseksi

Lausunnonantajan lausunto

Näkemyksenne ehdotetusta ennakoilmoitusajan pidentämisestä

Oikeuspoliittinen yhdistys – Rättpolitiska föreningen – Demla ry (Yhdistys) vastustaa jyrkästi esitettyä ehdotusta ennakoilmoitusajan pidentämisestä. Yhdistys katsoo, että ehdotus heikentää perusoikeuksien toteutumista Suomessa ilman hyväksyttävää syytä. Lisäksi Yhdistys katsoo, että ehdotus on suhteellisuusvaatimuksen ja heikentämiskiellon vastainen. Suhteellisuusvaatimus on yksi perusoikeuksien rajoittamisen koetinkivi. Heikentämiskiello on yksi perusoikeusjärjestelmän oikeudellisista suojista.

Huomionne ehdotetun lain vaikutuksista sekä voimaantuloaikataulusta

Ehdotuksen mukaan ehdotettu kolmen vuorokauden määräaika (nykyisen kuuden tunnin sijaan) turvaisi paremmin kokoontumisvapauden käyttöä. Kausaalisuhdetta ei ole tunnistettu oikein. Uudesta määräajasta seuraa se, että poliisi saa lisää syytä hajottaa mielenosoitus tai siirtää se toiseen paikkaan, jos ilmoitusta ei ole tehty määräajassa. Tämä vaikeuttaa etenkin nopeaa reagointia vaativien mielenosoitusten järjestämistä.

Ehdotuksessa ei myöskään arvioida lain 10 § 1 mom lopussa mainittujen neuvottelujen merkitystä, sisältöä tai vaikutusta mahdollisen lainmuutoksen jälkeisessä ajassa. Ehdotuksen 2 luvun lopussa viimeisessä kappaleessa viitataan nykyisen kokoontumislain 7.1 §:ään, jonka mukaan myöhemmin tehty ilmoittautuminen voitaisiin katsoa päteväksi, jos kokouksen järjestämisestä ei aiheudu kohtuutonta haittaa. Ehdotuksessa ei arvioida, mikä on ollut tämän säännöksen käytännön vaikutus.

Ehdotuksen korjaaminen on välttämätöntä näiltä osin.

Huomionne esityksen perusteluista ja lakiteknisistä seikoista sekä muut mahdolliset kommentit

Yhdistys katsoo, että ehdotuksen perustelut ovat kelvottomat ja riittämättömät. Tämä on Yhdistyksen mielestä erityisen moitittavaa, sillä kyse on keskeisiin poliittisiin oikeuksiin kajoavasta esityksestä. Oikeusministeriö on yleensä pitänyt huolta lainvalmistelun korkeasta laadusta. Siksi Yhdistys ihmettelee lausuntokierrokselle lähetetyn luonnoksen heikkoa sisällöllistä tasoa.

Ehdotuksessa justifioidaan valtion laajaa harkintamarginaalia EIT:n ratkaisulla Lashmankin ym. v. Venäjä 7.2.2017. Venäjän nykyhallinto on päävastuussa useista ulkomailla tapahtuneista murhista (Litvinenko, Skripali, ym.), Ukrainan sisällissodasta ja malesialaisen matkustajakoneen MH17 tuhoamisesta. Lisäksi Venäjän nykyhallinto on kunnostautunut opposition nujertajana ja poliittisten vastustajiensa vainoajana. Nämä ovat yleisesti tunnettuja tosiasioita. Tästä syystä kaikkeen sellaiseen EIT:n oikeuskäytäntöön, jossa Venäjä on ollut osapuolena, ja jossa valtion harkintamarginaalin jossakin asiassa katsotaan olevan laaja, tulisi suhtautua epäillen. Näin ehdotuksessa ei tehdä.

Lisäksi ehdotuksessa todetaan, että kuuden tunnin aikaraja ennakoilmoituksen tekemiselle on kansainvälisessä ja eurooppalaisessa vertailussa lyhyt. Ehdotuksessa tehty vertailu ei kytkeydy kontekstiin, eikä siinä osoiteta tai selitetä, miksi kyseessä on hyvä tai huono asia.

Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään katsonut, että perusoikeuksia suojaa erityinen heikentämiskielto (ks. esim. PeVL 15/1995 vp.). Lainsäätäjää sitoo myös perustuslain 22 §:ssä säädetty velvollisuus turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen (turvaamisvelvoitteen oikeudellisesta luonteesta, ks. Rautiainen, Pauli: Perusoikeuksien heikennyskielto, Oikeus 2013, s. 279). Nämä lukeutuvat valtiosääntöoikeuden yleisiin oppeihin. Lainsäädäntömenettelyssä heikentämiskielto tarkoittaa sitä, että perusoikeuden kaventuminen täytyy kompensoida uskottavalla tavalla. Heikentämiskielto korostaa perusoikeuden merkitystä optimointikäskynä, jonka toteuttamista näin ollen rajoittaa vain toinen, vastakkaiseen suuntaan vaikuttava perusoikeus. Tällöin optimointikonflikti voidaan ratkaista punninnalla. Heikentäminen tulee kyseeseen lähinnä vain silloin, jos perusoikeuden toteutumisesta turvaava järjestelmä on muuttunut tarpeettomaksi tai heikentyminen kompensoidaan uskottavalla tavalla. (Viljanen, Veli-Pekka: Osa IV Perusoikeuksien turvaaminen teoksessa Perusoikeudet. Katso myös Rautiainen, Pauli: Perusoikeuksien heikennyskielto, Oikeus 2013, s. 274–275.) Tätä ei esityksessä ei ole tehty.

Perustuslain 14.4 §:n mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Tämä tehtävä asetettiin perusoikeusuudistuksen yhteydessä. Sen tarkoituksena on ollut laajentaa kansalaisten osallistumismahdollisuuksia ja vaikuttamismahdollisuuksia perinteisten poliittisten instituutioiden, kuten vaalien, ulkopuolelle (ks. 1993 vp – HE 309, s. 18). Tehdyn esityksen perusteleminen muiden maiden Suomea heikommalla perusoikeussuojalla on suoraan ristiriidassa tätä velvoitetta kohtaan.

Myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 53 artiklassa huomautetaan, että minkään tässä yleissopimuksessa ei pidä katsoa rajoittavan tai loukkaavan korkean sopimuspuolen lainsäädännössä

turvattuja tai jossain sen allekirjoittamassa sopimuksessa tunnustettuja ihmisoikeuksia ja perusvapauksia. Perustelu EIT:n oikeuskäytännöllä valtioissa, joissa oikeussuoja on Suomea heikommalla tasolla, ei ole tässä valossa pätevä. Ehdotetun määräajan muuttaminen kuudesta tunnista kolmeen vuorokauteen on lisäksi kohtuuton varsinkin, kun kolme vuorokautta ei perustu juuri muuhun kuin kansainväliseen vertailuun.

Kuten ylempänä todettiin, Yhdistys katsoo, että ehdotus heikentää kokoontumisvapautta ilman hyväksyttävää syytä, ja lisäksi ehdotus ei täytä suhteellisuusvaatimuksen kriteerejä. Perustuslakivaliokunta on mietinnössään katsonut, että perusoikeuksien rajoitusten tulee olla painavien yhteiskunnallisten tarpeiden vaatimia. Viljasen mukaan rajoitusperustetta olisi arvioitava perusoikeusjärjestelmää vasten. (Ks. PeVM 25/1994 vp, s. 5; Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeuksen rajoitusedellytykset, s. 125–126.) Suhteellisuusvaatimus edellyttää sitä, että rajoitus on asetetun tavoitteen saavuttamiseksi välttämätön, eikä se onnistu millään vähemmän perusoikeutta rajoittavalla keinolla (ks. esim. PeVL 3/2000 vp, ks. myös Viljanen, s. 224).

Tässä tapauksessa rajoitusta perustellaan poliisiorganisaatiosta ja poliisin resursseista nousevilla tarpeilla. Ehdotuksessa kokoontumisvapauden heikentämistä ei edes yritetä perustella perusoikeuksien välisellä punninnalla, eikä perusoikeutta, jonka toteutumista heikennys turvaisi, osoiteta. Perusoikeuksien rajoittamiseen liittyvä oikeudellinen päättely on ehdotuksessa kestävämpi. Oikeusasiamies on valvontakäytännössään vedonnut siihen, että viranomaisten perusrahoitus on turvattava riittävällä tavalla hankalassakin taloustilanteessa, jottei perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen vaarannu (ks. Dnro EOAK/3715/2016, s. 4. Poliisin resursoinnista, ks. myös lausunto EOAK/1436/2018).

Poliisin kuuluu sisäministeriön hallinnonalaan. Poliisihallituksen tehtäviin kuuluu poliisin toiminnan ohjaus ja kehittäminen. Poliisihallitus voisi niin sanotusti ottaa kopin tästä. Jos poliisin voimavarat ovat liian ohuet ja työnjohdon haasteet liian suuret nykyistä kuuden tunnin ilmoittamisen määräaikaan silmällä pitäen, sisäministeriön velvollisuutena on esittää eduskunnalle lisämäärärahan myöntämistä poliisin asianmukaisen toiminnan turvaamiseksi. Suhteellisuusvaatimus osoittaisi näin ollen sisäministeriön ja Poliisihallituksen toimenpiteiden ja toisaalta eduskunnan budjettivallan suuntaan.

Lausuntopalvelussa ilmoitettujen tietojen mukaan luonnos hallituksen esitykseksi kokoontumislain 7 §:n muuttamiseksi on jaettu kuudelle taholle. Näistä kaikki ovat joko suoraan kytköksissä julkiseen valtaan tai ne julkisen vallan mandaatillaan asettamia. Lausuntoa ei ole tämän tiedon perusteella pyydetty yhdeltäkään kansalaisjärjestöltä. Kansalaisjärjestönäkökulmaa ilmeisesti edustaa Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta. Näin siitäkkin huolimatta, että Suomessa kansalaisjärjestökenttä on hyvin monipuolinen ja aktiivinen, ja eri kansalaisjärjestöjen poliittiset tavoitteet voivat olla toisilleen vastakkaiset. Näin ollen herää kysymys, millaista lausuntoa ministeriö neuvottelukunnalta odottaa. Tietoverkkojen kautta lausuntopyyntö olisi perin vaivattomasti välitettävissä järjestökentälle. Tämä monipuolistaisi lainvalmistelussa käytettävissä olevaa lausuntopohjaa. Siitä huolimatta näin ei ole tehty. Tätä seikkaa Yhdistys pitää hyvin epäilyttävänä.

Vuori Wiking
Oikeuspoliittinen yhdistys Demla ry